

EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LAS MEDIDAS COERCITIVAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

EVA MARÍA RUBIO FERNÁNDEZ

Profesora Ayudante E.U.

Departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal

SUMARIO: 1. El final de la Guerra Fría y los cambios en el panorama internacional.— 2. La *Agenda para la Paz*, su *Suplemento* y las medidas coercitivas: de su inclusión en el establecimiento de la paz a su independencia conceptual: 2.1. La *Agenda para la Paz* o de su consideración como medios de establecimiento de la paz. 2.2. El *Suplemento de una Agenda para la Paz*: la escisión del concepto de establecimiento de la paz.— 3. La aplicación de las medidas coercitivas por el Consejo de Seguridad durante la década de los noventa: 3.1. Las sanciones: las medidas coercitivas no militares del art. 41 de la Carta: 3.1.1. La eficacia de las medidas coercitivas no militares: nuevo campo de críticas. 3.2. La acción de imposición: la acción coercitiva militar o el uso de la fuerza.— 4. Conclusión.

La Organización de Naciones Unidas fue creada por sus *padres fundadores*¹ con el propósito principal de mantener la paz y seguridad internacionales y, de esa

1 Los miembros originarios de la O.N.U. fueron 51: África del Sur, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélarus (antigua República socialista soviética de Bielorrusia), Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, Checoslovaquia (hasta su disolución el 31 de diciembre de 1992), Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dinamarca, Egipto, El Salvador, Ecuador, Estados Unidos de América, Etiopía, Federación de Rusia (tras la comunicación de 24 de diciembre de 1991), Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Irak, Líbano, Liberia, Luxemburgo, Méjico, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Paraguay, Países Bajos, Perú, Polonia, República Árabe de Siria, República Dominicana, Reino Unido, Turquía, Ucrania, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. La firma de la Carta de las Naciones Unidas se produjo el 26 de junio de 1945, excepto en el caso de Polonia que lo hizo el 15 de octubre de 1945.

A ellos hay que unir 135 miembros admitidos conforme al art. 4 de la Carta: Afganistán, Albania, Alemania, Andorra, Angola, Antigua y Barbuda, Argelia, Armenia, Austria, Azerbaijón, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belice, Benin, Bhután, Birmania, Bolivia, Bosnia-Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, Cabo Verde, Chad, Chipre, Comores, Congo, Costa de Marfil, Croacia, Djibouti, Dominica, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Fidji, Finlandia, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Granada, Guinea, Guinea Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Hungría, Islas Marshall,

manera, «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra» (Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas). El Consejo de Seguridad fue el órgano elegido para asumir la responsabilidad primordial en la consecución de este propósito y, entre las posibilidades de actuación que se le concedieron con este fin, estaba la posible adopción de medidas coercitivas, militares y no militares. Medidas que quedaban recogidas dentro del sistema de seguridad colectiva, previsto en el Capítulo VII de la Carta. Sin embargo, los fundadores de la Organización no imaginaron que los obstáculos para alcanzar ese fin aparecerían de forma casi inmediata a su puesta en funcionamiento y que éstos provendrían precisamente de la utilización de los instrumentos y previsiones, establecidos en la propia Carta, por parte de sus propios miembros.

Durante prácticamente cuarenta y cinco años las medidas coercitivas se aplicaron cicateramente, dada la parálisis en la que se veía sumido el Consejo de Seguridad. El derecho de veto, establecido en el art. 27, era ejercido reiteradamente por los miembros permanentes del Consejo como una arma más a utilizar en la entonces imperante Guerra Fría, aprovechando que las especiales características de este órgano lo convertían en un foro propagandístico excepcional de las ideologías de los bloques enfrentados. Pero, cuando la situación parecía ya insuperable, las circunstancias en el panorama internacional y en la propia Organización cambiaron. Las referencias en los discursos de los grandes mandatarios a un *Nuevo Orden Mundial* comenzaron y crecieron las esperanzas de asistir a una aplicación más fluida de este tipo de medidas y, con ello, de encontrarse, por fin, ante un sistema de seguridad colectiva verdaderamente desarrollado y eficaz.

Esa nueva etapa motivó una actuación desenfrenada del Consejo de Seguridad de la que las grandes beneficiadas han resultado ser estas medidas, pues la desaparición de los bloques permitió que estas medidas empezaran a adoptarse con considerable (que no brillante, como veremos) asiduidad. Además, el nuevo ambiente de trabajo que presidía las reuniones de este órgano motivó un llamamiento al Secretario General de la Organización para que elaborase un informe que contuviera toda una serie de recomendaciones sobre las nuevas líneas a seguir para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, líneas entre las que se encontraban estas

Islas Salomón, Indonesia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazakhstán, Kenia, Kirghizistán, Kuwait, Lesotho, Letonia, la antigua República yugoslava de Macedonia, Liechtenstein, Lituania, Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, Micronesia (Estados federados de), Mónaco, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Níger, Nigeria, Omán, Paquistán, Palaos, Papua Nueva Guinea, Portugal, Qatar, república Centroafricana, República de Corea, República democrática del Congo, República popular democrática de Corea, República democrática popular lao, República de Moldavia, República checa, República Unida de Tanzania, Ruanda, Rumania, Santa Lucía, Samoa, San Kitts y Nevis, San Marino, San Vicente y las Granadinas, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leona, Singapur, Somalia, Sudán, Suecia, Surinam, Sri Lanka, Swazilandia, Tadjikistán, Tailandia, Togo, Trinidad y Tobago, Túnez, Turkmenistán, Uganda, Uzbequistán, Vanuatu, Vietnam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

medidas coercitivas. Ese informe fue la *Agenda para la Paz*, que posteriormente sería completado *motu proprio* por el propio Secretario General con el *Suplemento de una Agenda para la Paz*.

Lo cierto es que la aplicación de estas medidas por el Consejo de Seguridad en la presente década constituye uno de los puntos centrales de interés de la actuación de este órgano. La razón, quizá, reside en el hecho de que son estas medidas las que tienen mayor *vis atractiva* en cuanto a lo que información periodística se refiere. Tal vez, se deba al deseo de demostrar que, ante los terribles acontecimientos que han tenido lugar en estos últimos años, la Organización, a través de su Consejo de Seguridad, no permanece indiferente o pasiva en un mundo donde la opinión pública internacional parece estar convencida de que sólo las medidas de *acción* e imposición tienen la capacidad de conducir a una solución justa, eficaz y duradera. A lo mejor, la preferencia por este tipo de medidas se produce porque con ellas las *vacas sagradas* del sistema internacional encuentran un medio favorable y encubierto, tras la legitimidad que se le presume a esta organización mundial, para la consecución de sus intereses nacionales y el mantenimiento de su prestigio internacional. O, simplemente, encuentre su razón de ser ante la imposibilidad de convencer a los miembros del Consejo de Seguridad de la conveniencia de innovar las líneas de actuación de este órgano con medidas que, para su efectividad, necesitan de la superación de la tan arraigada defensa del interés nacional y de un razonamiento y sentimiento verdaderamente internacional.

Ahora bien, cabe plantearse si ese incremento cuantitativo en la adopción de las medidas coercitivas, se ha visto correspondido con una mayor efectividad y adecuación al espíritu de la Carta de Naciones Unidas. La desaparición del enfrentamiento feroz y el nuevo espíritu de cooperación en el seno del Consejo de Seguridad no tienen por qué ser, en sí mismos, causas directas de una mejora cualitativa en la ejecución y en los resultados de estas medidas. Además, cuando se decidió establecer estas medidas, se hizo en la creencia de que, con ellas, se lograría ese *gran* propósito de la Organización, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La cuestión está en ver si, en la práctica, el modo elegido para ejecutarlas ha producido la consecución del mismo y, por lo tanto, si estas medidas han respondido a su finalidad intrínseca. Por otra parte, también, tenemos que analizar si la puesta en práctica de estas medidas ha generado efectos colaterales y, en el caso de que la respuesta sea afirmativa, cuál es la naturaleza de los mismos y la valoración que nos merece. El análisis, que realizaremos para dar respuesta a estas cuestiones y a las que puedan ir surgiendo, seguirá los conceptos utilizados por el Secretario General en sus informes, una *Agenda para la Paz* y un *Suplemento de una Agenda para la Paz*, puesto que éstos han sido los que han marcado la actividad y terminología de la Organización, desde que fueron emitidos. Así, comprobaremos si las recomendaciones y propuestas realizadas por el Secretario General para que el fin de mantener la paz y seguridad internacionales no permaneciera en la utopía, han sido realmente escuchadas y plasmadas en la práctica por el Consejo de Seguridad.

1. EL FINAL DE LA GUERRA FRÍA Y LOS CAMBIOS EN EL PANORAMA INTERNACIONAL

El Consejo de Seguridad, durante la etapa de la Guerra Fría, sufrió una casi total parálisis. La utilización de la Organización como un foro propagandístico para ganar nuevas zonas de influencia, tuvo nefastas consecuencias para el Consejo de Seguridad que comprobó cómo su actuación quedaba limitada a ciertos asuntos ante el siempre omnipresente derecho de veto de sus Miembros permanentes², que le impedía actuar bajo el Capítulo VII de la Carta, adoptar medidas coercitivas con relativa frecuencia y activar plenamente el sistema de seguridad colectiva. Se buscaron nuevas fórmulas para intentar que la Organización superara la parálisis de su órgano principal, pero ello suponía abandonar las previsiones de la Carta. La resignación se había ya apoderado hasta de los espíritus más optimistas cuando se produjeron los insospechados acontecimientos históricos que hicieron cambiar toda la situación internacional.

El primer y más trascendental cambio vino representado por la desaparición del enfrentamiento entre los bloques. El Secretario General del Partido Comunista Soviético desde 1985, Mihhail Gorbachov, sorprendió a propios y extraños cuando, en junio de 1986, durante la celebración del 27º Congreso de su Partido y, en agosto del mismo año, ante la Asamblea General, manifestó sus intenciones, ante la mirada desconfiada de los Países Occidentales, de terminar con la tensión hasta entonces vivida y de llevar a cabo la reforma total de su sistema, a través de la conocida *perestroika*, por la cual se producía una apertura a la ideología y al sistema económico típicamente occidental. Esos signos de apertura también tuvieron su proyección hacia la Organización de Naciones Unidas. En septiembre de 1987, publicó un artículo en prensa en el que detalladamente se exponían sus propuestas para que las Naciones Unidas desempeñaran el papel principal en un sistema global de seguridad internacional³. Junto a estas propuestas, la actitud de la U.R.S.S. dentro de la Organización sufrió variaciones paralelas. Sus vetos son más espaciados, razonados y fundamentados; satisface todas las cuotas pendientes de

2 Desde 1946 a 1985, la U.R.S.S. recurrió al veto en 124 ocasiones; EE.UU. lo hizo en 44 veces; el Reino Unido en 25, Francia en 15, y China en 7.

3 Entre otras cosas, defendía un papel más amplio de los observadores militares de N.U. y operaciones de mantenimiento de la paz en los conflictos militares; la creación de una nueva agencia de la Organización para verificar el cumplimiento de los acuerdos sobre control de armamento; la extensión en el uso de los medios de arreglo pacífico; la conversión de los Miembros permanentes en garantes de la seguridad regional; mayor independencia del Secretario General; las reuniones del Consejo a nivel ministerial antes del comienzo de las sesiones regulares de la Asamblea General; la celebración de reuniones del Consejo en lugares donde existiera tensión y en las capitales de los Miembros permanentes; la «resurrección» del Comité de Estado Mayor; el reconocimiento, sobre todo por parte de los Miembros del Consejo de Seguridad de la jurisdicción obligatoria de la Corte Internacional de Justicia; o la creación de un instituto para el entrenamiento de las fuerzas de mantenimiento de la paz.

los presupuestos regulares y de las operaciones de mantenimiento de la paz; anuncia su intención de reducir los recursos unilaterales soviéticos a la fuerza; apoya los programas dirigidos al Tercer Mundo; abandona la política del *nyet* y, ello incita a que en el seno del Consejo se imponga la ley de la concertación y el consenso, negociándose hasta la última palabra de cada resolución para impedir que de esa manera se produzca el veto⁴.

Por supuesto, este giro de 180° grados en la política onusiana de la Unión Soviética se debía, no sólo a las buenas intenciones del Secretario General del Partido Comunista de cubrir con una funcionalidad real y total a la Organización Mundial, que, sin duda, existieron, sino también a la plena convicción de que el cambio económico y político que con la *perestroika* se pretendía producir en su país, exigiría toda su atención y esfuerzos. El antagonismo y la incomunicación hasta entonces imperantes en Naciones Unidas no podrían ser mantenidas, máxime si para superar los tremendos vendavales políticos que, se esperaba, azotarían la Unión Soviética, se estaba convencido de que el apoyo del resto de Potencias mundiales sería necesario. La historia no le privó de razón. La apertura hacia el capitalismo era una derrota del pensamiento ideológico, económico y político tan férreamente defendido durante unos setenta años, que acarreó una exhibición pública de todas las miserias, problemas insolubles y vergüenzas ocultadas tras un muro de absoluto hermetismo.

La reacción ante estos signos de aperturismo y conciliación soviéticos, fue, primero, de desconfianza y, después, de una cierta acogida de las potencias occidentales que, como si de un reto se tratase, aceptaron el «guante» lanzado por Mijhail Gorbachov y se dispusieron a participar en una batalla nunca antes presenciada: la de establecer todos los presupuestos necesarios para que la Organización y su Consejo respondieran, por primera vez, a las expectativas creadas desde su creación.

Por primera vez, desde que la Carta se adoptó, se daban unas circunstancias políticas de esta naturaleza. Las esperanzas empezaron a multiplicarse al comprobar como el tan temido veto, comenzaba a ser una simple excepción en la práctica del Consejo de Seguridad⁵, fruto de la nueva concertación y del incremento de las reuniones informales que impedía el ejercicio del mismo si el proyecto que se estaba votando había sido presentado por un permanente⁶.

La primera constatación del inicio de esta nueva etapa la tuvo el entonces Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, que asistía esperanzado a los progresos

4 G. R. BERRIDGE. *Return to the UN*, Macmillan, 1991, pp. 25-31 y M. BERTRAND, *La ONU*, Madrid, 1997, pp. 81-83.

5 Desde 1986 a 1990, la U.R.S.S. y China no ejercieron su derecho de veto, EE.UU. lo hizo en 23 ocasiones, el Reino Unido en 8 y Francia en 3, y en el período que media entre 1990 y 1999 se ha ejercido tan sólo en 9 ocasiones (5 vetos fueron estadounidenses, 2 rusos y 2 chinos).

6 F. DELON, «Le Rôle Joué par les Membres Permanents dans l'Action du Conseil de Sécurité», *Colloque de l'Académie de Droit International de la Hague, 21-23 de julio de 1992*, 1993, pp. 353-357.

en el Sáhara Occidental, Camboya y América Central y veía como desaparecían de su agenda los conflictos de Irán e Irak, Afganistán y Namibia a los que se había encontrado una solución. Lo que le llevó a hablar en su *Informe anual sobre el Trabajo de la Organización* de 1990 (A/46/404) de «transformación en la esfera global» y de «renacimiento de la Organización».

El segundo de esos cambios que significó una transformación del panorama internacional, se produjo el 2 de agosto de 1990 la invasión de Kuwait por Irak. Nunca un acto de estas características ha sido tan oportuno en la vida de una Organización. La respuesta del Consejo fue unánime, contundente y rápida, lo que permitió realizar «una amplia operación de propaganda»⁷ que tuvo su máximo exponente en el entonces Presidente de los EE.UU., George Bush, que en una conferencia de prensa declaró que esta respuesta habría de servir para instaurar y consolidar un *nuevo orden mundial*⁸, puesto que el consenso entre los cinco Miembros permanentes se había logrado y ya no desaparecería⁹.

Por otra parte, el 31 de enero de 1992, en el Consejo de Seguridad se produjo, por primera vez desde 1945, una reunión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno¹⁰. Esta reunión, que tenía el significativo e importante objeto de analizar «la responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales»¹¹, concluyó con la Declaración de 31 de enero de 1992 (S/23500). En ella, primero, se hacía un breve análisis de lo que se consideraba «un tiempo de cambio», tratando someramente cuestiones como el final de la Guerra Fría, la actuación en Kuwait para restablecer su soberanía e integridad territorial con especial atención a la situación humanitaria de la población civil iraquí, la celebración de la Conferencia sobre Oriente Medio en Madrid en 1991, auspiciada por los EE.UU. y la U.R.S.S., las nuevas tareas asumidas por las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, o la amenaza a la paz que suponía la

7 M. BERTRAND, *op. cit.* en nota 4, p. 85.

8 A. REMIRO BROTONS, *Civilizados, Bárbaros y Salvajes en el Nuevo Orden Mundial*, Madrid, 1996, pp. 3-4, y J. CARDONA LLORENS, «Nuevo Orden Mundial y Mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz*, 1993, Madrid, 1994, p. 219.

9 A. ROBERTS y B. KINGSBURY, aunque optimistas, no se dejaban llevar por ese grado de euforia: «It now had an opportunity to advance, if not to world government, at least towards a centrally regulated and well ordered international system», en «Introduction: The UN's Roles in International Society since 1945», en A. ROBERTS y B. KINGSBURY, editores, *United Nations, Divided World*, 2ª ed., Oxford, 1993, p. 4.

10 Los EE.UU. estuvieron representados por su Presidente, George Bush; Francia por el Presidente de la República, François Mitterrand; el Reino Unido por su Primer Ministro, John Major, que, además, ejercía la Presidencia del Consejo; Rusia por el Presidente, Boris Yeltsin; y China por el Primer Ministro, Li Peng. Los Miembros no permanentes que en ese momento componían el Consejo eran: Austria, Bélgica, Cabo Verde, Ecuador, Hungría, India, Japón, Marruecos, Venezuela y Zimbabue.

11 P. E. DELDIQUE describe esta reunión y las posturas de los representantes gubernamentales en ella presentes en *Le Mythe des Nations Unies. L'ONU après la Guerre Froide*, Paris, 1994, pp. 18-21.

inestabilidad en los campos económico, social, humanitario y ecológico; después, se recogían una serie de compromisos tales como el compromiso de los Miembros del Consejo con el Derecho Internacional, la Carta de Naciones Unidas y con el principio de arreglo pacífico de las controversias, con el sistema de seguridad colectiva y con la lucha contra los actos de terrorismo internacional; a continuación, y, con el objetivo de reforzar la efectividad de estos compromisos, invitaban al Secretario General a preparar un análisis y diversas recomendaciones sobre los medios para «reforzar y hacer más eficiente dentro del marco y disposiciones de la Carta la capacidad de Naciones Unidas para la diplomacia preventiva (*preventive diplomacy*), el establecimiento de la paz (*peacemaking*) y el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*)», que debería circular entre todos los Estados Miembros antes del 1 de julio de 1992; seguidamente, hacían unas reflexiones sobre el desarme, el control de armamento y las armas de destrucción masiva, expresando su compromiso de aumentar la efectividad de las Naciones Unidas en estas materias.

Esta Declaración, que podríamos catalogar como «de intenciones», nos muestra a unos Miembros del Consejo conscientes de la nueva etapa a la que se enfrentan¹². Manifiestan que el mundo tiene en ese momento la mejor oportunidad de lograr la paz y seguridad internacionales desde la fundación de las Naciones Unidas, que la terminación de la Guerra Fría ha generado esperanzas respecto a un mundo más seguro, equitativo y humano, que en muchas regiones del mundo se ha avanzado hacia la democracia y formas responsables de gobierno (en lo que es, sobre todo, una referencia indirecta a los acontecimientos en la Europa Oriental), que se ha desmantelado el régimen sudafricano del *apartheid*,... pero, también, que ese bienvenido cambio ha motivado la aparición de nuevos riesgos para la estabilidad y la seguridad y el hecho de que la ausencia de conflictos armados entre los Estados, por sí mismo, no asegura la paz y seguridad internacionales. Conclusión a la que no resulta difícil llegar vistos el desarrollo de los acontecimientos en el panorama internacional desde que se producen los signos de apertura hasta que esta reunión se celebra.

La desaparición del antagonismo entre bloques trajo consigo la entrada en la palestra pública de toda una serie de cuestiones que habían quedado soterradas por el protagonismo asumido por los enfrentamientos entre las dos Superpotencias¹³.

12 S. TORRES BERNÁRDEZ, «Perspectivas en la Contribución de Naciones Unidas al Mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales: Comentarios y Observaciones sobre la Declaración de los Miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992», en *Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 733-735.

13 J.A. CARRILLO SALCEDO mantiene que «la guerra fría y el enfrentamiento entre bloques [...] actuaron como importantes factores que encubrieron las nuevas realidades internacionales no estatales que se iban imponiendo, y congelaron numerosos problemas y conflictos subyacentes, hasta el punto de dar al sistema una estabilidad desconocida desde hacía tiempo», en «Cambios en la Sociedad Internacional y Transformaciones de las Naciones Unidas», en P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Coordinador, *La ONU, 50 Años Después*, Sevilla, 1995, p. 13.

Los conflictos internos motivados por el nacionalismo no estaban asumiendo la forma democrática que hubiera resultado aconsejable. Todo lo contrario, los intentos de independencia de las diversas comunidades étnicas, religiosas o culturales provocaban una violencia cruel, desatada e irracional que recordaba más a las luchas medievales que a las guerras vividas en los últimos siglos, y las llamadas al orden o proposiciones de diálogo de la Comunidad Internacional no surtían ningún efecto. El subdesarrollo y la pobreza, el abismo entre el Norte y el Sur, se presentaban más acuciantes fruto de la ineficacia de los intentos y planes de desarrollo elaborados hasta la fecha, provocaban oleadas inmensas de emigración ilegal a los países más desarrollados, que se veían incapaces de frenar las consecuencias que ello estaba teniendo en sus políticas internas, y originaban el desencadenamiento de salvajes guerras en los países mayormente azotados por ellos. Además, la desintegración territorial de la Unión Soviética había engendrado la aparición en la esfera internacional de multitud de Potencias nucleares fuera de control, que al no verse acompañadas de un cierto poderío económico tenían que lidiar con oleadas de inestabilidad interna que se desconocía en qué iban a desembocar y llenaban de desasosiego a todos los posibles objetivos nucleares. Los avances en la democracia no habían erradicado los elementos subversivos de corte dictatorial y, a veces, fascista que comenzaban a aparecer en las más distintas áreas del planeta, incluyendo los Estados históricamente paladines de esta forma de gobierno, enarbolando, en ocasiones, consignas xenófobas, bien por propia convicción, bien en un deseo de ganarse unos sectores sociales de apoyo político, a los que hasta entonces no se les había dado importancia, pero que ahora se multiplicaban. Junto a estos focos calientes de tensión y preocupación, surgía un elemento igualmente amenazador: el Islam, donde los extremistas asumían mayores parcelas de poder y esgrimían consignas de destrucción de todos los ideales occidentales en un ambiente de radicalidad e intolerancia (ambiente que, todo sea dicho, se ha visto «fomentado» por la actitud pendenciera de algún que otro Miembro de la Organización).

Todo ello ante la mirada atónita de la población mundial que, dado el gran desarrollo de los medios de comunicación, su espíritu insaciable de «cubrir la noticia» y la gran «rentabilidad» periodística de estas cuestiones, contemplaban como sus desayunos, comidas y cenas eran aderezadas con un mucho de pobreza, intolerancia, miedo y muerte. La concertación y cooperación se presentaban como conceptos imprescindibles en la actuación de la Organización, máxime cuando la opinión pública internacional tenía ahora la oportunidad de conocer la existencia, número y contenido, aunque éste siempre a grandes rasgos y dependiendo de la calidad y confianza de los «informadores» de los periodistas, de las reuniones entre los Cinco que concitaban siempre a un enjambre de micrófonos, cámaras fotográficas, de televisión y grabadoras¹⁴.

14 F. DELON, *op. cit.* en nota 6, p. 358.

En segundo lugar, otra de las conclusiones que podemos extraer es consecuencia directa de la primera: los Miembros del Consejo saben que se les ha abierto un elenco de posibilidades enorme para solucionar los antiguos y nuevos problemas y, también, la complejidad que éstos revisten. Por eso, se muestran cautelosos y eluden cualquier tipo de pronunciamiento grandilocuente que lleve a un excesivo optimismo. Lo que quieren mostrar es, algo más que un deseo, una seria intención de encontrar unas vías de trabajo en común que faciliten y aseguren el cumplimiento de su responsabilidad, pero no la seguridad de que se logrará la *panacea* de todos los males.

En tercer lugar, de esta Declaración se deduce el papel central que, a partir de este momento, se le va a asignar a la figura del Secretario General. De hecho, todos se manifiestan de acuerdo en afirmar que, a la hora de conseguir positivos avances en la promoción de la paz y seguridad internacionales, «el Secretario General tiene un papel crucial que jugar». Y su primera tarea será la de realizar ese análisis y esas recomendaciones, si bien circunscrito a unas concretas cuestiones que son señaladas por los Miembros del Consejo. Esta cierta restricción ha sido vista por TORRES BERNÁRDEZ como «una vía procedimental limitada» que «tiene la amplitud suficiente como para permitir intercambios o un debate entre los Estados Miembros de alcance considerable»¹⁵. Esta afirmación se vio confirmada cuando el Secretario General hizo público su análisis, ya que, aparte de las discusiones que se pudieron generar sobre este documento, Broutos Broutos-Ghali decidió aumentar el campo de su objeto de estudio.

2. LA AGENDA PARA LA PAZ, SU SUPLEMENTO Y LAS MEDIDAS COERCITIVAS: DE SU INCLUSIÓN EN EL ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ A SU INDEPENDENCIA CONCEPTUAL

Tras meses de arduo trabajo, el 17 de junio de 1992, el Secretario General presenta su Informe, titulado *Una Agenda para la Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz* (A/47/277, S/24111), respondiendo así a la invitación que le había sido realizada. Los resultados en él contenidos derivan de un estudio retrospectivo de la actuación del Consejo de Seguridad y de la Organización, y de las proposiciones que el recién estrenado Secretario General tenía al respecto del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. La clasificación de las actuaciones de la Organización en esta materia se realiza conforme a las tres categorías que le habían sido indicadas por los Miembros del Consejo, si bien el Secretario General añade *motu proprio* una cuarta: la consolidación de la paz tras un conflicto (*post-conflict peacebuilding*). De este informe, que se ha convertido en uno de los documentos *guía* de la actuación de la Organización en temas de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, gracias al carác-

15 S. TORRES BERNÁRDEZ, *op. cit.* en nota 12, pp. 731-732.

ter global, profundo y novedoso del análisis en él realizado, analizaremos las recomendaciones que el Secretario General realizó en sede de medidas coercitivas, no militares (art. 41 de la Carta) y militares (art. 42 de la Carta), y, de esta manera, podremos comprobar si las mismas fueron seguidas por el Consejo de Seguridad en su práctica.

2.1. LA AGENDA PARA LA PAZ O DE SU CONSIDERACIÓN COMO MEDIOS DE ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

El establecimiento de la paz, en este documento, vino a ser definido como la acción desarrollada para llevar a las partes hostiles hacia un acuerdo, esencialmente a través de medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta¹⁶. No obstante el protagonismo de los medios de arreglo pacífico en el análisis de esta categoría, el Secretario General distinguió diversas materias o líneas de actuación que, consideraba, podían beneficiar el establecimiento de la paz en estos términos. De esta forma, hizo recomendaciones sobre la Corte Internacional de Justicia, la mejora a través de la asistencia, las sanciones y sus problemas económicos especiales, el uso de la fuerza militar y las unidades de resguardo de la paz.

En el tema de sanciones y problemas económicos especiales, se dejó sentir la influencia de los graves problemas que había generado en los países vecinos la imposición de «sanciones» contra Irak, en 1990, por su agresión a Kuwait¹⁷, ya que recomendaba que se multiplicaran los esfuerzos del Consejo de Seguridad en orden a lograr la mayor implicación de las instituciones financieras y otros componentes del sistema de Naciones Unidas en la solución de los problemas económicos que, de la aplicación de las medidas del art. 41, surgen para los Estados Miembros.

Por otra parte, incluyó en esta categoría el recurso al uso de la fuerza militar como posibilidad lógica a un previo fracaso de los medios pacíficos, pero, también, como opción anterior al recurso de los mismos, para que, en ciertas ocasiones, no

¹⁶ Medios pacíficos que han de ser entendidos conforme al desarrollo que, al respecto, ha realizado la Asamblea General por medio de la Declaración de Manila de 1982 sobre *Arreglo Pacífico de las Controversias Internacionales* (A/37/10), la Declaración de 1988 sobre *Prevención y Eliminación de las Controversias o Situaciones que Puedan Amenazar la Paz y Seguridad Internacionales y el Papel de las Naciones Unidas en esta Materia* (A/43/51), y de diversas resoluciones que, al amparo de las declaraciones, ha adoptado sobre la materia. Entre esas resoluciones, el Secretario General menciona la res. 44/21 de 15 noviembre de 1989 sobre *la intensificación de la paz internacional, la seguridad y la cooperación internacional en todos sus aspectos de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas*. No es nombrada pero también se debe incluir en este extremo la Declaración de la Asamblea General sobre *la determinación de los hechos por las N.U. en la esfera del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*, de 17 de enero de 1992 (A/46/690) [J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M.P. ANDRÉS SÁENZ de SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, Madrid, 1992, p. 748].

¹⁷ A.C. SCHRICKE, «L'Agenda pour la Paix de Broutos Broutos-Ghali: Analyse et Premières Réactions», *A.F.D.I.*, 1992, p. 16.

se puede ver menoscabada la credibilidad del Consejo de Seguridad como «garante de la seguridad internacional». El Secretario General estimó que, para que esta anteposición se produjera correctamente, sería necesaria la celebración y entrada en vigor de los convenios especiales del art. 43, aprovechando las circunstancias políticas que, por primera vez en la historia de N.U., acontecían, y, así, abandonar la práctica de recurrir a la fuerza sólo mediante bases *ad hoc*. En esta línea, recomendó que el Consejo de Seguridad iniciara esas negociaciones, apoyado por el Comité de Estado Mayor. El Secretario General, al hilo de esa recomendación, aprovechó para dirigir una crítica directa al Consejo: es en este campo en el que debe jugar el Comité de Estado Mayor y no en el de planear y dirigir las operaciones de mantenimiento de la paz, que es a lo que ha quedado relegado este órgano.

Como innovación importante del Secretario General, aparecen las unidades de resguardo de la paz (*peace-enforcement*, en terminología inglesa, y *unités d'imposition de la paix*, en la francesa). Se trataría de unidades más fuertemente armadas que las operaciones de mantenimiento de la paz, constituidas por tropas voluntarias que tendrían un amplio entrenamiento de preparación en sus ejércitos nacionales. Estarían siempre disponibles a la llamada del Consejo de Seguridad, que debería autorizar su actuación, y bajo el mando del Secretario General, no del Comité de Estado Mayor, ya que Broutos-Ghali les atribuye la naturaleza de medidas provisionales del art. 40¹⁸. Las circunstancias en las que se utilizarán y los términos de referencia aconsejan que sean clara y previamente determinados.

Su misión sería la del restablecimiento de un alto el fuego que hubiese sido violado, función que hasta el momento habían desempeñado las operaciones de mantenimiento de la paz. La razón de crear estas unidades con el objetivo de relevar a las operaciones de mantenimiento de la paz residía en que esta misión requiere una preparación, un equipamiento y unas acciones que no son demasiado compatibles con las características de estas últimas. Además, está el hecho de que la realización de esta actividad por las operaciones de mantenimiento de la paz motiva el desencanto de los que contribuyen a su sostenimiento.

La regulación de estas unidades, sin embargo, goza de una cierta ambigüedad, posiblemente, buscada por el Secretario General. El papel que se les asigna y la indicación de que estarán más fuertemente armadas que las operaciones de mantenimiento de la paz, dejan entrever que estas unidades podrán recurrir al uso de la fuerza para fines no sólo de legítima defensa¹⁹, pero al no estar específicamente recogido se intenta eludir la oposición de los Estados contrarios a que las Naciones Unidas puedan hacer uso de la fuerza con una finalidad distinta a la de proteger a su personal.

18 Esta propuesta del Secretario General, unida a la posibilidad del despliegue preventivo y a la creación por B. Broutos-Ghali del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, «en el que están integrados, bajo la dirección de un teniente coronel belga, doce comandantes *cedidos* por sus respectivos gobiernos», es lo que ha llevado a J. CARDONA LLORENS a hablar de «militarización de la Secretaría», *op. cit.* en nota 8, p. 242.

19 A. C. SCHRICKE, *op. cit.* en nota 17, p. 17.

Esta configuración de las unidades de resguardo de la paz las sitúa en un lugar intermedio entre las fuerzas llamadas a desarrollar la acción coercitiva del art. 42 y las operaciones de mantenimiento de la paz²⁰.

Si llegados a este punto, realizamos una nueva lectura de la definición de establecimiento de la paz dada por el Secretario General, no puede menos que sorprender que, en una categoría que parecía inicialmente destinada a ocuparse de los medios pacíficos y del Capítulo VI de la Carta, nos encontremos con los conceptos de sanción, uso de la fuerza militar y unidades de resguardo de la paz. Las «sanciones» son medidas coercitivas que pueden reconducir a las partes a un arreglo pacífico, pero que, por su propia naturaleza, no pueden ser entendidas como medios de arreglo pacífico. Y, ¿qué decir del uso de la fuerza o de las unidades de resguardo de la paz²¹? Estas medidas no creemos que deban ser introducidas, sin más, en un apartado definido así. Verdaderamente lo que parece deducirse de esta redacción es que en el Secretario General se ha reproducido la confusión que existe dentro de la actuación discrecional del Consejo de Seguridad y su laxitud a la hora de realizar la fundamentación jurídica de sus acciones.

La práctica del Consejo de Seguridad de no señalar sobre la base de qué precepto o capítulo de la Carta está actuando, y de adoptar medidas que pueden fundamentarse en dos o más capítulos o, si se prefiere, en ninguno en concreto porque no participan por completo en las condiciones de los mismos, no es que haya sido seguida *al pie de la letra* por el Secretario General, pero sí que, en cierto modo, le ha influenciado. Si el objetivo del Secretario General era mostrar simplemente lo que la realidad requiere, es decir, que el establecimiento de la paz necesita en ocasiones de las medidas coercitivas, hubiera sido aconsejable hacer una cierta mención al respecto en su definición.

La reacción del Consejo de Seguridad frente a estas propuestas de la Secretaría quedó reflejada en la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, de 30 de diciembre²². En ella se trata la cuestión de los problemas económicos especiales que surgían de la adopción de las medidas del art. 41. Los Miembros del Consejo, aunque invitan al Secretario General a mantener contactos con los líderes de las instituciones financieras internacionales, otros componentes del sistema de Naciones Unidas y los Estados Miembros, no dirigen ningún mensaje a éstos en aras de «animar» su espíritu de cooperación con la Organización. Y, el 26 de febrero²³, el Consejo de Seguridad se pronuncia sobre la cuestión de la asistencia humanitaria y sus relaciones con el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la

20 H. THIERRY, «L'Agenda pour la Paix et la Charte des Nations Unies», *Colloque de l'Académie de Droit International de La Haye. Le développement du Rôle du Conseil de Sécurité, 21-23 de julio de 1992*, Dordrecht/Boston/Londres, 1993, p. 382.

21 Para H. THIERRY tanto el uso de la fuerza militar como las unidades de resguardo de la paz «*débordent la règlement des différends et relèvent du maintien de la paix*», *op. cit.* en nota 20, p. 379.

22 S/25036.

23 S/25344.

consolidación de la paz. Las consideraciones humanitarias deberán ser contempladas en la planificación y envío de las misiones de determinación de los hechos y en los análisis del sistema de alerta rápida.

El hecho de que el Consejo no se pronuncie sobre las propuestas más osadas de la *Agenda para la paz* (unidades de resguardo de la paz y la puesta en marcha de los arts. 43 y ss.) podría interpretarse como un indicio de que eran las cuestiones que más discusiones y desacuerdos estaban planteando²⁴.

El Secretario General con este Informe había realizado la primera y, en principio, inesperada tarea de su mandato, estrenado el 1 de enero de 1992. Su *Agenda para la Paz*, contenía en la materia objeto de examen en este artículo, unas proposiciones que habrían de superar numerosos y difíciles obstáculos para gozar de una cierta efectividad. La cuestión era ver si la buena voluntad política conseguiría hacerlos desaparecer. Asimismo, el Secretario General, decidido a tratar la paz desde todos los aspectos posibles, en 1994, elaboró la *Agenda para el Desarrollo* (A/48/935), sobre la base del consenso internacional de que uno de los pilares fundamentales de la paz duradera es el desarrollo económico y social. Con este segundo documento parecía que se cerraba el estudio de las recomendaciones básicas para mejorar la actuación del Consejo de Seguridad y de la Organización, en general, en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, el devenir de los acontecimientos motivó que B. Broutos-Ghali tuviera que pronunciarse, una segunda vez, sobre estas materias.

2.1. EL SUPLEMENTO DE UNA AGENDA PARA LA PAZ: LA ESCISIÓN DEL CONCEPTO DE ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ

El propósito de este Documento de Posición (A/50/60-S/1995/1), que fue emitido el 3 de enero de 1995, no era, según el propio B. Broutos-Ghali, el de reformar *Una Agenda para la Paz*, ni cuestionar las estructuras o procedimientos que habían sido consolidados por el tiempo, sino resaltar selectivamente las áreas, no previstas o previstas parcialmente, donde las dificultades habían surgido y donde era necesario que los Miembros del Consejo se pronunciaran y adoptaran decisiones difíciles. Este documento «surge en un momento de escepticismo —cuando no de rechazo—»²⁵ de la Comunidad Internacional frente a la Organización, motivado por sus pocos aciertos a la hora de afrontar sus responsabilidades en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales durante esos dos años y medio que median entre los dos documentos. El propio Secretario General mantiene que había habido éxitos (los menos) y fracasos y todo ello ante un interés creciente de los medios de comunica-

24 En el mismo sentido se pronuncia A. C. SCHRICKE, *op. cit.* en nota 17, p. 27.

25 E. RODRÍGUEZ MARTÍN, «El Documento de Posición del Secretario General emitido con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas: El Suplemento de *Un Programa de Paz*», *R.E.D.I.*, vol. XLVII (1995), 1, p. 279.

ción, que habían dirigido más críticas que alabanzas a la actuación de Naciones Unidas, situando preferentemente su objetivo periodístico en las operaciones de mantenimiento de la paz. Junto a ello, se habían producido nuevos cambios que habían modificado necesariamente el *modus operandi* de la organización mundial²⁶. El riesgo de que, ante todo ello, la *Agenda para la Paz* se convirtiese en letra muerta condujo al Secretario General a pronunciarse una vez más sobre las propuestas ya elaboradas.

En el *Suplemento de una Agenda para la Paz*, el Secretario General hace una reclasificación de las funciones en el mantenimiento de la paz. Vuelve a distinguir las categorías señaladas en su *Agenda*, pero con dos innovaciones. En primer lugar, une la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, como si de una sola categoría se tratase, desapareciendo así la delimitación entre estos conceptos²⁷. Y, en segundo lugar, extrae de sus conceptos *madre* el desarme, las sanciones y la acción de imposición, otorgándoles la consideración de categorías diferenciadas. La justificación a esta clasificación se encuentra en el consentimiento de las partes, necesario en el caso de la diplomacia preventiva y establecimiento de paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz e innecesaria en el supuesto del desarme, las sanciones y la acción de imposición.

En tercer lugar, propone la creación de una Fuerza de Reacción Rápida (*Rapid Reaction Force*) para solventar los problemas de disposición de tropas para establecer las operaciones de Paz. El Consejo de Seguridad las desplegará cuando estas operaciones tengan carácter urgente. Su composición vendrá dada por unidades de batallón de distintos países. El entrenamiento será para todos igual en cuanto a forma y procesos, con prácticas en intervalos regulares. Los equipos de comunicación integrada constituirán su equipamiento. Residirán en sus propios países, pero siempre preparados para la acción.

Esta Fuerza viene a ser una de las mayores innovaciones del *Suplemento*, y puede ser calificada como una evolución de las Unidades del Resguardo de la Paz, que en este segundo documento ha sido reubicada dentro del mantenimiento de la paz, en lugar de dejarla en el apartado del establecimiento de la paz²⁸. Este cambio

26 Los conflictos, tradicionalmente interestatales, se habían transformado en intraestatales. De hecho, de las once operaciones de mantenimiento de la paz establecidas desde enero de 1992 (fecha de la reunión de los Miembros permanentes), todas menos dos habían sido relativas a conflictos internos. Ello había significado que la intervención internacional había tenido que *nadar entre dos aguas*, la de las tareas militares y la de las tareas humanitarias, y asumir funciones de reconciliación nacional y restablecimiento de un gobierno efectivo. En otras ocasiones, el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz se había producido tras la firma de un acuerdo de paz entre los combatientes, debiendo asumir funciones civiles antes impensables. Dicho de otro modo, se había tenido que aumentar y diversificar las funciones de las operaciones de mantenimiento de la paz, convirtiéndolas en operaciones multidisciplinares. Un nuevo cambio había sido el uso de la fuerza de Naciones Unidas, dirigido cada vez más a proteger las operaciones humanitarias, lo que había originado que, a menudo, su mandato no pudiera basarse en el acuerdo de las partes implicadas.

27 E. RODRÍGUEZ MARTÍN, *op. cit.* en nota 25, p. 280.

28 E. RODRÍGUEZ MARTÍN, *op. cit.* en nota 25, p. 281-282.

de localización se debe, quizá, a esa cierta reunificación que realiza de la diplomacia preventiva y del establecimiento de la paz, y a las dificultades de los Estados Miembros para mostrarse de acuerdo en establecerla en otra categoría distinta al mantenimiento de la paz²⁹.

En el apartado de las sanciones, el Secretario General resalta la necesidad de que el Consejo de Seguridad fije con claridad los criterios objetivos que permitan determinar cuándo la finalidad perseguida con ellas se ha cumplido, y, de este modo, solucionar los problemas surgidos a la hora de saber cuándo se ha de levantar un embargo. Las actitudes conducentes a generar la impresión de que estas sanciones son un castigo más que un intento de modificar una conducta política han de ser eliminadas. El hecho de que los efectos producidos con estas medidas sean contraproducentes a la finalidad que motivó su adopción (los grupos más vulnerables suelen ser los afectados principalmente por su adopción; la capacidad productiva del país puede quedar seriamente mermada; los países vecinos y los terceros Estados se ven perjudicados en sus economías; ...), se ha superado sobre la base de agencias humanitarias que puedan desarrollar eficazmente su trabajo, y sobre un sistema efectivo de compensación a los terceros Estados que han visto perjudicados sus intereses. Ese sistema de compensación requeriría la creación de un mecanismo, que tuviera su sede en la Secretaría y que desempeñara las funciones de cálculo inicial del efecto potencial global de su implantación, la promoción de su cumplimiento, la medición de sus efectos para paliar sus consecuencias políticas y la búsqueda de nuevas vías de compensación³⁰.

La otra faceta de la acción coercitiva, la acción de imposición o, si se prefiere, las medidas que suponen el uso de la fuerza, ha tenido que ser ejercida por grupos de Estados, frente a la incapacidad de la Organización de desplegar, dirigir, mandar y controlar operaciones de esta dimensión. A diferencia de su *Agenda para la Paz*,

29 En principio, el Consejo de Seguridad, en la Declaración presidencial, de 22 de febrero de 1995, (S/PRST/1995/9), fruto de las reuniones de 18 y 19 de enero y 22 de febrero de ese mismo año, omite cualquier pronunciamiento sobre las primeras sugerencias, realizadas en el principio del *Suplemento*, y prefiere reiterar las recomendaciones hechas sobre las operaciones de mantenimiento de la paz en la *Agenda para la Paz*, manifestándose tan sólo sobre las realizadas acerca de la capacidad de la Organización para rápido despliegue y refuerzo de estas operaciones, encomendando al Secretario General que ahondara en las medidas necesarias para lograrlo. Será en una Carta, de 18 de enero de 1996, (A/50/869 S/1996/71) del Representante Permanente de Francia donde se encuentre una de las proposiciones más osadas, pues sugiere la creación de otro tipo de operaciones que actúen antes de que un conflicto haya terminado, dirigidas a moderar el conflicto o a restablecer la paz, funciones que les impedirían ser neutrales, ya que tendrían que hacer variar el comportamiento de una de las partes, que encontraría más beneficioso continuar con el conflicto, que encontrarle una solución que le pusiera el punto final.

30 El Consejo de Seguridad coincide con el Secretario General en sus reflexiones sobre estas medidas y le requiere para que refuerce las secciones de la Secretaría que tratan directamente estas sanciones, consciente del creciente rechazo que su imposición genera, y su directa relación con los incumplimientos de las mismas, en la Declaración presidencial, de 22 de febrero de 1995, (S/PRST/1995/9).

el Secretario omite cualquier referencia a los convenios especiales del art. 43, y justifica esta manera de ejercer el uso de la fuerza como preferible al ejercicio unilateral de los Estados. Es evidente que en estas fechas, B. Broutos-Ghali debía estar ya convencido de lo utópico que es esperar que los Estados Miembros celebren estos convenios especiales, en la medida que ningún Estado quiere ceder el mando sobre parte de sus efectivos militares, sin tener la seguridad absoluta de que los demás harán lo mismo. Sin embargo, ello no debería haberle hecho olvidar que la petición pública, constante y reiterada se debe seguir ejerciendo hasta conseguir crear la conciencia generalizada de lo imprescindible de su celebración. Si los caminos encontrados para ejercer estas medidas, obtienen una cálida recepción por ser la opción menos mala posible, se abre la puerta a su continuidad y se la cierra a su sustitución por el mecanismo realmente adecuado.

De esta forma, una vez expuestas las recomendaciones y propuestas del Secretario General sobre las medidas coercitivas, corresponde examinar cómo fueron recibidas y materializadas por el Consejo de Seguridad en su actuación durante la nueva época, que ha supuesto una evolución respecto a su período anterior y cuyo punto inicial hemos fijado en 1990, por ser a partir de ese momento cuando comenzaron a manifestarse más claramente las nuevas tendencias que iban a marcar la actuación de este órgano de las Naciones Unidas.

3. LA APLICACIÓN DE LAS MEDIDAS COERCITIVAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD DURANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

Con carácter previo al análisis de esta práctica, hay que señalar que el Consejo de Seguridad, a la hora de fijar los términos de su respuesta frente a una determinado conflicto o situación, ha ido mezclando las distintas categorías que habían sido delimitadas por el Secretario General buscando siempre su idoneidad, bien respecto al acontecimiento al que responden, bien respecto a los intereses de sus Miembros, sin que, en ocasiones, resulte fácil distinguir exactamente ante qué tipo de acciones encontramos. Este comportamiento es lo que ROBERTS y KINSBURY han denominado *formas híbridas*³¹.

3.1. LAS SANCIONES: LAS MEDIDAS COERCITIVAS NO MILITARES DEL ART. 41 DE LA CARTA

El recurso a este artículo ya había tenido lugar durante la etapa anterior de la Organización, aunque fuera en contadas ocasiones, pero ha sido en este nuevo período en el que ha desplegado más su virtualidad. De hecho, con mayor o menor rapidez de adopción, se ha convertido en una de las medidas más aplicadas, revisitando hasta el momento un carácter previo a las eventuales autorizaciones del uso de la fuerza. El *iter* lógico que parecían querer los redactores de la Carta, por lo

31 A. ROBERTS y B. KINGSBURY, *op. cit.* en nota 9, p. 32.

tanto, se ha ido siguiendo, a pesar de que no hay ninguna disposición en ese texto que obligue a respetarlo. Este comportamiento se debe, creemos, al convencimiento de los Miembros del Consejo de Seguridad de que es preferible intentar solucionar una situación que ponga en peligro la paz y seguridad internacionales, primero, con medidas menos agresivas y, después, en caso de reiterado incumplimiento de sus decisiones y de improrrogables situaciones de vergüenza internacional, con medidas más contundentes.

La primera aplicación de este artículo en esta etapa tuvo lugar en la resolución 661 (1990), de 6 de agosto, al imponerse a Irak y al ocupado Kuwait un embargo general y total (financiero y comercial pleno), cuya única excepción venía referida a los pagos destinados exclusivamente a propósitos médicos y humanitarios y a los suministros de alimentos en circunstancias humanitarias³², con el objetivo de llevar la invasión y ocupación de Kuwait por Irak a su fin y restaurar la soberanía, independencia e integridad territorial de Kuwait³³. Se respondía con una rapidez

32 El Comité de Sanciones, creado en esa misma resolución, debería revisar continuamente esas necesidades, teniendo en cuenta la información que el Secretario General recopilase de las agencias de Naciones Unidas, otras agencias humanitarias y cualquier otra fuente sobre la disponibilidad de alimentos de Irak y Kuwait, centrada principalmente en las insuficiencias de los niños de menos de 15 años, madres embarazadas, situaciones de maternidad, enfermos y ancianos. Las decisiones del Comité sobre aquellas nuevas circunstancias en las que existiera una urgente necesidad humanitaria de suministros alimenticios serían comunicadas sin dilación al Consejo de Seguridad. Esos suministros serían realizados por el Comité Internacional de la Cruz Roja y otras apropiadas agencias humanitarias, bajo su supervisión de este Comité, siendo el Secretario General el encargado de realizar sus buenos oficios para facilitar la entrega y distribución de los mismos. Esa misión de buenos oficios fue posteriormente ampliada al campo de arreglo pacífico de las controversias en la res. 674 (1990), de 29 de octubre, parágrafo 12.

33 En esta resolución no se hizo mención alguna del art. 41, fijándose como fundamento jurídico el art. 51 de la Carta, esto es, el derecho de legítima defensa individual o colectiva. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el derecho de legítima defensa se le reconoce a los Estados, «hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales», y aquí esa actuación se había producido (en forma de medidas provisionales, en la res. 660 (1990), de 2 de agosto, y, en esta res. 661 (1990), de medidas coercitivas no militares). Ello nos llevaría a mantener que no se trata de un ejercicio de ese derecho, sino una actuación del Consejo de Seguridad en el marco de sus competencias y poderes, si no fuera porque el Consejo menciona explícitamente el art. 51 y no el art. 41. En un principio, no podemos interpretarlo como un reconocimiento de la incapacidad del Consejo de Seguridad para dotar de eficacia a las medidas por él adoptadas porque, en ese caso, no tendría sentido que hubiera decidido establecer este embargo, primero, y hubiera establecido un bloqueo naval y una autorización genérica a alguno de sus Estados Miembros para utilizar todos los medios necesarios para hacer cumplir sus resoluciones, después, como efectivamente hizo. Además, el hecho de reconocer esa incapacidad justo cuando el Consejo de Seguridad se había desbloqueado y reinaba la armonía entre sus permanentes, resultaría incoherente. ¿Cómo interpretar, pues, lo que C. WARBRICK, en «The invasion of Kuwait by Iraq», *I.C.L.Q.*, vol. 40, 2, 1991, p. 486, ha denominado *the opaque language* del Consejo de Seguridad? Podría ser que el Consejo hubiera querido insinuar que, a pesar de haber calificado la anexión de este territorio como un quebrantamiento de la paz en la res. 660 (1990), sus Miembros eran conscientes de que se trataba de un acto de agresión frente al cual hubiera sido legítimo reaccionar sin esperar la actuación del

inusitada al incumplimiento de Irak de la res. 660 (1990), de 2 de agosto, en la que se constreñía a este Estado a retirarse inmediata e incondicionalmente del territorio kuwaití a las mismas posiciones que ocupaban sus tropas el 1 de agosto, bajo la fórmula de medida provisional del art. 40 de la Carta³⁴.

El principal rasgo que podemos destacar de esta reacción del Consejo de Seguridad es su inmediatez. La resolución 660 (1990) fue emitida el mismo día en que se produjo la agresión de Kuwait por Irak, el 2 de agosto, y la res. 661 (1990), en la que se decidía el embargo como respuesta al incumplimiento iraquí de la medida provisional impuesta, tan sólo cuatro días más tarde. Es evidente que nos encontramos ante la primera transgresión de la prohibición de recurrir a la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado (art. 2.4 del Carta) desde que se había *enterrado el hacha de guerra* en el seno del Consejo, y que, por ende, Irak había vulnerado también la obligación de arreglar las controversias por medios pacíficos del art. 2.3, en la medida que ambos Estados estaban ya enfrentados desde hacía tiempo por la cuestión de la delimitación de fronteras, razones suficientes, por tanto, para provocar la adopción de estas medidas. Sin embargo, en este caso confluyen otros motivos de carácter externo que influyeron decisivamente en esa rapidez inusitada, que será echada de menos en otros conflictos posteriores. Kuwait, uno de los países más ricos en pozos de extracción petrolífera, era uno de los suministradores fundamentales de esta materia prima de las potencias occidentales y, de consolidarse este acto de agresión y la inestabilidad en la zona, la fluidez de ese suministro corría peligro.

En la resolución 687 (1991), de 3 de abril, se fijaron los términos de la revisión de la vigencia de esta medida. Cada 60 días se examinaría la cuestión a la luz de las políticas y prácticas del gobierno iraquí acerca del cumplimiento de sus resoluciones. Además, decidía que el levantamiento total del embargo se produciría una vez que el Consejo de Seguridad estuviera de acuerdo en afirmar que Irak había cumplido con unas determinadas obligaciones señaladas en la misma.

El 15 de agosto de 1991 el deterioro de la situación nutricional y sanitaria en Irak motivó un levantamiento parcial del embargo³⁵ respecto a la venta de petróleo y productos petrolíferos en una cantidad que no podría exceder de 1,6 billones de

Consejo y que, en una situación igual, esa reacción no sería vista con malos ojos por este órgano. O bien, que dado lo incipiente de ese clima de cooperación, el Consejo estaba garantizando la continuidad de esta línea de acción en el supuesto de que la parálisis volviese hacer acto de presencia en su seno. Esta última línea argumental también se la plantea D. W. GREIG al preguntarse: «*But would a right to act in self-defence have revived if the economic sanctions later proved to be inadequate to achieve their objective, and the Council failed to adopt a resolution authorising the use of force?*», en «Self-Defence and the Security Council: What does Article 51 require?», *I.C.L.Q.*, vol. 40. 2. 1991, p. 398.

34 Un análisis del origen de esta agresión se puede encontrar en M. MENDELSON y S. HULTON, «La revindication par l'Irak de la souveraineté sur le Koweit», *A.F.D.I.*, 1990, pp. 195-226.

35 Res. 706 (1991), de 15 de agosto, que se vio completada con la res. 712 (1991), de 19 de septiembre.

dólares estadounidenses, de los cuales una parte iría destinada a la compra de alimentos, medicinas y materiales y suministros requeridos para cubrir las necesidades civiles esenciales, y la otra a satisfacer los pagos asumidos por el Fondo de Compensación de Naciones Unidas³⁶, los costes totales de la devolución de las propiedades kuwaitíes y de la ejecución de la sección C de la res. 687 (1991) y la mitad de los costes de la Comisión creada para la fijación de la frontera. No obstante, ese levantamiento parcial del embargo se sometía a unas ciertas condiciones: el Comité establecido por la res. 661 (1990) debía aprobar cada una de las ventas; el precio pagado por esas ventas sería directamente ingresado por el comprador en una cuenta de Naciones Unidas que sería administrada por el Secretario General³⁷; el Consejo de Seguridad aprobaría las compras de alimentos, medicinas, materiales y suministros necesarios, previo informe del Secretario General, y esa suma se dividiría en tres partes. El precio que deberían tener estos productos sería el precio auténtico de mercado³⁸. Pero esta medida no fue suficiente para cubrir esas necesidades esenciales, por lo que en 1995 se produjo un nuevo levantamiento parcial del embargo. El 14 de abril de 1995, en la res. 986 (1995), se autorizaba la importación de petróleo y productos petrolíferos en una cantidad de un billón de dólares U.S.A. cada 90 días y por un período inicial de 180 días, que iría a parar a la cuenta corriente administrada por el Secretario General y que sería utilizada, una vez descontados los porcentajes destinados a diversos conceptos establecidos por el Consejo³⁹, a la compra de los alimentos, consagrándose así la fórmula denominada «petróleo por alimentos» (*oil for foods*). Esta medida se fue prorrogando y sigue

36 El Fondo de Compensación de Naciones Unidas fue autorizado en la sección E de la res. 687 (1991), y definitivamente establecido por la resolución 692 (1991), de 20 de mayo, al igual que la Comisión encargada de su administración. Esta Comisión será la encargada de revisar, juzgar y evaluar las reclamaciones y pagar las compensaciones por las pérdidas y los daños sufridos por individuos, corporaciones, gobiernos y organizaciones internacionales como resultado directo de la ilegal ocupación de Kuwait. Dentro de la Comisión el órgano principal es el Consejo de Gobierno, compuesto por los quince Miembros del Consejo de Seguridad en cada momento, que es el que otorga la decisión final sobre las reclamaciones que serán satisfechas dentro de las que le hayan sido recomendadas por los *panels* de comisarios. Hasta el momento han recibido reclamaciones de 100 países y se han pagado indemnizaciones por un valor aproximado de 7 billones de dólares estadounidenses. Para una información más detallada se puede consultar la página web oficial de este Fondo de Compensación <http://www.unog.ch/uncc/start.htm>.

37 Posteriormente, y ante la insuficiencia del montante en esta cuenta, el Consejo aprobó la transferencia por parte de todos aquellos Estados que tuvieran congelados fondos iraquíes de una cantidad no superior a los 200 millones de dólares U.S.A., en la res. 778 (1992), de 2 de octubre.

38 Fue esa misma res. 778 (1992) la encargada de hacer esta matización frente a los aprovechamiento malicioso de la situación que se estaban produciendo en los mercados internacionales.

39 El porcentaje destinado al Fondo de Compensación, a pagar a los agentes de inspección y contables necesarios para implantar esta resolución, los costes de la Comisión Especial establecida para lograr el desarme de Irak, los costes del Comité de Sanciones y 10 millones de dólares U.S.A. cada 90 días que cubrirían los pagos recogidos en la res. 778 (1992), de 2 de octubre.

vigente en la actualidad⁴⁰, habiéndose aprobado en la res. 1051 (1996), de 27 de marzo, el sistema de que deberían seguir esas importaciones y exportaciones⁴¹. El mantenimiento de esta medida, a pesar de la situación de penuria general que vive el país iraquí, está siendo la justificación esgrimida por su presidente, Sadam Hussein, para incumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad y, en un cierto sentido, la fuente de donde emanan las continuas *incidencias* en las que Irak se ve inmerso⁴². Aparece, así, como esperanzadora la reg. 1284 (1999), de 17 de diciembre, donde el Consejo, además de eliminar el techo sobre la cuantía total de las importaciones establecidas en la fórmula petróleo por alimentos, prevé la posibilidad de suspender las sanciones por un período de 120 días si tanto la AIEA como la Comisión de Naciones Unidas para la Promoción, Verificación e Inspección (UNMOVIC, en inglés), creada en dicha resolución y que viene a sustituir a la

40 Res. 1111 (1997), de 4 de junio, res. 1129 (1997), 12 de septiembre, res. 1143 (1997), de 4 de diciembre, res. 1153 (1998), de 20 de febrero, res. 1158 (1998), de 25 de marzo, res. 1175 (1998), de 19 de junio, res. 1210 (1998), de 24 de noviembre, res. 1242 (1999), de 21 de mayo, res. 1266 (1999), de 4 de octubre, res. 1275 (1999), de 19 de noviembre, res. 1280 (1999), de 3 de diciembre, y res. 1281 (1999), de 10 de diciembre.

41 Éstas habrían de ser notificadas por Irak y los países exportadores a la Comisión Especial y a la Agencia Internacional de la Energía Atómica y estarían sujetas a inspección en los lugares de destino. Sobre el procedimiento y la puesta en práctica de esta fórmula, véase M. FORTEAU, «La Formule "Pétrole contre Nourriture" mise en place par les Nations Unies en Irak: Beaucoup de bruit pour rien?», en *A.F.D.I.*, 1997, pp. 132-150.

42 Así, el 5 de agosto de 1998 Irak anunció su decisión de suspender la cooperación con la Comisión Especial de las Naciones Unidas y la Agencia Internacional de la Energía Atómica, respecto a las actividades de desarme y de limitar las actividades de vigilancia y verificación permanentes en los lugares fijados, lo que motivó que en la res. 1194 (1998), de 9 de septiembre, se decidiera no realizar los exámenes necesarios para levantar parcial o totalmente el embargo. La nueva crisis surgida a principios de noviembre, a raíz de la negativa iraquí a permitir las actividades de inspección y verificación de Naciones Unidas, fue tan sólo condenada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1205 (1998), de 6 de noviembre, sin que se realizara mención alguna a la posible adopción de nuevas medidas.

La situación es compleja y de difícil solución, si no se produce variación en las posturas adoptadas por las partes implicadas. La continuación de estas medidas está conduciendo al pueblo iraquí a condiciones de vida paupérrimas. El Consejo de Seguridad no levanta definitivamente el embargo impuesto por los reiterados incumplimientos de las resoluciones sobre la cuestión por parte del gobierno iraquí. Éste, a su vez, justifica esos incumplimientos sobre la premisa de que esas resoluciones son, tras nueve años de vigencia, un castigo desproporcionado e injusto de una organización que no hace sino intentar legitimar las imposiciones del gran enemigo iraquí, EE.UU., condicionando siempre el total acatamiento de las resoluciones que le afectan a un levantamiento, aunque sea nuevamente parcial, del embargo. Por su parte, el Estado que se ha autoerigido en el ejecutor de la política internacional en el asunto iraquí, EE.UU., se considera legitimado para responder con la fuerza a esos incumplimientos, aunque, eso sí, como veremos en el apartado dedicado a las medidas coercitivas militares, siempre en momentos en los que esas actuaciones armadas curiosamente son más que convenientes en el ámbito de su política interna. En este estado de cosas, no es de extrañar que la cuestión iraquí haya estado en una situación de estancamiento casi absoluto y que sólo empiece a poder superarse con esa especie de «regalo navideño» que el Consejo de Seguridad ha querido ofrecer al pueblo iraquí con sus últimas actuaciones.

Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM), informan de la total cooperación de Irak en el cumplimiento de las resoluciones del Consejo en un período de 120 días. Eso sí, con la advertencia de que un informe negativo, supondrá el recrudecimiento de las sanciones.

En el conflicto que más portadas de periódico y titulares de televisión ha ocupado en toda la historia de la Organización y que ha merecido la consideración del mayor compromiso de mantenimiento de la paz jamás adquirido por Naciones Unidas⁴³, la antigua Yugoslavia, los primeros pasos del Consejo se vieron orientados por la postura europea. La decisión del Consejo de Seguridad de imponer medidas del art. 41 fue posterior a la actuación que respecto a este conflicto se llevó en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y en la Unión Europea⁴⁴. El 25 de septiembre de 1991 se adoptaba por el Consejo de Seguridad la resolución 713 (1991) en la cual, sobre la base del Capítulo VII, y tras calificar la situación, hasta ese momento interna, de amenaza a la paz y seguridad internacionales se imponía un embargo general y total de armas y material militar a Yugoslavia. El rápido reconocimiento de los nuevos Estados⁴⁵ surgidos con la desaparición de la Antigua Yugoslavia generó un empeoramiento de la situación⁴⁶, cuya

43 B. BROUTOS-GHALI, «Una Nueva Etapa para las Naciones Unidas», *Política Exterior*, vol. VII, núm. 31, Invierno, 1993, p. 37.

44 Una vez que los enfrentamientos serios hubieron surgido, tras la declaración unilateral de independencia de Eslovenia y Croacia, en junio de 1991, la CSCE asumió rápidamente el tratamiento del conflicto para buscar una solución al mismo. Así, el 3 de julio de ese año creó una misión de verificación del cese de hostilidades, encomendada a la Comunidad Europea. La Comunidad Europea, por su parte, se adelantó a todos los demás sujetos de la Comunidad Internacional cuando el 5 de julio de 1991 decidió establecer un embargo de armas y material militar en toda Yugoslavia, a la vez que, paralelamente, a través de sus buenos oficios se lograba la celebración de los acuerdos de Brioni por los cuales las Repúblicas federadas yugoslavas acordaban someter sus diferencias a una comisión de arbitraje, siempre y cuando existiese el consentimiento expreso de todas ellas. Lo que sólo existió en los primeros momentos del conflicto, motivando que ese mismo agosto la Comunidad Europea se considerase encargada de cumplir un mandato de mediación otorgado por la CSCE, independientemente de que existiese el consentimiento de las partes enfrentadas o no. [Sobre la competencia de la Comunidad Europea para establecer este embargo, véase E. VALLEJO LOBETE, «El Embargo de la Europa Comunitaria a Yugoslavia (I)», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, B-130 Enero/Febrero, 1998, pp. 13-21, y sobre la comisión de arbitraje, véase A. PELLET, «L'Activité de la Commission d'Arbitrage de la Conférence Européenne pour la Paix en ex-Yougoslavie-1993—Succession d'Etats et Équité», *A.F.D.I.*, 1993, pp. 286-304].

45 Croacia y Eslovenia fueron reconocidas como Estados independientes por los países de la Comunidad Europea el 15 de enero de 1992, y Bosnia-Herzegovina lo fue el 6 de marzo de 1992. EE.UU. reconoció a los tres nuevos Estados el 7 de abril de 1992. Después, Croacia y Eslovenia fueron admitidas como Estados Miembros de las Naciones Unidas en las res. 753 (1992) y 754 (1992), ambas de 12 de mayo, y Bosnia-Herzegovina en la res. 755 (1992), de 20 de mayo.

46 Para I. BROWNLIE «*the appearance of new practices in the sphere of recognition [...] tend to destabilize otherwise effective Governments, and to provide excuses for intervention allegedly on humanitarian grounds*», «International Law at the Fiftieth Anniversary of the United Nations (General Course on Public International Law)», *R. des C.*, vol. 255, 1995, p. 209.

única ventaja fue la de permitir al Consejo de Seguridad dejar de hablar formalmente de conflicto interno o guerra civil en algunos sectores del enfrentamiento, para comenzar a hablar de atentados contra la integridad territorial de un Estado y, en consecuencia, de guerra *internacionalizada*⁴⁷. Ese reconocimiento motivó, además las quejas de los nuevos Estados, que defendían la aplicabilidad de ese embargo general y total sólo a lo que había sido la antigua Yugoslavia y a quien mantenía su condición de sucesor, pero no a ellos que ni siquiera existían cuando fue implantado⁴⁸. La interpretación que se le dio a la cuestión fue la de mantener vigente el embargo respecto a todos aquéllos que habían conformado un día el Estado de Yugoslavia⁴⁹.

Sin embargo, la situación no mejoró tras la aplicación de esta medida lo que motivó que en la res. 757 (1992), de 30 de mayo, el Consejo de Seguridad decidiera establecer un embargo económico comercial y financiero, a excepción de los suministros de material médico y de alimentos, notificados al Comité establecido en la res. 724 (1991), de 15 de diciembre, y que no se aplicaría a los transbordos realizados a través de la República Federativa de Yugoslavia de productos fabricados fuera de esa República, que fueran a tener una presencia sólo temporal en ese territorio. También decidió implantar una prohibición de aterrizajes o despegues hacia o desde la RFY, a excepción de los que tuviesen por objeto la ayuda humanitaria u otro propósito recogido en las resoluciones del Consejo; extender el embargo a la asistencia técnica aérea; reducir el nivel de los puestos consulares y del personal diplomático; prohibir su participación en eventos deportivos; y, suspender la cooperación técnica y científica y los intercambios culturales. Asimismo, impuso a los Tribunales de la RFY la obligación de no estimar ninguna reclamación por contratos o transacciones afectados por esta medida. Esta ampliación de medidas lo único que provocó fue un aumento de los incumplimientos, que comenzaron a producirse no sólo respecto al embargo impuesto en la res. 713 (1991), sino también respecto a estas nuevas medidas. El Consejo de Seguridad debía actuar de nuevo y lo hizo decidiendo, bajo el Capítulo VII, en la res. 787 (1992), de 16 de noviembre, prohibir los transbordos de petróleo crudo, productos petrolíferos, carbón, equipamiento energético, hierro, acero, otros metales, productos químicos, caucho, neumáticos, vehículos, aviones y motores de todo tipo, a no ser que estuvieran autorizados caso por caso por el Comité creado en la res. 724 (1991), a través del procedimiento de no-objección; y considerar que cualquier embarcación

47 Sobre el carácter interno o internacional de esta guerra existe un artículo de C. GRAY, «Bosnia and Herzegovina: Civil War or Inter-State conflict? Characterization and Consequences», en *British Yearbook of International Law*, pp. 264-287.

48 M. BEDJAOUI, *The New World Order and the Security Council. Testing the Legality of its Acts*, Dordrecht/Boston/London, 1994, pp. 51-52.

49 La res. 727 (1992), de 8 de enero, confirmó este embargo y decidió que el embargo se aplicaría conforme al párrafo 33 del Informe del Secretario General (S/23363), o lo que es lo mismo a todos los territorios que habían formado parte de la antigua Yugoslavia.

en la que existan intereses de personas o empresas de la RFY u operando desde ella, independientemente de la bandera que ondee, será una embarcación de la RFY. Posteriormente, y frente a la persistencia de la RFY en su postura de incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad, en la res. 820 (1993), de 17 de abril, se refuerzan las sanciones respecto a la RFY⁵⁰.

Una de las cuestiones que plantea más interrogantes al hilo del examen de estas medidas económicas, financieras, diplomáticas y culturales es el hecho de que tuviesen su ámbito territorial circunscrito a la República Federativa de Yugoslavia⁵¹. Algunas razones fueron esgrimidas como justificación⁵², pero lo cierto es que esta República no fue la única que auspició las maniobras de limpieza étnica, que reprimió los derechos de las minorías (o mayorías dominadas por una minoría) presentes en su territorio o que no respetó la integridad territorial, soberanía e independencia de los demás Estados surgidos de este enfrentamiento. Mientras otros seguían sus pasos, sin ocupar grandes portadas o grandes titulares televisivos,

50 Las importaciones y exportaciones a través de las Áreas protegidas por Naciones Unidas en Croacia y las zonas de Bosnia bajo el control de la parte Serbo-bosnia, con excepción de los suministros humanitarios realizados por agencias humanitarias internacionales, deberían contar con la autorización del Gobierno de las Repúblicas de Croacia y Bosnia-Herzegovina, respectivamente; todos los Estados deberían seguir los pasos necesarios para asegurar la no desviación de productos sobre los que pendiera las medidas del art. 41 a la RFY que estuvieran destinados a otras zonas; todos los transbordos efectuados en el Danubio deberían estar previamente autorizados a por el Comité establecido en la res. 724 (1991); los Estados ribereños, con la asistencia de todos los demás Estados, actuando nacionalmente o a través de organizaciones o acuerdos regionales, deberían reforzar sus inspecciones de los transportes marítimos para verificar su carga y destino; todos los fondos y capitales en los que la RFY pudiera tener alguna conexión que estuvieran en depositados en otros Estados quedarían congelados; los transportes comerciales a través de las fronteras a desde o a los puertos de la RFY quedaban prohibidos, salvo los que tuvieran finalidad humanitaria; los transportes terrestres de los Estados vecinos a través de su territorio quedarían limitados a determinado número de carreteras y puentes fronterizos que serían comunicados al Comité de Sanciones; todo tipo de transporte de la RFY que se encontrara en otros Estados quedaría confiscado; los que hubiesen violado las medidas impuestas y fueran detenidos también serían confiscados, pudiendo perder sus propietarios todo derecho sobre los mismos, y pudiendo hacer a los mismos responsables del gasto de esa confiscación; las ayudas financieras quedaban prohibidas, salvo si eran para fines humanitarios y telecomunicaciones, servicios postales y servicios legales adecuados a los propósitos de la res. 757 (1992) (Parágrafos 12 a 30).

51 Como bien pone de manifiesto A. G. LÓPEZ MARTÍN se trató del «más férreo y abigarrado cuerpo de variadas sanciones enmarcadas en el Capítulo VII que nunca hasta entonces había esgrimido (el Consejo de Seguridad) contra ningún Estado», en «Embargo y Bloqueo Aéreo en la Práctica Reciente del Consejo de Seguridad: Del Conflicto del Golfo al Caso de Libia», *R.E.D.I.*, vol. XLVI (1994), I, p. 49.

52 En E. VALLEJO LOBETE, «El Embargo de la Europa Comunitaria a Yugoslavia (II)», *Gaceta Jurídica de la C.E. y de la Competencia*, B-131 Marzo, 1998, p. 6, se recogen algunas de ellas: el hecho de que hubiera sido Serbia quien hubiera bloqueado la acción de la Conferencia de Paz para Yugoslavia, de la Unión Europea y de la ONU; motivaciones históricas; o que la RFY fuese militarmente más fuerte que el resto y se buscara una equiparación de las fuerzas. Motivos todos ellos fáciles de contrarrestar y ampliamente discutibles.

recibiendo tan sólo ciertas reprimendas del Consejo de Seguridad⁵³, la RFY se veía sometida a un embargo omnicompreensivo y un aislamiento total, además de ser presentada a la Comunidad Internacional como la única responsable de lo que allí sucedía. Lo que, aparte de no ser cierto, no ha hecho sino fomentar el patriotismo cerrado, fuertemente arraigado sobre la idea amplia e interesadamente extendida de «todos van contra nosotros», y el odio de un pueblo hacia los que un día formaron parte de su mismo país y hacia la Comunidad Internacional. Conceptos ambos, que serán difíciles de superar a la hora de trabajar para consolidar una paz duradera.

Las medidas impuestas a la República Federativa de Yugoslavia no impidieron que los Serbios de Bosnia continuaran protagonizando episodios de la llamada por el Consejo de Seguridad limpieza étnica (expresión que se ha puesto de moda en el vocabulario del Consejo de seguridad y que ha dejado a un lado el más apropiado y contundente de genocidio) y de ataques indiscriminados contra todo aquello que se interponía en su avance, rechazando aceptar los acuerdos territoriales propuestos. El Consejo decidió, hasta que no fuesen plenamente aceptados por los serbo-bosnios esos acuerdos territoriales, implantar medidas del art. 41 (prohibición de todo tipo de actividad económica en la que las Fuerzas Serbo-bosnias pudiesen tener algún interés, salvo que se debiesen a finalidades humanitarias; congelación de capitales y de ayudas financieras; y, prohibición de la entrada en el territorio de otro Estado de los oficiales militares serbo-bosnios) en la res. 942 (1994), de 23 de septiembre. En esa misma fecha y, debido a la decisión de las autoridades de la RFY de, al menos oficialmente, retirar su apoyo a los serbo-bosnios con el cierre de la frontera internacional entre la RFY y la República de Bosnia-Herzegovina, salvo para los suministros de carácter humanitario (medicinas y ropa), consecuencia sin duda de la situación extrema a la que se veía sometida la población serbia, el Consejo de Seguridad en la res. 943 (1994) decide suspender provisionalmente ciertas sanciones que le habían sido impuestas⁵⁴ por un período inicial de 100 días⁵⁵. Estas suspensiones comenzaron el 5 de octubre de 1994, tras la presentación

53 La res. 757 (1992), de 30 de mayo, a pesar de declarar que los incumplimientos no sólo venían del Gobierno y Ejército de la RFY, sino también de Croacia, se limitó a imponer la ampliación del embargo sólo a la RFY. Suponemos que el Consejo tendría datos suficientes, provenientes de una fuente de su entera confianza, para considerar que los incumplimientos croatas eran menos importantes que los serbios. Otro ejemplo, sería la res. 787 (1992), de 16 de noviembre, donde se reitera el llamamiento al Ejército croata de retirada del territorio bosnio, frente a su persistente incumplimiento, que no se ve acompañado de adopción alguna de medidas del art. 41. Igual postura se adopta en la res. 802 (1993), de 25 de enero, y en la res. 807 (1993), de 19 de febrero, ante las incursiones croatas dentro de las zonas seguras y sus acciones unilaterales quebrantando los acuerdos celebrados entre Croacia y las autoridades locales serbias presentes en ese territorio.

54 Las sanciones suspendidas fueron la prohibición de vuelos civiles desde y hacia Belgrado, la suspensión del servicio de ferry a Italia y la prohibición de participación serbia en intercambios culturales y participaciones deportivas.

55 Período que fue renovado en la res. 988 (1995), de 21 de abril, hasta el 5 de julio de 1995; en la res. 1003 (1995), de 5 de julio, hasta el 18 de septiembre de 1995; y, en la res. 1015 (1995), de 15 de septiembre, hasta el 18 de marzo de 1996.

al Consejo del Informe del Secretario General en el que el Presidente del Comité de Dirección de la Conferencia Internacional para la antigua Yugoslavia mantenía que efectivamente se había producido ese cierre. Casi ocho meses más tarde, el 11 de mayo de 1995, el Consejo adopta la res. 992 (1995), por la que se permitía el uso de las esclusas del sistema de Puertas de Hierro I ubicadas en el margen izquierdo del Danubio a las embarcaciones en las que la RFY tuviera algún interés, si bien sometidas a la inspección del Gobierno de Rumania, asistido por las Misiones de Asistencia de Sanciones de la Unión Europea y la CSCE⁵⁶, por períodos de 60 días, a no ser que se informase al Consejo de que se habían producido violaciones de las resoluciones anteriores del Consejo y éste lo decidiese así.

El Acuerdo de Paz y sus anexos, que fueron redactados en Dayton (Ohio) por la República de Bosnia-Herzegovina, la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia⁵⁷, bajo la dirección de los EE.UU., permitieron al Consejo de Seguridad adoptar la decisión de terminar con el embargo de armas y equipo militar impuesto en la res. 713 (1991), en períodos temporales determinados y vinculada a la firma por las partes de ese Acuerdo de Paz y a la efectiva implantación del Anexo 1B de ese Acuerdo (Acuerdo sobre la Estabilización Regional)⁵⁸. Simultáneamente, la res. 1022 (1995), de 22 de noviembre, suspendía provisionalmente todas las demás medidas impuestas a la RFY, vinculando la terminación de las mismas a la celebración de elecciones libres y justas en Bosnia-Herzegovina de acuerdo con el Anexo 3 del Acuerdo de Paz, a la retirada de las tropas serbo-bosnias y a su respeto de las zonas de separación previstas en ese acuerdo. Las medidas impuestas a los serbo-bosnios seguirían vigentes, hasta el día después de que efectivamente se hubiera desplegado el Comandante de la Fuerza Internacional, tal y como estaba previsto en el Acuerdo de Paz.

El levantamiento definitivo de las sanciones, tanto respecto a la RFY, como respecto a los serbo-bosnios, se produjo en la res. 1074 (1996), de 1 de octubre, al haberse celebrado las elecciones en Bosnia-Herzegovina el 14 de septiembre de 1996, con el recordatorio de que si alguna de las partes no observaba las obligaciones del Acuerdo, impondría nuevas medidas.

La siguiente ocasión en la que el Consejo estableció un embargo fue en el asunto de Libia, en la res. 748 (1992), 31 de marzo de 1992. Se decidía que esta

56 Estas misiones fueron establecidas por un acuerdo entre la Unión Europea y la CSCE, de 28 de septiembre de 1992, en respuesta a la petición de la Conferencia de Paz de Londres de establecer mecanismos que ayudasen a los Estados vecinos a la RFY a verificar el cumplimiento de las medidas adoptadas. [Véase E. VALLEJO LOBETE, *op. cit.* en nota 52, p. 9].

57 Estos acuerdos fueron firmados en París, el 14 de noviembre de 1995.

58 En el párrafo 1 de la res. 1021 (1995), de 22 de noviembre, se establecía que después de esa firma, durante los primeros noventa días el embargo seguiría vigente. En los segundos noventa días, todas las provisiones del embargo se terminarían, excepto en lo referente a las armas pesadas, munición, minas, y aviones y helicópteros militares que seguirían vigentes hasta que el acuerdo sobre el control de armas del Anexo 1B fuese efectivo. Después de esos 180 días y una vez efectivo el Anexo 1B, todas las provisiones del embargo de armas terminarían.

medida duraría hasta que el Consejo de Seguridad decidiera que Libia había cumplido con la res. 731 (1992), de 21 de enero, y que había cesado en su actitud de apoyo al terrorismo. Con él se impedía el despegue, aterrizaje y sobrevuelo por los territorios de todos los Estados, los suministros de cualquier material aéreo, los suministros de armas y todo tipo de material relacionado y la asistencia técnica respecto a su capacidad armamentística⁵⁹. Igualmente, se establecía que deberían retirar a todos sus oficiales presentes en Libia para ayudar en cuestiones militares. Asimismo, se decidían otras de las medidas posibles dentro del art. 41: la reducción de su personal diplomático y consular, la restricción de los movimientos de esta clase de personal que permaneciese en Libia, la denegación del permiso para operar de las oficinas de las Líneas Aéreas Libias y la del acceso a sus territorios de los nacionales libios que hubieran sido expulsados de otro Estado por su involucración en actividades terroristas. Como Libia se mantenía firme en su postura, a pesar de las restricciones que sufría, el Consejo de Seguridad (o lo que, en este caso, es lo mismo, EE.UU., Reino Unido y, ya colateralmente, Francia) en la res. 883 (1993), de 11 de noviembre, decidió congelar los fondos o capitales que el Gobierno de Libia, directa o indirectamente tuviera fuera de su país, aunque esta medida no se aplicaría a los fondos obtenidos con la venta del petróleo, productos petrolíferos, gas natural, productos derivados del gas natural (de los que Libia es tan rica), y productos agrícolas, porque el capital obtenido con su venta iría a parar a unas cuentas bancarias separadamente abiertas destinadas a estos fondos. Se extendió, también, el embargo a una serie de productos que fueron recogidos en el Anexo de la Resolución, y profundizó en las medidas que ya había decidido en la res. 748 (1992). Todas estas medidas no han obtenido el resultado esperado, pues no se ha producido todavía la entrega de los sospechosos de los atentados analizados, ni parece que en el Gobierno libio exista la más mínima duda acerca del mantenimiento de su política. De hecho, durante 1997 se fueron sucediendo distintas violaciones de las mismas⁶⁰ (provenientes de los Países del Mundo Árabe), hasta que a mediados de 1998 se ofreció a las autoridades libias un acuerdo por EE.UU. mediante el cual el procedimiento contra los sospechosos sería seguido ante un Tribunal escocés, con sede en los Países Bajos. Su consolidación y la puesta a disposición de los acusados a los Tribunales de los Países Bajos, EE.UU. o el Reino Unido, así como la satisfacción de las autoridades judiciales francesas, respecto a la explosión del vuelo 772 de la UTA, motivarían la suspensión de estas medidas, de acuerdo con la res. 1192 (1998), de 27 de agosto.

El Secretario General dirigía, el 5 de abril de 1999, una carta al Presidente del Consejo de Seguridad⁶¹ en la cual se comunicaba que las dos personas acusadas de

59 Un estudio más profundizado de este embargo aéreo se puede encontrar en A.G. LÓPEZ MARTÍN, *op. cit.* en nota 51, pp. 51-58.

60 Por ejemplo, las indicadas en las Declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad de las siguientes fechas: de 29 de enero (S/PRST/1997/2), de 4 de abril (S/PRST/1997/18,) y de 20 de mayo de 1997 (S/PRST/1997/27).

61 S/1999/378.

provocar la explosión del vuelo 103 de la empresa Pan Am ya habían llegado a los Países Bajos para ser enjuiciadas ante el Tribunal escocés y que las autoridades francesas habían comunicado que, al presentar su informe al Consejo de Seguridad, se podían considerar cumplidas las condiciones establecidas en la resolución 1192 (1998). La presentación de esa carta ha significado el cumplimiento de las condiciones previstas para la suspensión inmediata de las medidas estipuladas, conforme al párrafo 8 de esa resolución. Suspensión que se encuentra vigente desde las 14.00 horas (hora de Nueva York) del 5 de abril de 1999, tras haber celebrado el Presidente del Consejo de Seguridad consultas con todos sus miembros, como era puesto de manifiesto en el correspondiente comunicado de prensa⁶², y en la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, de 8 de abril del mismo año⁶³.

Las crisis se iban sucediendo y el Consejo seguía adoptando, en primera instancia, medidas coercitivas no militares. Así, en Somalia, en la res. 733 (1992), de 23 de abril, se decide implantar un embargo general y completo sobre todos suministros de armas y equipo militar de Somalia, tras calificar la tragedia vivida en este territorio como una amenaza a la paz y seguridad internacionales (Las pésimas condiciones humanitarias en las que estaba viviendo su población fueron el fundamento de esta calificación dentro del art. 39 del Capítulo VII).

Otro de los supuestos en los que se adoptaron medidas del art. 41 fue Liberia. En la res. 788 (1992), de 19 de noviembre, el Consejo decidió imponer un embargo general y completo de suministros de armas y equipo militar, que no se aplicaría a las armas y equipo material destinado al uso de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS), con el objetivo de establecer la paz y estabilidad en Liberia, una vez que las partes en el conflicto habían mostrado su reticencia a implantar los acuerdos que hasta la fecha se habían celebrado, en particular el IV Acuerdo de Yamoussoukro, de 30 de octubre de 1991, en el que se preveía la celebración de elecciones libres en Liberia.

La siguiente aplicación de medidas coercitivas de carácter no bélico se produjo con ocasión de la situación generada en Haití, tras el golpe de estado de septiembre de 1991, que obligó a salir del país al Presidente electo, Jean-Bertrand Aristide. En la resolución 841 (1993), de 16 de junio, se establece un embargo de armas y material relacionado y petróleo y productos petrolíferos, y la congelación de los capitales depositados. Sin embargo y, de conformidad con las provisiones de los Acuerdos de la Isla de Gobernadores, entre el Presidente de la República y el Comandante en Jefe de las Fuerzas haitianas, las medidas se suspenden inmediatamente en la res. 861 (1993), de 27 de agosto, para levantarse la suspensión con la res. 873 (1993), de 13 de octubre, frente a los numerosos problemas que se le estaban presentando a la Misión de Naciones Unidas en Haití (UNMIH) y el rechazo de las autoridades militares a cumplir con lo establecido en el Acuerdo de la Isla de Gobernadores. Posteriormente, al no haber producido el embargo los

62 SC/6662, de 5 abril de 1999.

63 S/PRST/1999/10.

efectos deseados, el Consejo de Seguridad decidió ampliar el alcance del embargo, convirtiéndolo en un embargo general y total, y adoptar nuevas medidas, tales como la prohibición de despegue, aterrizaje y sobrevuelo de todos los vuelos desde o hacia Haití, salvo los vuelos comerciales de pasajeros, a menos que alguno de esos vuelos estuviera autorizado por su finalidad humanitaria por el Comité creado por el Consejo para verificar las medidas impuestas; la prohibición de conceder permisos de entrada a todos los que estuvieran relacionados de algún modo con el golpe de estado de 1991, a los miembros del ejército haitiano, y a todas sus familias; o la congelación de materiales. Una vez más, el Consejo guiado por razones humanitarias, excluía de ese embargo los medicamentos, los alimentos y el petróleo y sus derivados destinados a cocinar. Cuando, finalmente, Jean-Bertrand Aristide volvió a ocupar el sillón presidencial se dieron por terminadas todas estas medidas y por disuelto el Comité establecido en la res. 841 (1993)⁶⁴.

En Angola, la aplicación de estas medidas tuvieron como peculiaridad el hecho de que todas ellas (el embargo de petróleo, productos petrolíferos, armas y material relacionado, impuesto en la res. 864 (1993), de 15 de septiembre, y las restricciones de viajes de los oficiales y sus familiares, el cierre de las oficinas y la prohibición de vuelos por o hacia ella, del suministro de aviones o sus componentes, del aseguramiento o asistencia técnica a éstos, de la res. 1127 (1997), de 28 de agosto)⁶⁵ se dirigieron contra la Unión Nacional para la Total Independencia de Angola (UNITA). Los vuelos y aviones que llevaran alimentos, medicinas, o suministros para cubrir necesidades humanitarias esenciales se veían excluidos de estas restricciones. En la res. 1173 (1998), de 12 de junio, estas medidas se amplían a la ruptura de relaciones oficiales con los dirigentes de UNITA a los que no haya llegado la administración estatal, al embargo financiero⁶⁶, al comercio de diamantes⁶⁷, de equipo minero y de vehículos motorizados o náuticos, así como de sus repuestos a aquellas personas y entidades a las que no se haya extendido la administración estatal. Todas estas medidas continúan vigentes en la actualidad, si bien el Consejo de Seguridad se ha visto obligado a instar reiteradamente su cumplimiento por

64 Res. 944 (1994), de 29 de septiembre.

65 El Consejo de Seguridad recogió en el párrafo 7 de la res. 1127 (1997) la posibilidad de que la aplicación esas nuevas medidas fuese pospuesta, si estimaba que UNITA había adoptado pasos irreversibles y concretos para cumplir los *Acordos de Paz*, el *Protocolo de Lusaka* (donde se regulaba su desmilitarización y su cooperación en el proceso de normalización en el Estado de Administración) y sus resoluciones más importantes. Esa postergación se produjo en la res. 1130 (1997), de 29 de septiembre, pero, un mes más tarde, el 29 de octubre el Consejo decidía imponerlas definitivamente en la res. 1135 (1997).

66 Los Estados en los que haya fondos y recursos financieros de UNITA o de los familiares inmediatos de sus miembros deben congelarlos y velar para que no se pongan a disposición de UNITA, directa o indirectamente.

67 Más exactamente, se prohíbe la importación de diamantes procedentes de Angola que no tengan el certificado de origen del Gobierno de ese territorio.

parte de los Estados miembros de la Organización⁶⁸. Los derribos de dos aviones fletados por Naciones Unidas, en diciembre de 1998 y enero de 1999, así como la pérdida en circunstancias sospechosas de otros aviones comerciales sobre el territorio controlado por la UNITA únicamente generaron, respecto a las medidas coercitivas, declaraciones de intenciones por parte del Consejo de Seguridad, dirigidas a considerar la imposición de medidas adicionales, incluso en materia de telecomunicaciones (res. 1221 (1999), de 12 de enero), y a manifestar su disposición a adoptar medidas que refuercen el cumplimiento de las medidas ya impuestas (res. 1229 (1999), de 26 de febrero)⁶⁹. Medidas que finalmente han sido adoptadas en la res. 1237 (1999), de 7 de mayo, mediante la modificación del mandato del Comité establecido en la res. 864 (1993) al introducir en su estructura paneles de expertos, y en la res. 1268 (1999), de 15 de octubre, al establecer por un período inicial de seis meses una oficina de Naciones Unidas en Angola (UNOA).

Ya en 1994, la terrible e irrefrenable lucha de etnias que se estaba viviendo en Ruanda, motivaría la siguiente actuación del Consejo en este apartado. Dentro de lo que vamos comprobando suele ser la línea de acción preferida por el Consejo de Seguridad, en la res. 918 (1994), de 17 de mayo se impone un embargo de armas y material relacionado de todo tipo a toda Ruanda, extendiéndose después a los Estados vecinos de este país africano siempre que la venta o suministro de armas fueran destinados a Ruanda⁷⁰. En julio de 1995, el Consejo decidía aprobar el suministro de ciertas cantidades de material explosivo para llevar a cabo labores de limpieza de minas⁷¹. El 16 de agosto de 1995, en la res. 1011 (1995), se decide suspender este embargo y darlo por terminado al cabo de doce meses, previo informe del Secretario General, respecto a las Fuerzas Gubernamentales de Ruanda, si no se decide otra cosa en ese período de tiempo, y dejarlo vigente respecto a las tropas no gubernamentales y a las personas que desde Estados vecinos les suministren armas a las mismas.

Cuando el 26 de junio de 1995 se produce el atentado que acabó con la vida del Presidente de la República Árabe de Egipto, en Addis Abeba, Etiopía, se produce una reacción del Consejo que nos resulta terriblemente familiar. Ante las sospechas de que los terroristas responsables del atentado se encuentran en territorio sudanés, el Consejo de Seguridad en su res. 1044 (1996), de 31 de enero, solicita del Gobierno sudanés la extradición de éstos a Etiopía y su abandono de actividades

68 Res. 1213 (1998), de 3 de diciembre, res. 1219 (1998), de 31 de diciembre, res. 1221 (1999), de 12 de enero, y res. 1229 (1999), de 26 de febrero.

69 En el ámbito de la determinación de los hechos, esta serie de sucesos ha motivado la puesta en marcha por las Naciones Unidas de una investigación internacional «inmediata y objetiva», de acuerdo con la res. 1221 (1999), que está siendo llevada a cabo por un Enviado Especial del Secretario General, aunque sin muchos progresos.

70 Res. 997 (1995), de 9 de junio, que les instaba, además, a estos Estados vecinos a adoptar las medidas oportunas para evitar que este tipo de material llegase a los campos de refugiados ruandeses dentro de su territorio.

71 Res. 1005 (1997), de 17 de julio.

pro-terroristas. Sudán se niega y en la res. 1054 (1996), de 26 de abril, el Consejo decide que todos los Estados deberán reducir el nivel del personal en las misiones diplomáticas y puestos consulares en Sudán, así como restringir sus movimientos por ese territorio y la entrada en sus territorios de oficiales del Gobierno Sudanés, después de considerar que el no cumplimiento del Gobierno Sudanés de la res. 1044 (1996), parágrafo 4, constituía una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Más adelante, al persistir Sudán en su postura, en la res. 1070 (1996), de 16 de agosto, se decide imponerle medidas de aislamiento aéreo, pero sujeta su entrada en vigor a una decisión posterior del Consejo, que nunca se produjo. Se podría hablar mucho de estas resoluciones, pero destacan, sobre todo, dos cuestiones: a) el incumplimiento de una resolución muy similar, sólo que con diferentes Estados implicados, había motivado la imposición de un embargo de armas, de petróleo y derivados, de gas natural y de productos agrícolas, de medidas diplomáticas y de aislamiento aéreo. Aquí se frena en medidas diplomáticas; y, b) en esta resolución no se califica al terrorismo internacional como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, sino que esa calificación la merece el incumplimiento de las resoluciones previas. Tendremos que esperar a un tercer supuesto de este estilo para poder discernir cuál es la actuación más correcta del Consejo de Seguridad⁷².

En Sierra Leona, la conducta evasiva de la junta militar que ocupaba el poder tras su usurpación al Gobierno democráticamente elegido motivó que en la res. 1132 (1997), de 8 de octubre, se impusiera un embargo de armas, petróleo y productos derivados, restricciones a los viajes de los miembros de la junta militar y sus familiares, pudiéndose autorizar las ventas de petróleo que estén destinadas a fines humanitarios o a cubrir las necesidades del Grupo de Observadores Militares de ECOWAS (ECOMOG). La vuelta al poder, el 10 de marzo de 1998, del Presidente democráticamente elegido motivó el levantamiento del embargo de petróleo y productos derivados en la res. 1156 (1998), de 16 de marzo. Las demás prohibiciones fueron levantadas en la res. 1171 (1998), de 5 de junio. Ahora bien, con objeto de que las fuerzas no gubernamentales existentes en Sierra Leona no pudieran armarse y evitar así la aparición de nuevos enfrentamientos en el país que pusieron en peligro la situación de paz conseguida, el Consejo de Seguridad decidió imponer en esta última resolución un embargo de armas y material relacionado (buques o aeronaves, de armamentos y material conexo de todo tipo, inclusive armas y municiones, vehículos y equipo militares, equipo paramilitar y piezas de repuesto para esos equipos), respecto a cualquier entidad distinta del Gobierno de Sierra Leona. Medida que no se aplicaría a la venta ni al suministro de armamentos y material conexo destinados al uso exclusivo en Sierra Leona del Grupo de Observadores Militares de la Comunidad Económica de los Estados de África

⁷² Sobre el parecido de esta situación con la vivida en Libia, con motivo del atentado en Lockerbie, M. ARCARI ha escrito el artículo «Le risoluzioni 1044 e 1054 del Consiglio di Sicurezza relative al Sudan: un nuovo caso «Lockerbie»?», *La Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXIX, 1996-3, pp. 725-730.

Occidental (ECOMOG) o de las Naciones Unidas⁷³. Una vez más, en lo que viene a ser una costumbre obligada, el Consejo de Seguridad ha tenido que recordar a los miembros de la Organización su deber de cumplir con las disposiciones del embargo impuesto en el párrafo 7 de la res. 1231 (1999), de 11 de marzo.

El siguiente embargo que el Consejo ha decidido imponer ha sido a raíz de la situación del Kosovo. El uso de la fuerza excesiva por las fuerzas policiales serbias contra civiles, los actos de terrorismo del Ejército de Liberación del Kosovo y el apoyo externo a esos actos de terrorismo motivaron que el Consejo de Seguridad, en la res. 1160 (1998), de 31 de marzo, y sin calificación explícita del art. 39, decidiera establecer un embargo de armas y material relacionado a toda la República Federativa de Yugoslavia, incluida Kosovo. Este embargo ha sido mantenido en la res. 1199 (1998), de 23 de septiembre⁷⁴, en la res. 1203 (1998), de 24 de octubre, y en la res. 1244 (1999), de 10 de junio, excluyendo estas dos últimas de su ámbito de aplicación la venta o suministro de este material destinado al uso exclusivo de las misiones de verificación que en la misma se acogen⁷⁵.

El devenir de los acontecimientos en esta región nos ha vuelto a presentar, desgraciadamente, imágenes escalofriantes, muy parecidas e, incluso, de mayor gravedad a las que ya presenciamos con motivo de la desaparición de la República yugoslava. El recrudecimiento de la situación debería haber motivado una reacción del Consejo de Seguridad en este apartado o en el de las medidas coercitivas militares. Sin embargo, las posturas de sus miembros permanentes impidieron la adopción de cualquier tipo de resolución, como será analizado en el epígrafe dedicado a las medidas coercitivas militares.

De esta larga exposición podemos extraer varias conclusiones. La primera de ellas es que, en prácticamente todos los casos en los que el Consejo ha decidido establecer estas medidas, ha hecho una mención aparte de las necesidades básicas de la población afectada para excluirlas del ámbito de aplicación de esa medida, y

73 El Consejo de Seguridad decidió establecer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL) en la res. 1181 (1998), de 13 de julio, por un período inicial de seis meses, con el mandato de vigilar la situación militar y de seguridad en todo el país, el desarme y la desmovilización de los ex combatientes concentrados en zonas seguras del país, el desarme y la desmovilización voluntarios de los miembros de las fuerzas de defensa civil, y ayudar a vigilar el cumplimiento del derecho internacional humanitario. Su mandato se vio renovado por la res. 1220 (1999), de 12 de enero, la res. 1231 (1999), de 11 de marzo, la res. 1245 (1999), de 11 de junio y la res. 1260 (1999), de 20 de agosto, hasta que la res. 1270 (1999), de 22 de octubre, la sustituyó por la Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) tras la firma del Acuerdo de Paz, de 7 de julio de 1999, en Lomá.

74 Resolución en la que también se conminaba a la República Federativa de Yugoslavia a retirar sus fuerzas de la zona.

75 Se trata de la Misión de Verificación en Kosovo de la OSCE y de la Misión de Verificación Aérea sobre Kosovo de la OTAN, cuya función era la de verificar el cumplimiento de los requerimientos de las res. 1199 (1998) por todas las partes implicadas, y venían establecidas en virtud de los Acuerdos de Belgrado de 15 de octubre de 1998, entre la República Federativa de Yugoslavia y la OTAN, y de 16 de octubre del mismo año, entre la República Federativa de Yugoslavia y la OSCE.

ha realizado un seguimiento constante de las mismas intentando evitar o paliar las nefastas consecuencias que este tipo de medidas pueden suponer para los sectores más débiles de la población que habrán de soportarlas.

En segundo lugar, la garantía y el control de la eficacia de estos embargo son funciones que han sido asumidas por Comités, normalmente denominados *Comités de Sanciones*, creados bajo la regla 28 del Reglamento Provisional del Consejo como órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad. En el caso de Irak, se estableció en el párrafo 6 de la res. 661 (1990); en la antigua Yugoslavia, en la res. 724 (1991), de 15 de diciembre, párrafo 5 (b)⁷⁶; en Somalia, en la res. 751 (1992), de 24 de abril, párrafo 11; en Liberia, en la res. 985 (1995), de 13 de abril, párrafo 4; en Libia, en el párrafo 9 de la res. 748 (1992); y, en Haití, en la res. 841 (1993), de 6 de junio, párrafo 10; en Angola, en el párrafo 2 de la res. 864 (1993); en Ruanda, en el párrafo 14 de la res. 918 (1994); en Sierra Leona, en el párrafo 10 de la res. 1132 (1997) y en el párrafo 4 de la res. 1171 (1998), de 5 de junio; y, en Kosovo, en el párrafo 9 de la res. 1160 (1998), de 31 de marzo.

Estos Comités están integrados por todos los Miembros del Consejo de Seguridad, y todos están encargados de realizar las tareas de examen de los informes del Secretario General sobre la implantación de estas medidas, de búsqueda de información acerca de las acciones seguidas por todos los Estados con miras a la implantación de ese embargo, y de examinar la información recibida sobre las violaciones de los embargos para realizar recomendaciones al Consejo de Seguridad sobre vías de fortalecimiento del embargo y de desarrollar los procedimientos necesarios para excepcionar del campo de aplicación de estas medidas los suministros de naturaleza humanitaria (por regla general, el procedimiento por el cual estos Comités aprueban los suministros de alimentos, medicamentos, etc., no sujetos a embargo es el procedimiento, denominado, de no-objección, simplificado y sumario). También, han de informar inmediatamente al Consejo de las nuevas circunstancias en las que exista una urgente necesidad humanitaria de suministros alimenticios y de supervisar la distribución de éstos por el Comité Internacional de la Cruz Roja y otras apropiadas agencias humanitarias. Conforme se han ido reproduciendo, se han ido también perfeccionando sus mandatos, de forma que se les ha asignado las tareas de recomendación de medidas apropiadas para responder a las violaciones de estas medidas, y de examinar y tener en cuenta, de acuerdo con el art. 50 de la Carta, las comunicaciones relativas a los perjuicios que estas medidas acarrearán.

Otro de los rasgos que se puede encontrar en alguna de estas utilizaciones de las disposiciones del art. 41 ha sido la decisión del Consejo de Seguridad de que todos los Estados no estimarán las reclamaciones de indemnizaciones por daños causados por la aplicación de esas medidas, esto es, la imposición a los Estados de la defensa

⁷⁶ Su mandato fue ampliado en la res. 757 (1992), de 30 de mayo, para asumir también esas funciones respecto a las nuevas medidas económicas, financieras, diplomáticas y culturales impuestas en la misma resolución.

de la fuerza mayor⁷⁷. Ocurrió en la denominada *madre de todas las resoluciones*⁷⁸, es decir, la res. 687 (1991), de 3 de abril, donde el Consejo decidió que todos los Estados, incluido Irak, tomarían las medidas necesarias para no amparar las reclamaciones de indemnizaciones de daños y perjuicios por incumplimiento de contrato, cuando éste fuese consecuencia directa del embargo existente. Previsión que, también, se hizo a raíz de las medidas coercitivas aplicadas en Libia⁷⁹ y en Haití⁸⁰, y que viene a ser como un elemento más de sanción, ya que en no todas las resoluciones que contienen esas medidas coercitivas ha quedado recogida esta defensa, y se suelen introducir cuando ya ha habido una actuación previa de carácter coercitivo, y no se consigue doblar en esos primeros intentos al destinatario.

La fórmula utilizada por el Consejo para establecer estas medidas responde a dos modelos: a) La expresión de «decide que todos los Estados implantarán, establecerán, denegarán, impedirán, etc.»⁸¹, que es la que se ha seguido en Irak, en la ex-Yugoslavia (para las medidas diplomáticas, económicas y culturales), en Libia, en Angola, en Ruanda y en Sudán; y, b) la fórmula que, a continuación, se expone: «Decide que todos los Estados implantarán, reducirán, denegarán, ... hasta que el Consejo decida otra cosa»⁸² (los casos de Somalia y Liberia), que en el caso del embargo de armas a la antigua Yugoslavia tuvo la variación de añadir después de las consultas entre el Secretario General y el Gobierno de Yugoslavia⁸³. Ello junto con el recordatorio a los Estados Miembros de la existencia del art. 103 y, por lo tanto, de la prevalencia de las obligaciones derivadas de la Carta sobre el resto, que aparece, más tarde o más temprano, en alguna resolución de cada uno de estos casos, constituye una clara manifestación por parte del Consejo de Seguridad de que en estas resoluciones nos encontramos ante decisiones. Además, ese reiterado recordatorio al art. 103 demuestra que éstas son incumplidas alegando la existencia de convenios o contratos previos a la adopción de estas medidas coercitivas.

3.1.1. La eficacia de las medidas coercitivas no militares: nuevo campo de críticas

Una de las características de las medidas coercitivas de esta categoría, en el período estudiado, ha sido su utilización frecuente por el Consejo de Seguridad. Su

77 El problema surgía, como bien señala F.L. KIRGIS, en aquellos Estados en los que el embargo no era directamente ejecutable hasta que no se incorporara a su legislación interna, ya que hasta que esa incorporación no se produjera, sus tribunales no podían alegar esa fuerza mayor para no admitir esas reclamaciones, «The Security Council's First Fifty Years», *A.J.I.L.*, vol. 3, 1995, pp. 524-525.

78 F. L. KIRGIS, Jr., *op. cit.* en nota 77, p. 524.

79 La res. 883 (1993), de 11 de noviembre, recogía esta decisión en su párrafo 8.

80 Res. 917 (1994), de 6 de mayo, párrafo 11.

81 En inglés se expresa de la manera siguiente: «Decides that all States shall».

82 En inglés sería: «Decides that all States shall... until the Security Council decides otherwise».

83 Lo que les ha llevado a mantener contundentemente a D. PETROVIC y LUIGI CONDORELLI el carácter provisional de esta medida, en «L'ONU et la Crise Yougoslave», *A.F.D.I.*, 1992, p. 41.

carácter menos transgresor de la soberanía de un Estado que el de las medidas que conllevan el uso de la fuerza, y el éxito de los dos primeros embargos decididos por el Consejo de Seguridad (Rodesia y Sudáfrica), parecían aconsejarlo. Sin embargo, cuantos más embargos se han impuesto, más empequeñecidas han quedado sus beldades⁸⁴. Uno de sus inconvenientes (sus resultados muy tardíos) ya se había puesto de manifiesto en las dos primeras experiencias de la Organización sobre estas medidas (ambas habían necesitado sobrepasar los diez años de vigencia para conseguir su objetivo). Los demás existirían también, pero la falta de interés de los medios de comunicación en enseñarlos, lo justos que se veían sus objetivos y el escaso poder de presión social que, por entonces, ejercían algunas ONGs evitaron, quizá, que fueran tan evidentes. Ha sido, sobre todo, a partir de su adopción en los nuevos conflictos, cuando las críticas se han multiplicado.

Un primer campo de críticas ha surgido en torno a la motivación última de su adopción. Estas medidas⁸⁵ se imponen para modificar la actitud de unos dirigentes capaz de amenazar la paz y seguridad internacionales. No son sanciones dirigidas a castigar a un pueblo o por un incumplimiento de las obligaciones impuestas, aunque esta parezca ser la interpretación dada por el Consejo, puesto que, como hemos visto, fundamenta su imposición en el incumplimiento de sus resoluciones. Además, su finalidad no es la de conseguir derrocar a un gobierno, aunque haya Miembros que así parezcan desearlo.

Otro ámbito de críticas se ha dirigido contra ellas en función de quiénes son los destinatarios reales de sus efectos. El sector de la población que más sufre con estas medidas es la población civil. En definitiva, el más vulnerable, con sus enfermos, niños, ancianos, mujeres embarazadas, etc. Las necesidades más básicas dejan de ser cubiertas y la pobreza se apodera de casi todos los sectores sociales. La asistencia humanitaria se hace, de esta forma, necesaria para tratar de paliar o mitigar las consecuencias de estos embargos. El problema es, que por mucho que el Consejo de Seguridad excluya del ámbito de cobertura de estas medidas a productos esenciales, promueva las labores de asistencia humanitaria, o responsabilice a las operaciones de mantenimiento de la paz de su distribución, todas esas iniciativas se chocan siempre con la actitud recalcitrante de uno o, incluso, todos los beligerantes, que obstruyen continuamente las líneas de abastecimiento, sin que, ni tan siquiera, las autorizaciones del uso de la fuerza a esas operaciones para su protección y la de los convoyes humanitarios sean suficientes para contrarrestarlas. La solución podría parecer que se hallaría en permitir a los *cascos azules* el uso de la fuerza para conceptos más amplios que la legítima defensa. Sin embargo, ello

84 Algunas de ellas son señaladas por A. ROBERTS y B. KINGSBURY: pueden ser un aviso al adversario de la seriedad con la que una cuestión es vista y de una acción más enérgica, o una vía para eludir las acciones militares, *op. cit.* en nota 9, p. 33.

85 A. REMIRO BROTONS habla de ellas como medidas que pueden ser calificadas de «*injerencia antihumanitaria*», cuando su ejecución afecta a los grupos más vulnerables, *op. cit.* en nota 8, p. 35.

causaría probablemente el rechazo, no sólo de las partes que tildarían a estas operaciones de parcialidad, sino también de los Estados Miembros que contribuyen a su creación, que parecen no estar todavía preparados para asumir la idea de que, para salvar a componentes de población civil de una muerte brutal, lenta y agónica, a veces hay que resignarse a perder algunos soldados.

El tercer sector de críticas surge por la distorsión que se ha producido en la finalidad pretendida con su imposición y la finalidad realmente obtenida. Si con ellas se pretende que la población que sufre las consecuencias fuerce a sus dirigentes a cambiar de política, en la práctica se logra todo lo contrario. Los líderes de los Estados o las partes receptoras de los embargos resultan más beneficiados con su imposición que con cualquier otra medida política, como si la penuria y la adversidad que atraviesan, fueran mitigadas por el respaldo al líder «perseguido».

En cuarto lugar, se ha puesto de manifiesto la necesidad de paliar o reducir los perjuicios económicos que sufren los Estados encargados de ejecutar estas medidas como vía para asegurar la efectividad de las mismas. Los perjuicios económicos de los Estados vecinos o que mantienen relaciones comerciales con el Estado que sufre el embargo, pueden llegar a ser tan elevados que les animen a incumplir esa resolución del Consejo. Es ahí, precisamente donde reside la importancia del establecimiento de un mecanismo dentro de la Organización que ayude a los terceros perjudicados a reducir o eliminar esas pérdidas. Esos efectos nocivos fueron los que llevaron al Secretario General a realizar sus recomendaciones acerca de la concreción del objetivo a lograr, la evaluación del perjuicio global de su vigencia,... Sin embargo, y desgraciadamente, excepción hecha de los embargos de Libia y de Haití donde existía concreción del objetivo a perseguir, esas recomendaciones no se han visto convertidas en realidades prácticas.

El mecanismo de las medidas coercitivas no militares necesita urgentemente cambios que permitan su eficacia inmediata o, al menos, a corto plazo. La clarificación de los objetivos es un camino a seguir, pero no el único. Habría que desviar una parte de los dispositivos de análisis de la Organización al estudio de la verdadera repercusión de esas medidas y de su capacidad para alcanzar los objetivos perseguidos. Habría que plantearse la imposición de estas medidas, sobre todo las económicas y financieras, por períodos no demasiado extendidos en el tiempo pero realmente eficaces, porque de esa manera los terceros países afectados, quizá, se verían tentados en menor medida a violar unos embargos que pueden durar hasta décadas enteras. Además, siempre existe la posibilidad, ante posturas inmunes a sus efectos, de una autorización del uso de la fuerza más pronta (como veremos, en varios de los casos en este apartado estudiados, ha tenido lugar esa autorización, bien para frenar sus incumplimientos, bien para conseguir doblegar a la parte), pero siempre selectiva, verdaderamente planificada, perfectamente estudiada, certera y bajo la dirección del Consejo de Seguridad o del Comité de Estado Mayor (que espera impacientemente una nueva interpretación de la Carta, que le permita ser, al menos, eficaz mientras que los convenios especiales no se celebran).

3.2. LA ACCIÓN DE IMPOSICIÓN: LA ACCIÓN COERCITIVA MILITAR O EL USO DE LA FUERZA

La primera autorización del uso de la fuerza en la era post-Guerra Fría⁸⁶, se produjo a raíz del conflicto que ha supuesto un giro de 180° grados en algunos aspectos de la práctica del Consejo de Seguridad: Irak-Kuwait. Esa autorización se manifestó a través de dos resoluciones. La primera fue la res. 665 (1990), de 25 de agosto de 1990, donde el Consejo animaba a los Estados Miembros que estaban cooperando con el Gobierno de Kuwait y desplegando sus fuerzas marítimas a utilizarlas o, lo que es lo mismo, a emplear la fuerza militar naval, si era necesario, para garantizar el perfecto cumplimiento del embargo comercial que se había establecido contra Irak. Embargo que, de esta forma, se convertía en un bloqueo, si bien sólo en su aspecto marítimo⁸⁷. En la segunda, la res. 678 (1990), de 29 de noviembre, el Consejo de Seguridad autorizó a ese mismo grupo de Estados Miembros (aquéllos que se encontraban realizando tareas de cooperación con el Estado agredido) a utilizar todos los medios necesarios para lograr la implantación de la res. 660 (1990), de 2 de agosto, y todas las resoluciones relevantes subsiguientes, si en o antes del 15 de enero de 1991 Irak no las había cumplido⁸⁸.

86 Un estudio general de la prohibición del uso de la fuerza y de sus utilidades legítimas, entre las que se incluye la autorización del Consejo de Seguridad a realizar ese uso, se puede encontrar, entre otros, en A. de HOOGH, *Obligations Erga Omnes and International Crimes. A Theoretical Inquiry into the Implementation and Enforcement of the International Responsibility of States*, The Hague/London/ Boston, 1996, pp. 287-353, y en M^a. C. MÁRQUEZ CARRASCO, «La Prohibición del Recurso a la Fuerza en el Marco Actual de las Naciones Unidas», en P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, coordinador, Sevilla, *La ONU, 50 años Después*, 1995, pp. 73-128.

87 El motivo de esta decisión hay que buscarlo en el hecho de que las resoluciones anteriores habían sido ignoradas por Irak y en que el Derecho Internacional se había visto, de nuevo, vulnerado por Irak al retirar la inmunidad del personal consular y diplomático kuwaití, impedir la salida de su territorio y del ocupado Kuwait a los nacionales de terceros Estados y el acceso a sus oficinas consulares (res. 664 (1990), de 18 de agosto).

88 Esta autorización se produjo gracias a la insistencia de los EE.UU., que consideraba que la única solución posible era la intervención militar. Pero las verdaderas motivaciones norteamericanas residían más en sus intereses en la zona, en la «amable» propuesta saudita de correr con los gastos de la operación (Kuwait ha reconocido, a primeros de noviembre de 1998, haber pagado 2.5 billones de dólares a las tropas aliadas que participaron en esa operación, de los cuales 13.500 millones fueron para EE.UU., *El País*, 1 de noviembre de 1998, pp. 57-58), en el respaldarazo electoral que suponía la actuación, a primera vista exitosa, contra el que empezaba a ser presentado ante la opinión norteamericana como un nuevo Castro, esta vez en Oriente Medio (en lo que viene a ser una práctica habitual de la Casa más Blanca de Washington), que en el deseo de ver restablecida la paz y seguridad internacionales. Los demás Miembros permanentes no opusieron su veto, pero no podemos olvidar que, respecto a los permanentes europeos, EE.UU. seguía siendo su aliado principal y no nos referimos sólo al aspecto militar; que China mantenía su política de no enfrentamiento con el resto de Miembros del Consejo, mientras que sus acciones internas no fueran llevadas a la palestra del Consejo; y que Rusia vivía un inquieto panorama político interno que aconsejaba una postura cautelosa y casi respetuosa respecto a los deseos de la que, hasta hacía poco, había sido su Gran Potencia enemiga. Se empezaba a consolidar, así, la posición de EE.UU. como gran cacique del Consejo de Seguridad.

El primer aspecto de esa autorización, el bloqueo naval⁸⁹, podría pensarse que se encontraba específicamente previsto en el art. 42 de la Carta, en el cual se señala que la acción de imposición de la Organización puede adoptar las formas de «demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas». Pero, en la medida que el artículo 42 está regulando un sistema de seguridad colectiva que requiere la creación de una fuerza de Naciones Unidas bajo su único mando, nutrida de los contingentes que los Estados Miembros hayan puesto a disposición de la Organización a través de los convenios especiales, y que este sistema todavía no existe, resulta difícil ubicarlo directamente en este artículo. Así pues, creemos que la base jurídica de este uso de la fuerza autorizado para asegurar el cumplimiento de una medidas coercitivas previas se encuentra en el art. 106 de la Carta y su régimen transitorio, pues la adopción de esa resolución suponía la existencia de un acuerdo entre los cinco Miembros permanentes y el resto de Miembros del Consejo⁹⁰. El segundo, sin embargo, es más complicado de ubicar en algún artículo concreto de la Carta, sin ningún género de dudas. En el art. 42 no encuadra por las mismas razones que hemos expuesto⁹¹. Tampoco podemos mantener que nos encontramos ante el art. 106 porque estamos hablando de tropas nacionales autorizadas a usar la fuerza y sometidas al mando de sus correspondientes Estados⁹². Para alguno su conformidad con la Carta se deduce de una interpretación sistemática de los artículos del Capítulo VII y alguno del Capítulo VIII, por la cual si el art. 42 *in fine* permite determinadas demostraciones de fuerza efectuadas por las tropas de los Estados Miembros, el art. 48 dispone que la acción para llevar a cabo las decisiones del Consejo será ejercida por todos sus Miembros o por alguno de ellos, el art. 39 consagra el deber de ayuda mutua entre los Miembros y el art. 53 prevé expresamente la posibilidad de que el Consejo autorice una acción de fuerza, que no esté bajo su mando, no hay nada que impida defender la legalidad de esta autorización

89 Un estudio específico de los bloqueos navales llevados a cabo a raíz de las actuaciones de la Organización se puede hallar en F. PAGANI, «Le Misure di Intervenzione Navale in Relazione alle Sanzioni Adottate dall'ONU», *La Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXVI, 1993-3, pp. 720-762.

90 J. CARDONA LLORENS, «La aplicación de medidas que implican el uso de la fuerza armada por el Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus decisiones», *R.E.D.I.*, vol. XLVII (1995), 1, pp. 26-29.

91 C.A. FLEISCHHAUER lo expresa de la siguiente manera: «[...] *this resolution is in my view not a resolution adopted under Article 42 of the Charter, since it does not provide for a collective enforcement action by the United Nations, let alone under its command*», en «Inducing Compliance», en *United Nations Legal Order*, vol. 1, Cambridge, 1995, p. 233. En similar sentido se pronuncia C. WARBRICK al señalar que «*While it has sometimes suggested that the UN collective security system has functioned in the present crisis in the way anticipated by the Charter, this is not, in fact, the case*», en *op. cit.* en nota 33, p. 487. Por su parte, A. REMIRO BROTONS, R. RIQUELME CORTADO, E. ORIHUELA CALATAYUD, J. DÍEZ-HOCHLEITNER y L. PÉREZ-PRAT DURBÁN mantienen que «esta resolución no puede calificarse como un supuesto de aplicación de las medidas militares del artículo 42 de la Carta, pero ha de compartirse la opinión que percibe su acomodación —hasta cierto punto— al espíritu del Capítulo VII», *Derecho Internacional Público*, Madrid, 1997, p. 939.

a los Estados Miembros en busca de asegurar el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad⁹³. Para otros no hay duda acerca de la ilegalidad de esta actuación, pues, aunque no mantienen una interconexión insuperable entre el art. 42 y el art. 43, sí que consideran que esa interpretación ha de estar dotada de unos mínimos insuperables, tales como perfecta identificación de los Estados a los que se autoriza, la precisión de las medidas que habrán de adoptar, de su ámbito territorial, de su objetivo final y la dirección y seguimiento puntual de la operación por el Consejo de Seguridad⁹⁴. Para otros fue un levantamiento temporal de la prohibición del art. 2.4 de la Carta en una situación que lo justificaba⁹⁵. Para otros se trató de una utilización de Naciones Unidas por las fuerzas de coalición, en concreto por EE.UU., como instancia de legitimación de su decisión de recurrir a contramedidas de fuerza armada en reacción frente a Irak⁹⁶. Lo cierto es que hubo un acuerdo entre todos los Miembros del Consejo, que, nos guste o no, casi podemos olvidarnos de los convenios especiales, ya que su celebración viene a ser como desear un milagro, y que el propio Consejo mencionó en esa autorización el Capítulo VII, lo que nos permite hablar de un nuevo desarrollo de este Capítulo, de conformidad con su espíritu y dentro de esos poderes implícitos de los que hablaba la C.I.J. en el asunto *Certaines Dépenses* por medio de la práctica⁹⁷.

La eficacia que cabría pensar que tendría la imposición de un bloqueo naval pronto quedó en entredicho ante la necesidad del Consejo de Seguridad de emitir una nueva resolución para intentar erradicar las múltiples violaciones del mismo. En efecto, la res. 670 (1990), de 25 de septiembre, tuvo que recordar a los Estados la primacía de las obligaciones de la Carta (y, estas medidas, en cuanto a decisiones del art. 25, lo eran) respecto de cualquier derecho u obligación concedido o impuesto por cualquier acuerdo internacional o contrato o licencia en vigor, y estableció la obligación de denegar el permiso de despegue y sobrevuelo de cualquier vuelo dirigido a Irak, excepto los consistentes en el transporte de suministros humanitarios, y realizó un llamamiento a todos los Estados para que detuvieran cualquier barco de registro iraquí que entrara en sus puertos y que fuera sospechoso

92 J. CARDONA LLORENS, *op. cit.* en nota 90, pp. 30.

93 A.M. DASTIS QUECEDO, «El Uso de la Fuerza Armada en el Golfo: una Justificación Jurídica», *R.E.D.I.*, vol. XLIII (1991), 1, pp. 113-114.

94 M^oP. ANDRÉS SÁENZ de SANTA MARÍA, «Réplica: Cuestiones de Legalidad en las Acciones armadas contra Irak», *R.E.D.I.*, vol. XLIII (1991), 1, pp. 119-120.

95 J. CARDONA LLORENS, *op. cit.* en nota 90, pp. 31.

96 J.A. CARRILLO SALCEDO, «El Consejo de Seguridad y el Mantenimiento de la Paz: Aspectos Recientes», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1992, p. 24.

97 C.I.J., *Recueil*, 1961. Para P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ no existen dudas: «el marco constitucional de esta Resolución es evidentemente el del Capítulo VII, maquinaria que no se había puesto en marcha nunca en Naciones Unidas, aunque sí estaba prevista», en *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz. Análisis Jurídico de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, vol. II, Huelva, 1998, p. 190.

de romper ese bloqueo o que les denegaran el permiso para entrar a sus puertos, salvo en caso de que existiera peligro para las vidas humanas.

La aplicación en la práctica de la segunda autorización del uso de la fuerza se produjo a través de la que es conocida como *Tormenta del Desierto* (nombre que las tropas norteamericanas asignaron a esta operación). Con esta operación, liderada y asumida en términos casi totales por el ejército estadounidense⁹⁸, se logró la retirada de las tropas de Irak de territorio kuwaití⁹⁹, pero, desde luego, no la solución del conflicto y la eliminación del gobierno iraquí como un elemento de riesgo en Oriente Medio. El siguiente paso del Consejo de Seguridad fue la res. 687 (1991), de 3 de abril, que hemos ya mencionado en varias ocasiones¹⁰⁰. Esta segunda autorización ha sido considerada más que como un uso institucionalizado de la fuerza armada, como «la reintroducción, de modo subrepticio y con muy

98 El control de las operaciones fue asumido por el General estadounidense Schwarzkopf, que únicamente seguía las directrices dadas por su Presidente.

99 Esta operación comenzó el 16 de enero de 1991 y finalizó el 28 de febrero de 1991, pero se reflejó oficialmente en un alto el fuego recogido en la res. 686 (1991), de 3 de marzo.

100 Aunque algunos han mantenido que la autorización del uso de la fuerza servía de base legal a posibles futuros ataques, lo cierto es que se han buscado otras justificaciones a los ataques contra Irak que, posteriormente, han sido protagonizados por los EE.UU. Así, el lanzamiento de veintitrés misiles *Tomahawk* norteamericanos contra Bagdad, en junio de 1993, trató de ser justificado con el argumento de legítima defensa frente a actos terroristas, pues el gobierno estadounidense mantenía la implicación del gobierno iraquí en el atentado frustrado llevado a cabo en abril de ese mismo año contra el ex-Presidente, Georges Bush. El último ataque intensivo estadounidense que comenzó el 16 de diciembre de 1998 (y que un año después sigue llevándose a cabo, aunque los *media* no hablen de ello) apoyado esta vez por algunos países occidentales, como el Reino Unido y España, en la operación conocida como «Zorro del Desierto», intentó ser justificado también a través de argumentos de legítima defensa, en este supuesto, preventiva, ante los nuevos episodios de falta de cooperación del gobierno iraquí con la UNSCOM y el oportuno informe emitido por el Jefe de los inspectores de la O.N.U. en Irak, Richard Butler, de 15 de diciembre de 1998 (S/1998/1172). Argumentos que pueden ser resumidos en la grandilocuente frase, al más puro estilo presidencial *yanqui*, de su Presidente Bill Clinton: «*I have no doubt today, that left unchecked, Saddam Hussein will use these terrible weapons again*» (Declaración de 16 de diciembre de 1998, a las 18.00 (Hora de Nueva York), distribuida por la Secretaría de Prensa de la Casa Blanca, y que puede ser consultada en la página web del edificio presidencial, <http://www.whitehouse.gov/WH/New>). Al alto mandatario estadounidense se le debió olvidar a la hora de realizar esa defensa del ataque armado, que la C.I.J. dio una interpretación restrictiva a la legítima defensa individual o colectiva en el asunto sobre las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (C.I.J., *Recueil*, 1986, parágrafos 195 y 199). Claro que EE.UU. ha reiteradamente mantenido que el Derecho consuetudinario no recoge esta interpretación, y su Presidente no iba a variar esa postura, más aún cuando una acción de estas características servía de instrumento de distracción y olvido de sus escándalos sexuales, además de constituir una vía de salida del armamento y del ejército norteamericanos.

Respecto a estos alegatos, A. ROBERTS y B. KINGSBURY sostienen que esta interpretación de la legítima defensa sólo da lugar a abusos y debilita la prohibición general del uso de la fuerza, *op. cit.* en nota 9, p. 29, y un estudio particularizado de ese primer ataque se puede encontrar en D. KRISTSOTIS, «The Legality of the 1993 US Missile Strike on Iraq and the Right of Self-Defence in International Law», *I.C.L.Q.*, vol. 45, 1, 1996, pp. 162-177.

dudoso fundamento jurídico del derecho inmanente a la legítima defensa colectiva, en condiciones muy distintas de las previstas y reguladas en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas» (CARRILLO SALCEDO)¹⁰¹.

Cuando en Yugoslavia se adoptaron medidas del art. 41 ni se produjo una mejora en la situación, ni se observó un estricto cumplimiento de las mismas. Las numerosas violaciones sufridas por esas medidas motivaron que en la res. 787 (1992), de 16 de noviembre, se produjera la petición a todos los Estados, actuando bajo los Capítulos VII y VIII, para que, actuando nacionalmente o por medio de agencias y acuerdos regionales, usaran las medidas necesarias, que fueran adecuadas a las específicas circunstancias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener todos los barcos para inspeccionarlos y verificar su carga y destino y para asegurar el estricto cumplimiento de las res. 713 (1991) y 757 (1992). Se instauraba así el bloqueo naval, que se vería confirmado en la res. 820 (1993), de 17 de abril. El hecho de que se mencionen los Capítulos VII y VIII y de que la autorización se dirigiera a los Estados Miembros y no a los acuerdos y organismos regionales, han llevado a algún autor a hablar de que una práctica del Consejo de Seguridad modificadora del sentido literal del art. 53, con la salvedad de que la posible actuación de los Estados Miembros, por sí mismos y no a través de una organización regional estaría perfectamente legitimada y debería ser interpretada dentro del Capítulo VII y de su art. 48.2¹⁰².

Las zonas seguras establecidas en Bosnia-Herzegovina fueron un caso similar al somalí. El Consejo de Seguridad autorizó, en la res. 816 (1993), de 31 de marzo, a los Estados Miembros a usar la fuerza para asegurar el cumplimiento de su prohibición de vuelos militares en ese espacio aéreo, para apoyar a las fuerzas de Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia en el desarrollo de su mandato, incluida la defensa de su personal cuando se hallaran bajo ataque, y a impedir los ataques a las zonas seguras. El uso de la fuerza por UNPROFOR parecía limitado a las acciones de legítima defensa, y en cuanto a la autorización a los Estados Miembros, éstos decidieron encomendar estas funciones a la OTAN¹⁰³. Esa autorización de la res. 816 (1993) a los Estados Miembros se vio completada en la res. 836 (1993), de 4 de junio, donde en su parágrafo 10 les autorizaba a adoptar todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza aérea, dentro y alrededor de las áreas seguras de Bosnia-Herzegovina, para apoyar a la operación de mantenimiento de la paz, y confirmada en la res. 844 (1993), de 18 de junio. En Croacia, fue la res. 908 (1994), de 31 de marzo, la que les autorizó a usar la fuerza, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para extender el estrecho apoyo aéreo a este territorio. En esas tres autorizaciones había tres elementos comunes: el primero era que, en las

101 J.A. CARRILLO SALCEDO, *op. cit.* en nota 96, p. 25.

102 J. CARDONA LLORENS, *op. cit.* en nota 90, pp. 23-25.

103 El 9 de abril de 1993, el Secretario General informaba al Consejo sobre el inicio de la celebración de acuerdos dentro de la OTAN para hacer efectiva esa autorización. Las operaciones comenzaron el 12 de abril de ese año.

tres, ese uso de la fuerza sería ejercido en estrecha coordinación con UNPROFOR y con el Secretario General; el segundo, que en todas ellas los Estados Miembros podían actuar nacionalmente o a través de acuerdos regionales¹⁰⁴; y el tercero, que en las tres se intentaba proteger y defender a UNPROFOR.

Dos nuevas autorizaciones del uso de la fuerza se produjo en este conflicto, si bien tenían como destinatario a UNPROFOR y no a los Estados Miembros, y ese recurso a la fuerza sólo podría producirse en situaciones de legítima defensa. En Bosnia-Herzegovina, la res. 836 (1993), de 4 de junio, le autorizaba a tomar las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, actuando en legítima defensa y en cumplimiento de los mandatos de las res. 770 (1992) y 776 (1992) y del señalado en el párrafo 5 de esta resolución¹⁰⁵, para responder a cualquier bombardeo, incursión u obstrucción de las zonas seguras señaladas en la res. 824 (1993)¹⁰⁶, de la libertad de movimiento de UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos. La resolución 913 (1994), de 22 de abril, dictada al hilo de la trágica situación de Goradze, reafirma ese mandato. En Croacia, la res. 871 (1993), de 4 de octubre, concedió a UNPROFOR la autorización del uso de la fuerza en términos similares, a excepción de la referencia a las áreas seguras, que fueron omitidas.

En la antigua Yugoslavia, al igual que veremos en Somalia, se producía una delegación del uso de la fuerza a los Estados Miembros, manteniendo Naciones Unidas el control sobre esas operaciones, en conflictos con un marcado carácter de guerra civil, lo que ha sido interpretado por algunos como una regla no escrita que se va formando en la práctica (una regla consuetudinaria) y que no cuenta en principio con la oposición de los Estados Miembros¹⁰⁷.

Una vez ya en vigor los Acuerdos de Dayton, de 14 de noviembre de 1995, se ha producido nuevas autorizaciones al uso de la fuerza. En la res. 1174 (1998), de 15 de junio, el Consejo reconoce que las partes han autorizado a la Fuerza Multinacional de Estabilización (SFOR) a adoptar las medidas que proceda, inclusive el uso de la fuerza necesaria para garantizar el cumplimiento del Anexo I-A de dichos acuerdos, cubriendo así de legalidad posibles actuaciones posteriores, y autoriza a los Estados Miembros para que adopten todas las medidas necesarias para defender a SFOR o ayudarla a cumplir su misión, incluido el cumplimiento de las normas y

104 Por tanto, las mismas reflexiones hechas sobre la autorización del uso de la fuerza realizadas respecto a la res. 787 (1992) y 820 (1993), son reproducibles en este punto.

105 Esos mandatos eran la distribución de ayuda humanitaria, la protección de los convoyes humanitarios, la labor de detención de los ataques a las áreas seguras, la promoción de los altos al fuego y de la retirada de las unidades militares y paramilitares que no fuesen del Gobierno bosnio y la ocupación de determinados puntos en el terreno.

106 Esas áreas seguras fueron Sarajevo, Tuzla, Zepa, Goradze, Bihac y Srebrenica. En ellas debían no existir ataques armados y retirarse las tropas serbo-bosnias, militares o paramilitares, a una distancia prudencial desde la que no constituyeran un peligro para la población de esas ciudades.

107 B. CONFORTI, «In tema di Azioni del Consiglio di Sicurezza a Tutela della Pace e della Sicurezza», *La Comunità Internazionale*, vol. XLVIII, 1993-4, p. 705.

procedimientos establecidos por el Comandante de SFOR sobre el mando y control del espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina.

En Somalia, la res. 837 (1993), de 6 de junio, reafirmaba que el Secretario General estaba autorizado, conforme a la res. 814 (1993), de 26 de marzo, a adoptar todas las medidas necesarias contra los responsables de los ataques armados que estaba sufriendo UNOSOM II, incluidos los que los hubieran inducido, y para establecer la autoridad efectiva de esa operación de mantenimiento de la paz en todo el territorio somalí, y para asegurar la investigación de los actos de esos responsables, y su arresto y detención con miras a su posterior procesamiento y condena.

En el conflicto de Ruanda, se concedió esta facultad a la Misión de Asistencia para Ruanda (UNAMIR, en siglas inglesas), la operación de mantenimiento de la paz establecida para este conflicto. Vino recogida en las res. 918 (1994), de 17 de mayo, y 925 (1994), de 8 de junio, y se le reconocía la legitimidad de una posible decisión acerca de una acción en legítima defensa contra las personas o grupos que amenazaran los sitios y poblaciones protegidos, las Naciones Unidas u otro personal humanitario o los conductos por los que distribuir la ayuda humanitaria.

El Consejo de Seguridad volvió a permitir el recurso a la fuerza armada con ocasión de asunto haitiano, en las res. 875 (1993), de 16 de octubre, y 917 (1994), de 6 de mayo. En ambas se les permite a los Estados Miembros, actuando nacionalmente o a través de acuerdos u organismos regionales (en una fórmula ya imprescindible para este órgano político), en cooperación con el legítimo Gobierno de Haití, usar medidas proporcionadas a las circunstancias y bajo la autoridad del Secretario General. En el primer caso, la finalidad de ese uso de la fuerza fue la de asegurar el cumplimiento del embargo de petróleo y armas y, en particular, la de poder dar el alto a los barcos de navegación interior para inspeccionar su cargamento y destino. En el segundo, la finalidad era la misma pero respecto a las nuevas medidas coercitivas no militares que habían sido implantadas en esa resolución y respecto a la navegación marítima interior y exterior.

En Sierra Leona, el Consejo de Seguridad autorizó en la res. 1132 (1997), de 8 de octubre, a ECOWAS a asegurar la estricta implantación del embargo de armas y petróleo, y demás medidas coercitivas, pudiendo dar el alto a los barcos para su inspección y verificación de cargas y destino también ha desempeñado un importante papel en la situación de Sierra Leona, en lo que ha sido la primera autorización explícita del uso de la fuerza a una organización regional.

Las autorizaciones del uso de la fuerza se han producido también para asegurar y reforzar los objetivos humanitarios¹⁰⁸, que de forma creciente han ido concitando

108 En lo que algún autor ha visto como una recuperación de «la vieja institución de la intervención de humanidad para insertarla en una sociedad internacional institucionalizada» [E. PÉREZ VERA, «La ONU. Cincuenta Años Después», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1995, p. 32].

la atención del Consejo de Seguridad¹⁰⁹, en lo que se ha dado en llamar la *injerencia humanitaria*¹¹⁰. Existe un sector doctrinal que defiende la existencia de una nueva norma consuetudinaria que cubre de legalidad la intervención humanitaria y la protección de los nacionales de otros Estados. Esta nueva norma vendría a consistir en una interpretación extensiva del art. 51, en la medida que consagraría la intervención de un Estado en otro con el objetivo de salvar vidas humanas de los ciudadanos de ese Estado, de extranjeros o de ciudadanos del Estado intervenido¹¹¹. En cambio, para otro sector doctrinal este tipo de intervención se trataría de un desarrollo del Capítulo VII, no necesariamente encuadrable dentro de la legítima defensa¹¹². Sin embargo, de momento, el Consejo de Seguridad no ha emitido resolución alguna por la que se respalde el derecho de los Estados a intervenir con tropas armadas en el campo humanitario como un desarrollo de la legítima defensa¹¹³ y los supuestos en que se ha invocado este tipo de intervención han presentado menos ventajas de las que, *a priori*, cabría atribuírsele¹¹⁴.

En este mismo ámbito, se ha producido otra discusión doctrinal acerca de si las intervenciones armadas de carácter unilateral por motivos humanitarios son o no legítimas. Frente a los que se inclinan por una negación más o menos rotunda¹¹⁵,

109 De hecho, en la Declaración de 31 de enero de 1992 (S/23500), el Consejo de Seguridad ya insinuó la dirección que iban a adoptar sus decisiones al afirmar que las fuentes de inestabilidad no militares en los ámbitos económicos, sociales, humanitarios y ecológicos se habían convertido en amenazas a la paz y seguridad internacionales.

110 La diferencia entre la *asistencia humanitaria* y la *injerencia humanitaria* reside, precisamente, en que la segunda implica el uso de la fuerza armada con fines humanitarios. Véase A. REMIRO BROTONS, R. RIQUELME CORTADO, E. ORIHUELA CALATAYUD, J. DíEZ-HOCHLEITNER y L. PÉREZ-PRAT DURBÁN, *op. cit.* en nota 91, pp. 1057-1066.

111 T. M. FRANCK. «Fairness in the International Legal and Institutional System (General Course on Public International Law)», *R. des C.*, vol. 240, 1993-III, pp. 256-257.

112 En este sector podemos encontrar a P. GARGIULO para el cual este tipo de intervención sería una de las medidas que el Consejo de Seguridad puede adoptar dentro del Capítulo VII, y que, por tanto, escaparían a la limitación impuesta por el principio de no intervención en los asuntos internos (la excepción de *domestic jurisdiction*), recogido en el art. 2.7 de la Carta, en «Nazioni Unite e Diritti Umani: Il Ruolo del Consiglio di Sicurezza», *La Comunità Internazionale*, vol. LI, 1996-2, pp. 216-228.

113 O. SCHACHTER. «International Law in Theory and Practice (General Course in Public International Law)», *R. des C.*, vol. 178 (1982-V), p. 296-301.

114 I. BROWNLIE, señala que estas intervenciones comúnmente están basadas en agendas políticas y ocasionan más pérdidas que vidas salvan. Como ejemplo, estudia la intervención de EE.UU. en Panamá, que el considera «*a depressing example of this type of operation*», *op. cit.* en nota 46, pp. 207-208.

115 Para B. CONFORTI estas intervenciones unilaterales son siempre ilegítimas, *op. cit.* en nota 107, p. 706. El catedrático A. REMIRO BROTONS opina que «el ejercicio de esa *asistencia* [...] debería institucionalizarse al máximo, alejándose lo más posible de la acción *unilateral* o *grupala* de los gobiernos estatales y recurriendo ampliamente para su ejecución a las organizaciones no gubernamentales», y que «la intervención armada al servicio de la asistencia humanitaria, con autorización y bajo el control del Consejo de Seguridad, ha de considerarse legal», *op. cit.* en nota 8, pp. 31 y 38. En ese último sentido se ha manifestado, también, J. A. CARRILLO SALCEDO en «Le rôle du Conseil

están aquéllos que defienden la legalidad de esas intervenciones, a pesar de que con su aplicación puedan producirse abusos¹¹⁶.

En esta nueva época, una cierta intervención humanitaria se produjo a raíz de la res. 688, de 5 de abril de 1991, cuando el Consejo de Seguridad condenó los actos de represión perpetrados en diversos lugares de Irak, especialmente respecto a la población kurda situada al Norte del país, e insistió en que Irak permitiera el acceso inmediato por las organizaciones internacionales humanitarias a todos aquéllos que necesitaran asistencia en territorio iraquí. Lo que motivó que EE.UU., con la ayuda del Reino Unido, Francia, España, Holanda, Italia y Australia, llevara a cabo la *Operación para Proveer Confort*¹¹⁷, a través de la cual se pretendía establecer campos de refugiados en zonas seguras y proteger a la población turca, y que derivó en el establecimiento de los denominados *cielos seguros* sobre el espacio aéreo iraquí al norte del paralelo 36° (abril de 1991) y al sur del paralelo 32° (agosto 1992), también conocidos en su conjunto como *zona de exclusión*¹¹⁸. La defensa de las minorías kurdas y shí-ites iraquíes, convertidas involuntariamente en protagonistas de continuos flujos de refugiados a través de las fronteras internacionales, fue el argumento defendido para conseguir la adopción de esa resolución¹¹⁹.

Sin embargo, mucho más peculiar y genuina¹²⁰ fue la intervención acordada en el caso de Somalia, donde la res. 794 (1992), de 3 de diciembre, tras calificar la tragedia humana vivida en ese país como una amenaza a la paz y seguridad internacionales y reconocer su carácter único, autorizó, sobre la base del Capítulo VII, al Secretario General y a los Estados Miembros cooperando para implantar la

de Sécurité dans l'Organisation et la Réglementation du Droit d'Assistance Humanitaire», en *Colloque de l'Académie de Droit International de La Haye, Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité. Peace-Keeping and Peace-Building*. 21-23 de julio de 1992, Dordrecht/Boston/London, 1993, p. 167.

116 P. PICONE, «Nazioni Unite e Obblighi Erga Omnes». *La Comunità Internazionale*, vol. XLVIII, 1993-4, pp. 713-722.

117 Esta Operación comenzó el 17 de abril de 1991, y no se encontraba amparada por una autorización específica, ya que se temió que otro tipo de redacción hubiera motivado el veto de China [Véase P. R. BAEHR, «The Security Council and the Human Rights», *The Dynamics of the Protection of Human Rights in Europe. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, vol. III, The Hague/London/Boston, 1994, p. 23.

118 No obstante, A. ROBERTS y B. KINGSBURY mantienen que esta intervención se podía incluir dentro de la base legal de la res. 687 (1990) que autorizaba el uso de la fuerza para restablecer la paz, sin que resultara necesario acudir al concepto de legítima defensa, en *op. cit.* en nota 9, p. 35, mientras que para C. WARBRICK «it is hard to imply such authority into the terms of Resolution 688», en «The Invasion of Kuwait by Irak-Part II», *I.C.L.Q.*, vol. 40, 4, 1991, p. 973.

119 Una de las muchas valoraciones que sobre esta intervención se ha hecho se puede encontrar en A. REMIRO BROTONS, donde pone de manifiesto el diferente trato recibido por esas minorías durante la Guerra Irán-Irak, en 1988, y esta contundente operación de 1991; o la comparación que hace entre la actitud mostrada por los Estados Miembros en este supuesto y la comedida y temerosa actuación de esos Estados en las zonas seguras establecidas en la antigua Yugoslavia, *op. cit.* en nota 8, p. 31.

120 P. GARGIULO, *op. cit.* en nota 112, pp. 217 y 226.

oferta realizada por un Miembro de Naciones Unidas (los EE.UU., tal y como se pone de manifiesto en la carta del Secretario General al Consejo (S/24868)) a usar todos los medios necesarios, esto es, incluido el uso de la fuerza, con el fin de establecer un ambiente seguro para las operaciones de ayuda humanitarias presentes en ese territorio. Los Estados Miembros y el Secretario General celebraron los acuerdos necesarios para establecer el mando unificado y el control de las fuerzas. El Consejo de Seguridad creó una comisión *ad hoc* compuesta por todos sus miembros para que le informase de la implantación de esta resolución. Esas medidas podían ser utilizadas para hacer efectivo el embargo de armas y material militar impuesto en el párrafo 5 de la res. 733 (1992). Esa autorización, que fue desarrollada, primero, por la acción de la Fuerza de Labor Unificada (UNITAF)¹²¹, desde diciembre de 1992, y, después por la de UNOSOM II, a partir de mayo de 1993¹²², y ninguna de las dos pudo contar con el consentimiento del gobierno de este Estado, puesto que éste no existía al encontrarse este país en una situación de caos absoluto.

Otro supuesto que puede ser incluido en esta clase de intervención sería el que tuvo lugar en la ex-Yugoslavia, concretamente en Bosnia-Herzegovina. La urgente necesidad de garantizar la ayuda humanitaria llevó al Consejo de Seguridad a situar bajo la autoridad de la Organización y la protección de UNPROFOR la gestión de esa ayuda. Pero, la realización de esa labor se venía continuamente entorpecida por los obstáculos interpuestos por algunas de las partes, por lo que el Consejo se vio abocado a pedir a todos los Estados, nacionalmente o a través de organismos regionales, en la res. 770 (1992), de 13 de agosto, y sobre la base del Capítulo VII, la adopción de todas las medidas necesarias para facilitar y asegurar la llegada de esa ayuda a Sarajevo y a todos los lugares en los que existiese esa imperiosa necesidad humanitaria.

121 Este fue el nombre que adoptaron las tropas norteamericanas, junto con las de veintiún Estados más, aunque la participación mayoritaria fue asumida por su principal promotor (EE.UU.). Esta operación recibió el nombre de *Operación para restablecer la Esperanza*. En ella, UNITAF desplegó cerca de 37.000 soldados en el centro y sur de Somalia, ocupando más o menos el 40% de su territorio. No llegó a lograr la creación de un ambiente seguro, pero sirvió para mejorar la seguridad y la distribución de asistencia humanitaria en el país. De hecho, su actuación fue aprovechada por el Secretario General para auspiciar la celebración de tres acuerdos entre catorce facciones somalíes (el *Acuerdo General*, de 8 de enero de 1993; el *Acuerdo sobre la implantación de un alto el fuego y sobre las modalidades de Desarme*; y, el *Acuerdo sobre el establecimiento de un Comité ad hoc* para la Conferencia de Reconciliación Nacional).

122 En la res. 814 (1993), de 26 de marzo, párrafo 14, se requiere al Secretario General para que traspase las labores de consolidación, expansión y mantenimiento del ambiente seguro de la Fuerza de Labor Unificada (UNITAF) a la Operación de Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II), establecida en esa misma resolución. Esa «sucesión» se produjo en las mismas responsabilidades y en los mismos términos de autorización, lo que significaba que esta operación podía usar la fuerza armada, sin que existiera consentimiento alguno de las partes implicadas. De hecho, para la Organización ha sido la primera operación de mantenimiento de la paz que tenía autorización para usar la fuerza [*UN Chronicle*, vol. XXXI, 1994-2, p. 14]. Esta circunstancia ha sido, precisamente, la que ha generado un cierto debate doctrinal acerca de si nos encontramos ante una operación de establecimiento de la paz o de mantenimiento de la paz [J.-M. SOREL, «La Somalie et les Nations Unies», *A.F.D.I.*, 1992, pp. 61-88, y P. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *op. cit.* en nota 97, pp. 267-268].

Nos encontrábamos, pues, ante un mandato de una operación de mantenimiento de la paz de tipo humanitario bajo el cual el uso de la fuerza estaba autorizado, pero para fines limitados y locales, y no para llevar la guerra a su fin¹²³.

También, se produjo una actuación similar en el supuesto de Ruanda. Los motivos que se esgrimieron para justificar esta acción fueron la continuación de los sistemáticos asesinatos de la población civil ruandesa, y el hecho de que se considerase, desde el Consejo de Seguridad, como un caso único que necesitaba una urgente respuesta de la Comunidad Internacional. La autorización a los Estados Miembros se recogió en la res. 929 (1994), de 22 de junio, permitiendo conducir la operación a aquellos Estados que cooperaban con el Secretario General y la finalidad que habría de perseguir el ejercicio de esa facultad sería el logro de los objetivos humanitarios. Esta autorización fue una consecuencia inmediata de la incapacidad de la Misión de Asistencia de Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR) para llevar a cabo el mandato que le había sido otorgado en la res. 925 (1994), de 8 de junio, en el que, entre otras cosas, se le encomendaba contribuir a la seguridad y protección de las personas desplazadas, refugiados y civiles y el mantenimiento de áreas humanitarias seguras y la posibilidad de utilizar la fuerza en legítima defensa contra aquéllos que amenazaran los lugares protegidos, la población, las Naciones Unidas y otro personal humanitario, así como los medios de distribución de la ayuda humanitaria. La facultad concedida a los Estados para utilizar la fuerza fue desarrollada por la *Operación Turquesa* asumida en su totalidad por el ejército francés, que fue, a la postre quien fijó las zonas humanitarias seguras de Cyangugu, Kibuye y Gikongoro¹²⁴.

En Haití la intervención se basaba fundamentalmente en la restitución del Gobierno del Presidente legítimamente electo, Jean-Bertrand Aristide, y la alegación de motivos humanitarios tuvo, más bien, un carácter complementario. Las violaciones continuas de las libertades civiles cometidas por el Gobierno establecido ilegalmente y la situación de los refugiados sirvieron como un argumento más que justificaba la creación de una fuerza multinacional con autorización para usar la fuerza (res. 940 (1994), de 31 de julio)¹²⁵, pero no su pilar fundamental¹²⁶.

123 *Suplemento de un Programa de Paz*, parágrafo 19.

124 Para una mayor información sobre la terrible crisis ruandesa se puede acudir a M. MUBIALA, «Les Nations Unies et la Crise des Réfugiés Rwandais», en *Revue Belge de Droit Internationale*, 1996-2, pp.493-516; F. OUGUERGOUZ, «La Tragédie Rwandaise du Printemps 1994: Quelques Considérations sur les Premières Réactions de L'Organisation des Nations Unies», en *Revue Générale de Droit International Public*, tome 100/1996/1, pp. 149-177; y J. F. METZL, «Rwandan Genocide and the International Law of Radio Jamming», *A.J.I.L.*, vol. 91, núm. 4. 1997, pp. 628-651.

125 Esta fuerza multinacional no tuvo necesidad de emplear la fuerza para conseguir el objetivo marcado gracias a la mediación del ex Presidente norteamericano John Carter, y disfrutó de la colaboración de las fuerzas policiales de Haití para su consecución. [M^a. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA. «Naciones Unidas y el Arreglo Pacífico de las Controversias», en C. FERNÁNDEZ de CASADEVANTE y F. J. QUEL (coordinadores), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Barcelona, 1997, p. 108].

126 De la misma opinión se muestra P. GARGIULO, *op. cit.* en nota 112, pp. 218 y 227.

El último ejemplo de intervención humanitaria que encontramos, en 1997, es la autorización del Consejo de Seguridad a los Estados Miembros para la creación de una fuerza de protección multinacional, neutral e imparcial. Su finalidad sería facilitar la entrega humanitaria en condiciones de seguridad y sin retrasos y ayudar a establecer un medio resguardado para la misiones de organizaciones internacionales, incluidas las humanitarias, desarrolladas en Albania. Solicitada la presencia de esta fuerza por el Presidente del país, lo realmente curioso de esta creación fue que la calificación de amenaza a la paz y seguridad internacionales se produjo respecto a la situación de extrema pobreza que el país atravesaba, siendo la primera ocasión que un concepto así, merecía una calificación en este sentido¹²⁷.

Una vez concluido el estudio de la práctica del Consejo de Seguridad, resulta necesario que hagamos una referencia, aunque sea somera, a un supuesto de utilización de la fuerza, por una organización regional, que se ha producido a principios de 1999, al margen de toda autorización por este Consejo y que ha privado a la Organización y a su órgano principal de gran parte de su prestigio internacional. Nos estamos refiriendo a los ataques que la OTAN ha llevado a cabo contra la República Federativa de Yugoslavia por los acontecimientos ocurridos en Kosovo.

Como ya hemos examinado en el epígrafe dedicado al estudio de las medidas coercitivas no militares, cuando la situación en el Kosovo empezó a recrudecerse el Consejo de Seguridad decidió establecer un embargo de armas y material relacionado, acogió en su seno a las Misiones de Verificación de la OTAN y de la OSCE, e instó a la República Federativa de Yugoslavia a retirar su presencia militar en la región. Esas actuaciones eran acompañadas por los serios avisos, casi amenazas, de la OTAN de utilización de la fuerza armada¹²⁸, si el Presidente serbio, S. Milosevic, no variaba su política respecto al Kosovo. La posibilidad de que el Consejo de Seguridad adoptara una resolución que autorizara la fuerza en la zona ya se presentaba como improbable. Rusia no estaba dispuesto a perder sus ligazones históricas con Serbia¹²⁹ y China no quería que la cuestión kosovar pudiera servir de precedente aplicable a la situación en el Tíbet, mientras que EE.UU. no quería que en las

127 Un pequeño estudio sobre esta resolución se puede encontrar en M. FRULLI, «Le risoluzione 1101 del Consiglio di Sicurezza relativa alla situazione albanese: ancora un'evoluzione nella prassi del Consiglio?», *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. LXXX, 1997-3, 786-791.

128 Esta postura decidida e inamovible de los miembros de la OTAN de llevar a cabo acciones de fuerza, sin embargo, contrasta, y no deja de ser curioso, con su actitud evasiva a la hora de poner a disposición de las Naciones Unidas los recursos generales necesarios para el establecer el régimen general de supervisión de las prohibiciones impuestas por la res 1160 (1998), de acuerdo con las previsiones de la misma. Falta de puesta a disposición que fue señalada por el Secretario General en su informe de 5 de agosto de 1998 (S/1998/712).

129 Su Ministro de Asuntos Exteriores, Ígor Ivanov, utilizaba un argumento más jurídico y teórico, no carente de razón: «Si la OTAN utiliza la fuerza unilateralmente sin autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, nos encontraríamos con una amenaza al sistema internacional que Rusia no aceptaría porque nos devolvería a la Edad Media», en una entrevista concedida a *El País*, de 15 de diciembre de 1998, p. 6.

pantallas de televisión de los ciudadanos norteamericanos se volvieran a emitir imágenes como las aparecidas en el conflicto de la ex-Yugoslavia. Cuando a finales de octubre la intervención de la OTAN era casi inminente, S. Milosevic volvió a hacer *una pirueta sobre la cuerda floja* al llegar a un acuerdo informal con el Enviado Especial estadounidense, Richard Holbrooke, en cumplimiento de la res. 1199 (1998), y en el que se venía a aceptar la retirada de las tropas serbias, la presencia de observadores sobre el terreno y de aviones de vigilancia sobrevolando su territorio. Las iniciativas llevadas a cabo por el Grupo de Contacto¹³⁰ tuvieron como resultado el comienzo de las negociaciones de Rambouillet, a principios de febrero de 1999. Sin embargo, el rechazo de las autoridades serbias al plan propuesto permitieron a la OTAN renunciar a la vía diplomática y comenzar el diálogo de las armas. Los ataques comenzaron el 24 de marzo de 1999.

Las razones de este ataque no eran sólo la actitud recalcitrante del Presidente serbio o el deseo de evitar un deterioro en la situación humanitaria de la población kosovar, sino también la imposibilidad de aceptar el desprecio de las autoridades serbias a la diplomacia occidental (sobre todo, estadounidense y francesa), o los deseos de conservar el prestigio y la fuerza potencial de una organización regional de defensa como la OTAN, mezclado con el hecho de que esta intervención se presentaba como la oportunidad perfecta para dar un nuevo sentido a armamento de alta tecnología, prácticamente sin sentido tras el fin de la Guerra Fría, o para vaciar los arsenales de material obsoleto.

Una primera valoración de sus consecuencias, todavía no definitivas, nos lleva a mantener el carácter ilegal e inútil del ataque. Ilegal porque no ha existido una autorización previa del Consejo de Seguridad, y, por tanto, se trata de un uso ilegítimo de la fuerza, de acuerdo con el art. 2.4 de la Carta de Naciones Unidas¹³¹. Además, de que con él se pretendía imponer a un Estado un arreglo pacífico de las controversias, lo cual contraviene el principio de igualdad soberana de los Estados, uno de los más esenciales e indubitados principios del Derecho Internacional general. E inútil porque no se consiguió doblegar la voluntad del Presidente serbio, hasta que éste no consideró que la «labor» serbia en Kosovo estaba suficientemente realizada, porque se le ha dotado de un apoyo nacional e internacional con el que antes no contaba, y porque se le dio la excusa para llevar a cabo feroces campañas de limpieza étnica, aumentado así cuantitativa y cualitativamente las acciones que con el ataque se pretendían evitar.

El Consejo de Seguridad ha asistido a toda esta cadena de acontecimientos en silencio. Los vetos de sus permanentes han impedido cualquier resolución que

130 Este Grupo de Contacto fue creado con motivo de la guerra en Bosnia y está compuesto por Alemania, EE.UU., Francia, Italia, el Reino Unido y Rusia.

131 Como bien ha puesto de manifiesto el actual Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, en su Declaración de 24 de marzo de 1999 (SG/SM/6938), las organizaciones regionales tienen en virtud del Capítulo VIII de la Carta, un importante papel en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, pero la responsabilidad primordial sobre el mismo corresponde al Consejo de Seguridad, el cual tiene que estar implicado en cualquier recurso al uso de la fuerza.

condene esta intervención o que la legitime¹³². Incluso, las posturas antagónicas mantenidas por sus miembros permanentes han llegado hasta el extremo de poner en tela de juicio la validez de las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad con anterioridad al recrudecimiento de este enfrentamiento. Así, en la sesión extraordinaria de la Duma Estatal rusa, celebrada el 27 de marzo de 1999, el Ministro de Asuntos Exteriores, I. Ivanov, manifestó que los Estados que llevaron a cabo la intervención (Francia, Gran Bretaña y EE.UU., entre ellos) habían anulado de hecho las resoluciones sobre Yugoslavia, entre las que estaba la res. 1160 (1998), que imponía el embargo de armas y material relacionado¹³³. Poca trascendencia jurídica cabe atribuir a este tipo de declaraciones, ya que estas resoluciones fueron adoptadas conforme al procedimiento previsto en la Carta (Capítulo V) y en las *Reglas de Procedimiento Provisionales del Consejo de Seguridad*¹³⁴, en reuniones en las que Rusia estaba presente y no fue ejercitado el derecho de veto, y, además, no existe regla alguna en el Derecho Internacional que establezca que el comportamiento ilícito de un Estado anula una decisión anterior lícita en cuya adopción hubiese participado el infractor. Cuestión aparte sería que el Consejo de Seguridad adoptase medidas contra los responsables de esa infracción, aunque, dadas las características de este conflicto, semejante reacción del Consejo de Seguridad es prácticamente imposible. En realidad, todas estas actitudes lo que vienen a hacer es recordarnos las situaciones y el estado de cosas que existían en el Consejo de Seguridad antes de la finalización de la Guerra Fría, en lo que ha venido a ser un giro de 180º grados de futuro incierto en el espíritu de concertación, aparecido a primeros de los noventa, entre sus miembros permanentes.

4. CONCLUSIÓN

En esta última década, en principio, se había superado de la parálisis vivida por el Consejo de Seguridad en la etapa anterior. De hecho, mientras que entre 1945-1989 se emitieron 646 resoluciones, entre 1990 y mediados de noviembre de 1999 se han emitido 629, en lo que viene a ser una actuación sin precedentes. Este derroche de actividad nos ha permitido tener un mayor campo de valoración respecto a las medidas que nos ocupan y una cierta constatación de que una nueva dinámica de trabajo se ha adoptado por los miembros del Consejo de Seguridad. El

132 El ambiente que se respiraba en el Consejo de Seguridad quedó reflejado en el comunicado de prensa, de 24 de marzo (SC/6657), que con motivo de una reunión urgente del Consejo de Seguridad tuvo lugar en cuanto comenzaron los ataques. Y una muestra más se ve en la reunión del Consejo de Seguridad que tuvo lugar el 26 de marzo, sobre esta cuestión, donde el proyecto de resolución S/1999/328 no pudo ser adoptado por tres votos a favor contra doce en contra (Comunicado de prensa de 26 de marzo de 1999, SC/6659).

133 *El País*, 28 de marzo de 1999, p. 4.

134 El texto de las mismas puede ser consultado en G. R. BERRIDGE, *op. cit.* en nota 4, pp. 129-140.

propio Secretario General en su *Memoria sobre la labor de la Organización*, de 27 de agosto de 1998 (A/53/1), manifestaba en su párrafo 4: «Puedo afirmar con cierta satisfacción que el sistema de las Naciones Unidas actúa hoy con una unidad de propósitos y una coherencia de acción mayores que hace un año». Declaración que, obviamente, era previa a la situación de incomunicación que ha inundado el Consejo de Seguridad en la cuestión del Kosovo y que de ser realizado en el momento actual, posiblemente, no sería tan rotunda y triunfalista.

Del estudio de esa abundante práctica del Consejo de Seguridad, podemos concluir que las medidas coercitivas no militares se han convertido en las principales medidas de la práctica del Consejo de Seguridad. A pesar de que cuentan con serios e importantes inconvenientes (producción de efectos a largo plazo, acentuación del sufrimiento de la población civil que las soporta, inexistencia de un sistema de compensación efectivo y, en consecuencia, incumplimientos reiterados de los países vecinos o que tienen relaciones económicas con el Estado al que se le aplican, generación de los efectos diametralmente opuestos a los deseados), el Consejo de Seguridad las elige como las primeras medidas coercitivas a adoptar en el tratamiento de un conflicto. Esa inclinación encuentra su razón de ser en el hecho de que los Miembros permanentes no se muestran demasiado favorables a autorizar rápidamente el uso de la fuerza, salvo, claro está, cuando alguno de ellos tiene importantes intereses en el conflicto y éstos necesitan ser defendidos. Los procedimientos utilizados para su ejecución han demostrado que se han de buscar nuevas vías para su aplicación, bien sea estableciendo algún mecanismo por el que se conozcan, con antelación y precisión casi quirúrgica, cuáles van a ser sus verdaderos efectos y su alcance, y si los beneficios obtenidos con su aplicación compensarán los efectos negativos que se producirán, bien a través de una mejor selección del ámbito de aplicación de los embargos, bien planteándose la posibilidad de ir intercalando su aplicación con otras medidas, como puedan ser las coercitivas militares, selectivas y certeras, de forma que se consigan los verdaderos objetivos de estas medidas: incitar a la parte disidente a variar su política ante la retirada del apoyo de su pueblo.

En el ámbito de las medidas coercitivas militares, nos encontramos con el gran inconveniente de la falta de celebración, aún, de los convenios especiales del art. 43 y ss de la Carta, ya que ese vacío ha motivado que estas medidas sólo puedan ser presentadas como autorizaciones del uso de la fuerza dirigidas a los Estados Miembros, directamente, y a las organizaciones regionales, indirectamente (la excepción que confirma esta regla vino dada por la autorización a la Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales (ECOWAS) del uso de la fuerza en Sierra Leona). Así, se impide la puesta en marcha del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta y se facilitan actuaciones no siempre justificables del uso de la fuerza por Estados y organismos y acuerdos regionales. Situación que se ve fomentada por lo genérico de esas autorizaciones, tanto en sede de definición de los medios autorizados (el Consejo de Seguridad autoriza a usar todos los medios necesarios), como en la de fijación de su plazo de vigencia. De hecho, son los

ejecutores los que deciden qué forma adoptará ese uso de la fuerza, su intensidad y los objetivos, sin que estas operaciones se encuentren bajo el mando del Consejo de Seguridad, que una vez otorgada la autorización pasa a un segundo o tercer plano en espera de que alguien decida hacer realidad esa autorización, rezando para que no se produzca un abuso de la fuerza demasiado ostensible, que después tenga justificar a toda costa para no sufrir las terribles críticas que se le dirigirán. También, se producen problemas con la determinación temporal de la autorización, pues ante el silencio del Consejo de Seguridad esta surgiendo la equivocada interpretación de que esas autorizaciones siguen vigentes mucho después de haber sido concedidas, como si de concesiones vitalicias se tratasen, hasta que el conflicto haya definitivamente muerto y se haya extendido su certificado de defunción.

Por otra parte, el resultado de estas intervenciones armadas no ha sido ciertamente el que cabía esperar de medidas de esta naturaleza. Dejando a un lado honrosas excepciones como la de Haití, donde la amenaza del uso de la fuerza fue suficiente para conseguir el objetivo marcado, sus efectos han permanecido en el estadio de la reacción inmediata, diluyéndose después. De ahí la necesidad de que el Consejo de Seguridad asuma el mando de estas actuaciones para coordinarlas y seleccionarlas. La materialización de estas medidas por agentes nacionales o regionales es, en principio, peligrosa. Las operaciones de fuerza pueden desembocar en la búsqueda de objetivos no deseados por la Organización, sin que exista un control efectivo que pueda evitar o reducir el riesgo de extralimitaciones, o pueden sumirse en un cierto caos si los mandos nacionales ordenan acciones diferentes o contradictorias a sus contingentes nacionales, o, incluso, la no ejecución de ciertos extremos de la operación. No obstante, las probabilidades de que los Estados miembros permitan al Consejo de Seguridad asumir el mando sobre sus tropas nacionales son escasas. Por eso, al menos, deberían iniciarse los trabajos para establecer, en el plazo más breve posible, un centro en el Consejo de Seguridad o en la Organización, en general, donde se pudiera recibir y analizar la información llegada desde la zona conflictiva y seleccionarse más apropiadamente los objetivos de ese uso de la fuerza.

El protagonismo de las organizaciones regionales en la materialización de las medidas coercitivas militares está llegando a cotas elevadas, fruto de esa ausencia de fuerzas propias de la Organización. Y lo está haciendo hasta tales puntos, que están creyendo que son ellas las principales e, incluso, únicas garantes de la paz y seguridad internacionales. La posibilidad de que el Consejo de Seguridad no adopte una resolución porque juegue el veto de uno de sus permanentes o no se llegue a un consenso en las reuniones informales, entra dentro de la Carta. De hecho, es una de las posibles acciones del Consejo y una de las principales finalidades del derecho de veto: que no se adopte una medida sobre una cuestión de fondo, sin el consentimiento de los Miembros permanentes, máxime cuando esa medida es el uso de la fuerza. Sin embargo, tal y como hemos podido comprobar en la crisis del Kosovo, estas organizaciones regionales, cuando el Consejo no puede adoptar esas medidas por el rechazo de un permanente, en la mejor de las circunstancias, alegan la

legítima defensa colectiva, a la vez que crean confusión sobre si hace falta o no el mandato del Consejo de Seguridad, y se disponen a imponer la paz y seguridad, convirtiendo al Consejo y a la Organización en simples *convidados de piedra*, con las nocivas consecuencias que para su futuro estas actitudes despreciativas pueden generar.

También se ha de resaltar la importancia creciente que en la actuación del Consejo está asumiendo la cuestión humanitaria. Las medidas coercitivas se ven dulcificadas o provocadas por las necesidades humanitarias de la población de un Estado. Se excluye del ámbito de aplicación de los embargos a todos aquellos productos que puedan satisfacer las necesidades básicas de la población que va a sufrir sus efectos. Se deciden levantamientos parciales de los embargos para obtener mayores recursos económicos con los que fortalecer e incrementar la ayuda humanitaria. Se autoriza la fuerza por fines humanitarios. La protección de los convoyes humanitarios y de las zonas seguras, las violaciones de los derechos humanos, las masacres descontroladas, la limpieza étnica, incluso la pobreza, están justificando estas autorizaciones. La labor del Consejo se ve completada con la prestada por agencias y organizaciones humanitarias, que empiezan a ser tan o más famosas que el propio Consejo, en una época donde la solidaridad es una actitud de rabiosa, necesaria y desgraciada actualidad. Esta esencia humanitaria impregna toda la actuación del Consejo de Seguridad, no sólo las medidas coercitivas, y nos sitúa ante un órgano que intenta paliar como puede o, mejor dicho, como le permiten, las deplorables situaciones que inundan este planeta en los albores del siglo XXI.

En definitiva, los extremos que hay que mejorar respecto a las medidas coercitivas no son pocos, pues como ha quedado probado el aumento cuantitativo no implica necesariamente el correspondiente aumento cualitativo. Las numerosas y extensas resoluciones que han dado carta de naturaleza a estas medidas son insuficientes para adoptar una postura, no ya triunfante, sino satisfecha de su puesta en práctica. Se han producido importantes progresos, como esa introducción de la consideración humanitaria, pero siguen fallando los mecanismos de ejecución de estas medidas para extraer toda la virtualidad que *a priori* nos podrían ofrecer. Hay que buscar nuevas vías o, lo que sería más aconsejable, desarrollar las previstas en la Carta para alcanzar un real y efectivo sistema de seguridad colectiva que nos garantice la paz y seguridad internacionales. Además, las recientes evoluciones experimentadas por el Consejo de Seguridad a raíz del conflicto del Kosovo nos han situado, a finales del siglo XX, en el mismo lugar en el que estábamos durante el período de Guerra Fría, en la que imperaba la confrontación entre las Grandes Potencias y las organizaciones regionales de defensa eran las encargadas de imponer la *ley*. La incógnita está en saber si este nuevo estado de enfrentamiento entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es de carácter coyuntural o nos veremos obligados a desempolvar los viejos discursos y reflexiones sobre el hielo y los bloques antagónicos. El tiempo y la práctica nos darán la respuesta.