

Las Naciones Unidas desde España

70 aniversario de las Naciones Unidas

60 aniversario del ingreso de España en las Naciones Unidas



Unas Naciones
Unidas fuertes.
Un mundo mejor.



Asociación para las
Naciones Unidas
en España

United Nations Association of Spain

LAS NACIONES UNIDAS DESDE ESPAÑA

Las Naciones Unidas desde España

70 aniversario de las Naciones Unidas

60 aniversario del ingreso de España
en las Naciones Unidas

XAVIER PONS RAFOLS
(Dir.)

Edita: Asociación para las Naciones Unidas en España



Via Laietana, 51, entr. 3ª 08003 Barcelona

Tels. 93 301 39 90 - 93 301 31 98

Fax: 93 317 57 68

info@anue.org

www.anue.org

© Asociación para las Naciones Unidas en España, 2015

Dirección: Xavier Pons Rafols

Coordinación: Ariadna Quintero

Maquetación y diseño de portada: Meritxell Peiró

Esta obra ha sido publicada con la colaboración
del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación



N.I.P.O.: 501-15-042-X

ISBN: 978-84-937718-0-5

Depósito Legal: B-21718-2015

Impreso en España, en septiembre de 2015 por

ÍNDICE

PREFACIO, Mariano Rajoy, Presidente del Gobierno 11

PRÓLOGO, Cristina Gallach, Secretaria General Adjunta de Comunicaciones e Información Pública de las Naciones Unidas 13

PRESENTACIÓN, Eduard Sagarra Trias, Presidente de la Asociación para las Naciones Unidas en España (ANUE) 17

INTRODUCCIÓN, Xavier Pons Rafols, Vicepresidente de la ANUE, catedrático de Derecho Internacional Público y director de esta edición 23

PRIMERA PARTE

LAS NACIONES UNIDAS: SETENTA AÑOS AL SERVICIO DE LA PAZ, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS HUMANOS 35

I. APROXIMACIONES GENERALES 37

“El multilateralismo democrático, piedra angular de la nueva era”,
por Federico Mayor Zaragoza 39

“Setenta aniversario de las Naciones Unidas: algunas reflexiones desde una vida en la diplomacia multilateral”, por Juan Antonio Yáñez-Barnuevo 51

“Resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”,
por Francesc Claret 67

“Recuerdos de un funcionario orgulloso y agradecido”,
por Carlos Jiménez Renjifo 77

II. LOS PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS SETENTA AÑOS DESPUÉS	83
“Unas Naciones Unidas resilientes en su setenta aniversario”, por Xavier Pons Rafols	85
“Los principios estructurales del Derecho Internacional setenta años después de la Carta de San Francisco”, por Javier Roldán Barbero	111
“Sobre la prohibición del uso de la fuerza armada en los últimos setenta años (1945-2015)”, por Cesáreo Gutiérrez Espada.....	125
“Las Naciones Unidas y la Unión Europea: ¿Una comunión de valores y principios?, por Antoni Blanc Altemir.....	151
III. SETENTA AÑOS AL SERVICIO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES	167
“La paz y seguridad internacionales en el sistema de las Naciones Unidas: algunas reflexiones en torno al uso de la fuerza y su evolución en su septuagésimo aniversario”, por Romualdo Bermejo García.....	169
“Desarme, no proliferación y realidad internacional: el proceso de construcción de un sistema multilateral”, por Gonzalo de Salazar Serantes	193
“Los retos y oportunidades de las Misiones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. Una mirada especial sobre el caso de Haití”, por Damian Cardona Onses.....	215
“Las Naciones Unidas y el terrorismo internacional”, por Joaquín Alcaide Fernández.....	231
“La definición del terrorismo y las Naciones Unidas: una historia interminable”, por Javier Rupérez.....	247
IV. SETENTA AÑOS AL SERVICIO DEL DESARROLLO Y DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE	263
“El desarrollo sostenible como uno de los propósitos de las Naciones Unidas”, por Ángel Rodrigo Hernández.....	265
“El largo camino del desarrollo humano sostenible”, por Magdy Martínez-Solimán y Diego Antoni.....	293
“La protección del medio ambiente en el seno de las Naciones Unidas”, por Mar Campins Eritja.....	309
“Erradicar el hambre durante el transcurso de nuestras vidas es posible”, por Antonio Salort-Pons	323

**V. SETENTA AÑOS AL SERVICIO DEL ESTÍMULO
Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS 329**

“La protección internacional de los derechos humanos en Naciones Unidas a los 70 años de su creación: ¿tenemos ya un sistema universal de protección de derechos humanos?”, por Jorge Cardona Llorens..... 331

“Las Naciones Unidas como potencia normativa: el papel de la Organización en la construcción de la ‘responsabilidad de proteger’”, por Caterina García Segura y Pablo Pareja Alcaraz 361

“El sistema humanitario en el siglo XXI”, por María José Torres Macho 383

**VI. SETENTA AÑOS AL SERVICIO DE LA JUSTICIA Y DE LA
CODIFICACIÓN Y DESARROLLO PROGRESIVO DEL DERECHO
INTERNACIONAL..... 389**

“Naciones Unidas y el impulso del Derecho Internacional: la labor de la Comisión de Derecho Internacional”, por Concepción Escobar Hernández 391

“Las Naciones Unidas y el arreglo pacífico de controversias internacionales: setenta años de esfuerzos normativos e institucionales”, por Paz Andrés Sáenz de Santamaría. 411

“Sobre la función de los tribunales internacionales y en particular del Tribunal Internacional de Justicia en el actual sistema jurídico internacional”, por Fernando M. Mariño Menéndez..... 433

“La participación de las Naciones Unidas en el desarrollo del derecho del mar”, por José Manuel Sobrino Heredia 449

“La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción: un hito en la universalización de la lucha contra una lacra endémica”, por Xavier Fernández Pons..... 465

SEGUNDA PARTE

SESENTA AÑOS DE ESPAÑA EN LAS NACIONES UNIDAS 485

I. ASPECTOS GENERALES 487

“Recuerdos de campaña y apuntes al natural de los quehaceres en el quinto mandato de España en el Consejo de Seguridad (2015-2016)”, por Francisco Javier Sanabria Valderrama..... 489

“Gibraltar en las resoluciones y decisiones de la Asamblea General de la ONU, 1965-2015. Algunas valoraciones”, por Alejandro del Valle Gálvez..... 501

II. ESPAÑA, LAS NACIONES UNIDAS Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES 519

“La participación de España en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: balance y perspectivas”, por Pablo Antonio Fernández Sánchez. 521

“Nuevos conceptos en las misiones de paz de las Naciones Unidas”, por Carlos Aparicio Azcárraga. 539

“UNIFIL, trabajando por la paz en Oriente Medio”, por Alberto Asarta Cuevas 547

“Centroamérica en la encrucijada. En busca de una paz firme y duradera 1989-1997. Naciones Unidas. España”, por Agustín Quesada Gómez..... 561

III. ESPAÑA, LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DERECHOS HUMANOS: LUCES Y SOMBRAS..... 583

“España ante los órganos de los tratados internacionales de derechos humanos de la ONU”, por Jordi Bonet Pérez..... 585

“España en el Consejo de Derechos Humanos: los mecanismos extraconvencionales de supervisión”, por Jaume Saura Estapà 603

“La transición española: una lectura desde la promoción y protección de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas”, por Rosa Ana Alija Fernández..... 619

ANEXO I

INTERVENCIONES MÁS DESTACADAS DE LAS PRINCIPALES AUTORIDADES DE ESPAÑA ANTE LAS NACIONES UNIDAS 635

Intervención de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de España en el debate general del cuadragésimo primero período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/41/PV.4), Nueva York, 22 de septiembre de 1986 637

Intervención de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de España en el debate general del cuadragésimo sexto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/46/PV.24), Nueva York, 7 de octubre de 1991..... 643

Intervención de su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de España en el debate general del sexagésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/60/PV.4), Nueva York, 14 de septiembre de 2005..... 651

Intervención de su Majestad Don Felipe VI, Rey de España en el debate general del sexagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/69/PV.6), Nueva York, 24 de septiembre de 2014.....	655
Intervención del Presidente del Gobierno del Reino de España, Sr. Felipe González Márquez, en el debate general del cuadragésimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/40/PV.10), Nueva York, 26 de septiembre de 1985.....	661
Intervención del Presidente del Gobierno del Reino de España, Sr. José María Aznar, en el debate general del quincuagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/58/PV.8), Nueva York, 23 de septiembre de 2003.....	673
Intervención del Presidente del Gobierno del Reino de España, Sr. José Luis Rodríguez Zapatero, en el debate general del quincuagésimo noveno período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/59/PV.4), Nueva York, 21 de septiembre de 2004.....	677
Intervención del Presidente del Gobierno del Reino de España, Sr. José Luis Rodríguez Zapatero, en el debate general del sexagésimo tercero período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/63/PV.10), Nueva York, 25 de septiembre de 2008.....	683
Intervención del Presidente del Gobierno del Reino de España, Sr. José Luis Rodríguez Zapatero, en el debate general del sexagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/64/PV.5), Nueva York, 24 de septiembre de 2009.....	689
Intervención del Presidente del Gobierno del Reino de España, Sr. Mariano Rajoy Brey en el debate general del sexagésimo séptimo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/67/PV.8), Nueva York, 25 septiembre de 2012.....	695
Intervención del Presidente del Gobierno del Reino de España, Sr. Mariano Rajoy Brey en el debate general del sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/68/PV.10), Nueva York, 25 septiembre de 2013.....	703
ANEXO II	711
“Datos y estadísticas de los sesenta años de presencia de España en las Naciones Unidas”, por Ariadna Quintero Valderrama.....	713

PREFACIO

MARIANO RAJOY BREY

Si a los signatarios de la Carta de San Francisco les hubiesen preguntado si la Organización de las Naciones Unidas, que nació con su entrada en vigor el 24 de octubre de 1945, seguiría existiendo 70 años después, probablemente hubieran expresado dudas al respecto. Pero si además hubieran sido conocedores de los cambios que ha experimentado el mundo y el orden internacional desde entonces, habrían reaccionado con una mezcla de incredulidad y satisfacción.

El mundo, en efecto, ha cambiado considerablemente desde el final de la segunda guerra mundial, y la Organización de las Naciones Unidas ha contribuido a ello con una gran capacidad de adaptación. Las transformaciones experimentadas por la ONU son una buena prueba de que la Carta –y muy especialmente los ideales recogidos en el preámbulo, los propósitos y principios– recogen la esencia de las aspiraciones más nobles del ser humano y continúan plenamente vigentes hoy día.

Por ello me parece especialmente pertinente la iniciativa de la Asociación para las Naciones Unidas en España (ANUE) de publicar este libro conmemorativo del 60º aniversario del ingreso de España en la Organización. Esta doble efeméride constituye una inmejorable ocasión para hacer balance de los logros alcanzados y de los desafíos pendientes.

La reconocida competencia de los autores convierte este volumen en una contribución imprescindible para todos los que creemos en los valores que representa la Organización de Naciones Unidas como eje del multilateralismo. Y es especialmente oportuna para quienes pensamos que la apuesta por el

multilateralismo es para España una opción necesaria en su política exterior. Este libro trata de todo ello.

España es un país con vocación netamente multilateral. Pese a no haber sido socios fundadores, por razones de todos conocidas, nuestra incorporación a la ONU en 1955 supuso la culminación de un viejo anhelo de los españoles, deseosos de abrirse al mundo, que sólo se vio plenamente completado con la instauración de la democracia en nuestro país por la Constitución de 1978. Con su transición política ejemplar, España dio cabal cumplimiento a los preceptos de la Carta, rompió un aislamiento de décadas y pasó a convertirse en promotora entusiasta de los valores, propósitos y principios de la Carta.

Desde su ingreso en la Organización de las Naciones Unidas, nuestro país no ha dejado de crecer en todos los sentidos. Su presencia en los organismos internacionales se ha multiplicado; hemos pasado de ser receptores de ayuda al desarrollo a convertirnos en importantes donantes; nuestras empresas se han abierto con éxito al exterior y hemos suscrito la práctica totalidad de convenios y tratados internacionales sobre los que se cimienta el ordenamiento jurídico de la sociedad internacional nacida de la posguerra mundial. Puede decirse que el camino recorrido por España en estos 60 años ha venido iluminado, en gran medida, por los ideales de las Naciones Unidas. Y probablemente por eso nos ha ido razonablemente bien. En este sentido, quiero destacar también el reconocimiento de ese compromiso firme de España con la Organización y sus valores que supone el hecho de que nuestro país haya sido elegido nuevamente miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el presente bienio 2015-2016.

Una de las conclusiones que se extrae de la lectura de esta obra es que el respeto a la legalidad internacional es fuente de estabilidad, paz y progreso, tanto en el plano interno como en lo que atañe al orden internacional. En sentido contrario, no hay manera más rápida y segura de perder influencia, generar inestabilidad y atraso que incumplir los preceptos de la Carta, ya sea por medio de agresiones, actuaciones unilaterales o violaciones de principios esenciales como la integridad territorial de los Estados o las violaciones de los derechos humanos. El incumplimiento de la ley es siempre un camino que acaba mal y muchas veces lleva a la catástrofe.

España desea continuar sirviendo al resto de los miembros de Naciones Unidas desde su condición de país europeo y mediterráneo con clara vocación americana y proyección africana, siempre conforme a los principios democráticos y al imperio de la ley.

Espero que su lectura les sea muy provechosa.

Mariano Rajoy Brey
Presidente del Gobierno

PRÓLOGO

CRISTINA GALLACH

El 70 aniversario de las Naciones Unidas es una oportunidad ideal para recordar sus muchos y perdurables logros además de un momento indispensable para reflexionar sobre el futuro. ¿Cómo podemos redoblar los esfuerzos para afrontar los retos actuales y próximos en las áreas de mayor responsabilidad de la organización: la promoción de la paz y la seguridad, y el fomento del desarrollo y los derechos humanos? Es una pregunta fundamental que todos nos debemos formular.

“Unas Naciones Unidas Fuertes. Un mundo mejor” es el lema escogido para este aniversario. Ilustra muy bien estos dos objetivos ya que destaca el papel esencial desempeñado por la organización nacida de la devastación de la Segunda Guerra Mundial e implica un claro compromiso con el futuro, mostrando su relevancia y vitalidad.

A diario las Naciones Unidas mejoran las vidas de millones de personas: emplean la diplomacia para evitar o detener conflictos; asisten a 60 millones de refugiados y personas que huyen de la guerra, el hambre o la persecución; proporcionan alimentos a 90 millones de personas en 80 países; promueven la salud materna y así salvan la vida de 30 millones de mujeres cada año; protegen y promueven los derechos humanos sobre el terreno, mediante unos 80 tratados y declaraciones. En las grandes mejoras mundiales ya sea en salud, educación o desarrollo global, la ONU ha contribuido en gran medida, sentando estándares, apoyando a los gobiernos y ayudando a la ciudadanía.

Estas nobles acciones y positivos resultados descansan en el mandato que la Carta, firmada en San Francisco en 1945, dio a la comunidad de naciones

que la aprobaron: salvar la humanidad de la guerra, reafirmar los derechos y la dignidad de las personas y promover la prosperidad.

Este aniversario coincide con un año crucial. La comunidad internacional afronta decisiones que afectarán la vida de las generaciones venideras, ya sea en la preservación del planeta, salvándolo del fulminante impacto que implica el cambio climático, o la adopción de la agenda para el desarrollo para los próximos 15 años. Las operaciones de mantenimiento de la paz están también siendo repensadas al igual que las medidas para acelerar la realización del derecho básico a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Como ha dicho el Secretario-General Ban Ki-moon, el 2015 es hora de la acción mundial por las personas y el planeta.

Estos retos no respetan fronteras y requerirán soluciones complejas y multilaterales. Todos tendremos que comprometernos a fondo, ciudadanos y gobiernos, en negociaciones difíciles cuyos resultados habrá que cumplir y hacer cumplir. Las Naciones Unidas es la encarnación del multilateralismo moderno, 200 años después de que el Congreso de Viena marcara el comienzo de una nueva era de la diplomacia.

Sólo el trabajo en común nos permitirá superar las principales amenazas que acechan al mundo. Y es en los foros globales y abiertos a la ONU donde todos –no importa si un país es grande o pequeño, rico o pobre– tienen voz y son oídos. Aquí se comparten y debaten las ideas para encarar los desafíos globales y los Estados miembros trazan estrategias comunes para derrotar ya sea epidemias inesperadas, como el ébola, o establecer procesos que necesitan de constante vigilancia, como la lucha contra la pobreza o la protección de los vulnerables y los oprimidos.

España desempeña un papel fundamental en la ONU. Como actual miembro del Consejo de Seguridad, como miembro de la ONU desde 1955, como potencia económica mundial, como generosa contribuidora a numerosos fondos, como el de la Igualdad de Género, o para el Desarrollo Sostenible, entre otros. España debe seguir siendo una de las voces que más decididamente empujen a los Estados miembros al consenso y el acuerdo, en este año tan crucial y en el futuro.

La agenda actual requiere de la energía y la determinación de todos. Continuar con el mismo impulso como el desempeñado hasta ahora por España y su ciudadanía, es la mejor manera para garantizar el buen rumbo del viaje iniciado hace 70 años. El camino a un mundo de paz y dignidad será largo pero no podemos fallar al compromiso adoptado y no podemos sucumbir a las frustraciones cotidianas que desatan los conflictos y las constantes violaciones de los derechos humanos.

El mundo actual es mucho más complejo que hace 70 años. Los conflictos, la pobreza y el hambre todavía por erradicar, empañan los progresos. Pero celebrar el 70 aniversario, recordar el pasado, reflexionar sobre los compromisos básicos, válidos más que nunca, es la mejor manera de renovar las fuerzas para seguir avanzando con perseverancia en los objetivos transformadores de la Organización.

Cristina Gallach

*Secretaria General Adjunta de
Comunicaciones e Información Pública
Naciones Unidas*

PRESENTACIÓN

EDUARD SAGARRA TRIAS

La Asociación para las Naciones Unidas en España (ANUE), que me honro en presidir, fue creada en 1962 y tiene como objetivos fundamentales la promoción y sensibilización sobre los propósitos y principios de las Naciones Unidas y el estímulo del respeto de los derechos humanos. Su creación, en 1962, evoca inmediatamente el contexto del régimen franquista en España, con la falta de libertades democráticas y la represión de la dictadura sobre las fuerzas políticas y movimientos sociales que luchaban por el retorno de la democracia en España. En este contexto, la ANUE llevó a cabo una importante actuación de promoción de los derechos humanos y la democracia, divulgando en nuestro país la Declaración Universal de Derechos Humanos así como la labor de paz, desarrollo y derechos humanos que llevaba a cabo la Organización universal en la que España había ingresado en 1955. Todo esto también conllevó que la ANUE se convirtiera en aquellos años en una auténtica plataforma de apoyo a las fuerzas políticas democráticas y que, en aquel contexto, fuera también objeto de medidas represivas.

Instaurada finalmente la democracia en España y normalizados los partidos políticos esta dimensión de plataforma de apoyo unitario de la ANUE desapareció de manera natural, pero siguió y sigue manteniendo su vigencia la dimensión esencial relacionada con las finalidades de la Asociación. Finalidades que, como digo, son las de la promoción y difusión de la actuación de las Naciones Unidas y de los derechos humanos con el objetivo de que el ciudadano de a pie –el ciudadano común– conozca las grandes tendencias del

mundo contemporáneo y las labores para avanzar en las grandes finalidades de paz, justicia y desarrollo; creemos que estas grandes finalidades sólo pueden ser realizadas con el apoyo de una opinión pública lo más informada y comprometida posible en el interior de cada uno de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y de ahí uno de los ejes esenciales de nuestra actividad. Pero, al mismo tiempo, la ANUE actúa también como un foco que irradia, en otro sentido, presión a los sucesivos gobiernos españoles para forzarlos a reforzar su compromiso con las Naciones Unidas y con los derechos humanos. Por decirlo de alguna manera, nuestra labor es bidireccional, de las Naciones Unidas hacia los ciudadanos para difundir sus principios y su labor y de los ciudadanos hacia las Naciones Unidas para que los Estados sitúen en la agenda internacional las preocupaciones y necesidades de los ciudadanos; es decir, de un lado, sensibilizar conciencias y, de otro lado, participación pública en las actividades de las Naciones Unidas.

Esta actuación bidireccional la llevamos a cabo, además, en el marco de la Federación Mundial de Asociaciones para las Naciones Unidas, establecida en 1946 prácticamente en paralelo a la creación de las Naciones Unidas, como un movimiento de la sociedad civil de las Naciones Unidas. En el marco de esta Federación Mundial trabajamos en esa doble dirección y pretendemos transmitir y difundir los principios de las Naciones Unidas y la labor de la Organización para alcanzar sus propósitos, así como influir como sociedad civil organizada en su agenda y en sus actuaciones internacionales. Nuestra actividad y nuestra presencia continuada en los órganos directivos de esta Federación Mundial testimonian nuestra actividad y son prueba también de la valoración que hacen nuestros socios sobre los resultados de nuestra labor. Con las dificultades –fundamentalmente económicas– del momento presente esperamos poder seguir participando e influyendo en el movimiento internacional de la sociedad civil de las Naciones Unidas, como esperamos seguir trabajando en pro de los derechos humanos y de las grandes finalidades de las Naciones Unidas de paz, justicia y desarrollo.

En este orden de ideas, el setenta aniversario de las Naciones Unidas constituye una ocasión idónea para la conmemoración y nos sirve como justificación adicional para insistir en que debe fortalecerse más todavía la Organización universal pensando en la paz, el desarrollo y los derechos humanos y pensando en las generaciones presentes y futuras. Pero no es un aniversario que, a mi juicio, permita grandes celebraciones. En muchas partes del mundo millones de seres humanos siguen sufriendo conflictos bélicos, crisis humanitarias, hambre, subdesarrollo, pobreza extrema o riesgos ambientales; siguen viviendo, en definitiva, en un mundo en el que no se les reconoce la dignidad y el valor de

la persona humana que las Naciones Unidas proclamaron solemnemente en 1945. Para simbolizar todas estas crisis que, a mi entender, afectan profundamente a la conciencia de los seres humanos baste con señalar la situación en Siria y en diversas partes del continente africano con el consiguiente drama migratorio y las tragedias en el Mar Mediterráneo que contemplamos cada día desde nuestros televisores y que deben impulsarnos a seguir trabajando más aún por los derechos humanos y para acabar con los conflictos, con la injusticia y con el subdesarrollo. Como subraya el actual Secretario General Ban Ki-moon, creemos también que las Naciones Unidas “son la esperanza y el hogar de toda la humanidad”. En este sentido, este setenta aniversario no es, para nosotros, más que un instrumento útil para amplificar eficazmente tanto la importante labor de las Naciones Unidas –con todas las debilidades que desdichadamente sigue aun teniendo– como la que lleva a cabo la ANUE en la doble dirección que antes he mencionado.

Además, en este caso, el aniversario que conmemoramos es doble: los setenta años de las Naciones Unidas coinciden con los sesenta años de la integración de España en las Naciones Unidas en 1955. Como ya he indicado, cuando se produjo esta integración muchos demócratas antifranquistas, en el exilio o en la clandestinidad, lamentaron esa admisión porque no concordaba la actuación del régimen franquista con el referente democrático y de derechos humanos que significaban las Naciones Unidas. Lo que pone de relieve los condicionamientos políticos de una Organización creada por Estados y de la que son miembros Estados soberanos. No obstante, a partir de finales de los años setenta, con la transición democrática, nuestro país ha reforzado constantemente su compromiso con las Naciones Unidas y con su labor, manteniendo una posición cada vez más activa y de implicación militante con el multilateralismo que las Naciones Unidas representan. Pero siempre puede hacerse más y robustecer aún más este compromiso.

Cuando en el año 2005 se conmemoró el cincuenta aniversario de la admisión de España en las Naciones Unidas, la ANUE, en colaboración con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación gestionó, entre otras actividades conmemorativas y en el marco de nuestros programas de trabajo, la publicación del libro conmemorativo “*España y la ONU. Cincuenta Aniversario*” (ed. Icaria, Barcelona 2005). La obra estuvo prologada por el entonces presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero y por el entonces Secretario General Adjunto de Naciones Unidas para Comunicación e Información Pública Sashi Tharoor y reunió más de veinte contribuciones de relevantes académicos, funcionarios internacionales y diplomáticos, todos ellos españoles, que, o bien analizaban aspectos concretos de la presencia española

o bien describían y ponían en valor su propia experiencia como españoles en distintos entornos de las Naciones Unidas.

Hoy me honro en presentar, con ocasión de esta doble conmemoración (setenta aniversario de las Naciones Unidas y sesenta aniversario de España en las Naciones Unidas) una nueva publicación, con la misma perspectiva española, y que también cuenta con el apoyo del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación. Además de agradecer el apoyo del Ministerio, me complace mucho que también hayan aceptado escribir sendos prólogos el actual presidente del Gobierno Mariano Rajoy y la actual Secretaria General Adjunta de las Naciones Unidas para Comunicación e Información Pública, la española y buena amiga Cristina Gallach, por lo que significa también de apoyo y deferencia para con nuestra Asociación. Una Asociación que, como estoy señalando, interactúa con el Gobierno español y con las Naciones Unidas, difundiendo la labor llevada a cabo para alcanzar los propósitos y principios de las Naciones Unidas, pero también criticando y presionando cuando creemos que el compromiso de acción debe ser reforzado.

Pero en esta presentación debo, sobre todo, agradecer muy sinceramente la inmediata disponibilidad de todas aquellas personas, académicos, diplomáticos, militares y funcionarios internacionales, a los que nos hemos dirigido y que han buscado un hueco entre sus múltiples actividades profesionales para escribir sus contribuciones –en esta ocasión más de treinta contribuciones– a esta obra doblemente conmemorativa. Unos autores han escrito reflexiones generales sobre las Naciones Unidas o sobre aspectos concretos de sus finalidades o de su labor, mientras que otros autores nos han brindado trabajos sobre aspectos específicos del papel de España en las Naciones Unidas. La riqueza y diversidad de los puntos de vista que todos ellos nos ofrecen sobre las Naciones Unidas o sobre la actuación de España como Estado Miembro de las Naciones Unidas creo que representan, en conjunto, un enfoque de un gran valor añadido que, además, dignifica enormemente la doble conmemoración desde esta perspectiva española. Estoy convencido de que muchas otras personas que en su vida profesional o académica han mantenido trato con las Naciones Unidas hubieran podido y deseado participar en esta obra pero o bien sus ocupaciones se lo han impedido o bien, lamentablemente, no hemos sido capaces de contactar con ellos; no obstante, las colaboraciones que conforman esta publicación son, a mi entender, suficientemente variadas y representativas y ponen en valor claramente –y desde España– el interés y el conocimiento sobre las Naciones Unidas.

Por último, pero no por ello menos importante, debo señalar y agradecer en especial la labor del coordinador de la obra, el siempre discretamente eficiente

profesor Xavier Pons Rafols, Vicepresidente de la ANUE y Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona, y los desvelos técnicos y administrativos del personal de la Asociación, en particular la tenacidad y buen hacer de Ariadna Quintero y la constante colaboración de quien ha sido durante años Directora General de ANUE Angels Mataro Pau. Ellos son, sin duda alguna, junto a los diversos autores que tan generosamente han participado con sus contribuciones escritas, los verdaderos artífices de esta obra.

Eduard Sagarra Trias

Presidente de la Asociación

para las Naciones Unidas en España

INTRODUCCIÓN

Después de los textos de presentación del Presidente del Gobierno, de la Secretaria General Adjunta para Comunicaciones e Información Pública de las Naciones Unidas y del Presidente de la Asociación para las Naciones Unidas en España (ANUE) permítanos el lector, antes de avanzar en la lectura de las distintas contribuciones que configuran esta obra colectiva, una sumaria Introducción a su estructura y contenido. Una Introducción que parte, asimismo, de una convicción absoluta sobre el sentido y utilidad de las Naciones Unidas, con lo que también constituye –como lo constituye, en definitiva, todo este libro– una auténtica vindicación de las Naciones Unidas. Pese a sus debilidades intrínsecas, pese a sus fracasos, pese a que ha tenido momentos muy críticos y en otras ocasiones ha estado al borde del colapso, pese a que la opinión pública muchas veces se pregunta –con cierto fundamento– para qué sirven las Naciones Unidas, al impulsar y coordinar esta obra se asume que siguen siendo un instrumento útil y adecuado para afrontar los retos interconectados del mundo del siglo XXI. A fin de cuentas, es el marco del que se ha dotado la comunidad internacional; y no ha resultado fácil, desde una perspectiva histórica, alcanzar este marco. En efecto, las dificultades y los distintos estadios de evolución histórica que ha experimentado la cooperación multilateral en su desarrollo internacional evidencian que los avances son casi siempre la respuesta internacional a los fracasos, a los conflictos y, desdichadamente, a inmensas dosis de sufrimiento humano. Es por todo ello que, aunque el marco jurídico e institucional sea aún débil, estoy absolutamente convencido de que ni podemos ni debemos volver atrás.

El nuestro es, ciertamente, un mundo configurado políticamente por Estados soberanos, pero en el que también actúan otras entidades, de diverso tipo y

finalidad, con intereses más allá o por encima de los límites de las fronteras estatales. Además, con el desarrollo de las comunicaciones y de las relaciones entre todos sus participantes se nos ha hecho más pequeño e interdependiente; se trata de una interdependencia mundial que no sólo es política o de seguridad estratégica, sino que se manifiesta de forma particular en los ámbitos económicos, sociales y ecológicos. Un mundo complejo y con estas características requiere necesariamente, a mi entender, un marco jurídico e institucional que facilite la cooperación intergubernamental. Este es el fundamental carácter instrumental que tienen las Naciones Unidas: el de facilitar esta cooperación en todos los órdenes para conseguir alcanzar aquellos grandes objetivos proclamados solemnemente en 1945 –y reiterados en tantas ocasiones– de paz, desarrollo y derechos humanos. Objetivos que derivan de valores universales y concretos de solidaridad y justicia entre las comunidades humanas, todas ellas compartiendo, como decían los teólogos juristas salmantinos del siglo XVI, potestades y naturaleza humana. En este sentido, aquello que se estableció en 1945 –impulsado por las potencias aliadas vencedoras de la segunda guerra mundial– respondía, así, a unas exigencias humanitarias básicas que, hoy en día, setenta años después, no sólo siguen estando vigentes, sino que, a mi juicio, se han visto más reforzadas todavía.

No me cabe ninguna duda de que las Naciones Unidas incorporan plenamente este activo como foco central de la cooperación multilateral y, con sus dificultades, insuficiencias y contradicciones, han alcanzado importantes éxitos en distintos ámbitos de la cooperación internacional, tanto en lo relativo a la paz y la seguridad internacionales, a los derechos humanos o al desarrollo económico y social. Pero, ciertamente, los desafíos son inmensos y los fracasos, las inacciones y las políticas de doble rasero han debilitado y erosionado periódica y puntualmente la credibilidad de las Naciones Unidas. Pero lo cierto es que las Naciones Unidas son lo que los Estados quieren que sean y, por tanto, no son algo ajeno a una realidad fundamentalmente de base interestatal; en esta medida, la Organización mundial actúa como un espacio de diálogo y constituye, a mi parecer, el eje de la cooperación internacional. Además, dada la generalidad de sus propósitos y su representatividad y carácter universal, no me cabe ninguna duda de que las Naciones Unidas deben y pueden ejercer una función de liderazgo mundial en la solución de los problemas globales y de las controversias internacionales y, especialmente, en el desarrollo de marcos de referencia, de pautas de conducta y de principios jurídicos y políticos de alcance universal. De ahí que se pueda afirmar que la Carta de las Naciones Unidas y las Naciones Unidas como Organización

internacional constituyen el marco jurídico e institucional de la sociedad internacional contemporánea.

A esta visión y vindicación de las Naciones Unidas –formulada desde España– está dedicada la obra que el lector tiene entre sus manos. Por lo que se refiere a su estructura interna, lo primero que debe destacarse es que está articulada sobre dos grandes Partes, que responden, cada una de ellas, a cada una de las dos conmemoraciones que son su objetivo esencial: de un lado, los setenta años de las Naciones Unidas y, de otro lado, los sesenta años del ingreso de España en las Naciones Unidas. Aunque algunas de las contribuciones que configuran el libro tienen tanto de una como de otra conmemoración, hemos considerado más adecuado, a efectos sistemáticos, intentar ordenar todas las contribuciones sobre la base de estos dos ejes esenciales. Igualmente, dentro de cada uno de estos dos ejes, hemos creído conveniente formular una ordenación de las contribuciones por bloques temáticos para darle mayor valor, aunque también aquí algunas de las contribuciones resultan difícilmente encuadrables en un solo y específico bloque temático. Aún con estas salvedades –por las que nos excusamos ante los lectores y ante los mismos autores–, entendemos que la articulación sistemática que ofrecemos incorpora algo de valor añadido al conjunto de relevantes contribuciones reunidas en este libro.

Las Naciones Unidas: setenta años al servicio de la paz, el desarrollo y los derechos humanos

El título de la Primera Parte gira en torno a la idea conductora esencial de los pilares básicos de las Naciones Unidas y las bases de la seguridad colectiva que, como se señaló por los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial 2005, son “la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos”. Pues bien, tres de los seis apartados que configuran esta Primera Parte se refieren respectivamente, a título de balance y perspectivas en su setenta aniversario, a cada una de estas tres dimensiones esenciales de la actividad de las Naciones Unidas: paz, desarrollo –y protección del medio ambiente con la dimensión actual del desarrollo sostenible– y derechos humanos. Aunque éstas son, de manera interdependiente, las dimensiones o pilares esenciales de las Naciones Unidas y todas las otras dimensiones de la acción de las Naciones Unidas pueden subsumirse en ellas, hemos organizado diversas contribuciones en otros tres apartados de esta Primera Parte. Conviene ahora, por tanto y aunque sea sumariamente, presentar todos estos apartados y las distintas contribuciones que se incluyen en cada uno de ellos.

Un primer apartado, titulado “Aproximaciones generales”, incorpora cuatro contribuciones que se caracterizan por su carácter más amplio y que eran más difíciles de poder inscribir en alguno de los otros apartados más específicos. La primera de estas contribuciones es de Federico Mayor Zaragoza, que fue Director General de la UNESCO entre 1987 y 1999 y es Presidente de la Fundación Cultura de Paz. Este autor nos ofrece una reflexión que titula “El multilateralismo democrático, piedra angular de la nueva era” y que constituye un auténtico alegato de las Naciones Unidas como eje y diseño central de la gobernanza mundial. La segunda contribución es de Juan Antonio Yáñez-Barnuevo, Embajador de España y durante muchos años Representante Permanente de nuestro país ante las Naciones Unidas, quien, como indica en su título, “Setenta aniversario de las Naciones Unidas: algunas reflexiones desde una vida en la diplomacia multilateral”, formula también, desde su experiencia diplomática, una reflexión general sobre la importancia de la actuación de las Naciones Unidas y sobre la presencia de España en la Organización. Le sigue otra contribución, de Francesc Claret, funcionario de las Naciones Unidas, responsable de la Unidad de Planificación en el Departamento de Asuntos Políticos, que con el título “Resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra” evoca el preámbulo de la Carta y reflexiona ampliamente sobre los ejes centrales de la actual labor de la Organización. Por último, Carlos Jiménez Renjifo, funcionario también de las Naciones Unidas y responsable para España y Andorra del Centro Regional de Información de las Naciones Unidas (UNRIC) en Europa, con sede en Bruselas, apunta unas evocaciones más de carácter personal bajo el título “Recuerdos de un funcionario orgulloso y agradecido”.

El segundo apartado se titula “Los propósitos y principios de las Naciones Unidas setenta años después” y reúne cuatro contribuciones que nos brindan análisis sobre estos propósitos y principios. La primera de ellas, de Xavier Pons Rafols, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona y Vicepresidente de la ANUE, se titula “Unas Naciones Unidas resilientes en su setenta aniversario” y gira alrededor de la capacidad de adaptación de las Naciones Unidas a los cambios en la sociedad internacional, partiendo fundamentalmente del carácter interdependiente, genérico y universal de sus propósitos. La siguiente contribución es de Javier Roldán Barbero, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada, que centra su análisis en la evolución de los principios de la Carta de las Naciones Unidas con un estudio sobre “Los principios estructurales del Derecho Internacional setenta años después de las Carta de San Francisco”. Por su parte, Cesáreo Gutiérrez Espada, catedrático de Derecho Internacional Público de

la Universidad de Murcia aborda un balance completo de la evolución en estos setenta años de uno de los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas al dedicar a ello su contribución “Sobre la prohibición del uso de la fuerza armada en los últimos setenta años (1945-2015)”. Finalmente, el también catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Lleida, Antoni Blanc Altemir, orienta su contribución a poner en relación los objetivos y principios de las Naciones Unidas y los de la Unión Europea bajo el sugestivo título de “Las Naciones Unidas y la Unión Europea: ¿Una comunión de valores y principios?”.

El tercer apartado se ocupa de uno de los pilares esenciales de las Naciones Unidas y, bajo el título “Setenta años al servicio de la paz y la seguridad internacionales”, reúne cinco contribuciones que abordan algunas dimensiones de la labor de las Naciones Unidas en esta esfera. La primera de las contribuciones, de Romualdo Bermejo García, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de León, es la más amplia y general de las cinco y se titula “La paz y seguridad internacionales en el sistema de las Naciones Unidas: algunas reflexiones en torno al uso de la fuerza y su evolución en su septuagésimo aniversario”. Por su parte, Gonzalo de Salazar Serantes, embajador Representante Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales en Viena, centra su análisis en un aspecto específico y altamente relevante para la paz y la seguridad internacionales como el que aborda con el título “Desarme, no proliferación y realidad internacional: el proceso de construcción de un sistema multilateral”. La siguiente contribución es de Damián Cardona Onses, funcionario de las Naciones Unidas y Director del Centro de Información de las Naciones Unidas en Dakar, quien, con el título “Los retos y oportunidades de las Misiones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. Una mirada especial sobre el caso de Haití”, ofrece una perspectiva sobre la actuación de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz en un supuesto concreto como el de Haití en el que desarrolló una importante labor profesional. De otro lado, centrándose en una amenaza a la paz y la seguridad internacionales que, en los últimos años, ha tenido importantes y controvertidos desarrollos en el plano internacional, Joaquín Alcaide Fernández, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla, nos proporciona un análisis jurídico de la acción de las Naciones Unidas en materia de terrorismo internacional bajo el título “Las Naciones Unidas y el terrorismo internacional”. Complementando este estudio, Javier Rupérez, embajador de España, Subsecretario General de Naciones Unidas y Director Ejecutivo del Comité Antiterrorista del Consejo de Seguridad

entre 2004 y 2007, dedica su contribución, desde su propia experiencia profesional, a “La definición del terrorismo y las Naciones Unidas: una historia interminable”.

El cuarto apartado agrupa cuatro contribuciones bajo el título común de “Setenta años al servicio del desarrollo y de la protección del medio ambiente” que, tal como se plantea en la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 –que se aprobará en septiembre de 2015– cabe subsumir en el propósito y objetivo actual del desarrollo sostenible. Bajo esta perspectiva, en la primera contribución, Ángel Rodrigo Hernández, profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona, orienta la tesis de “El desarrollo sostenible como uno de los propósitos de las Naciones Unidas”. Seguidamente, Magdy Martínez-Solimán, Subsecretario General de las Naciones Unidas y Administrador Auxiliar del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y Diego Antoni, especialista en Gobernabilidad, Género y Prevención de Crisis del Buró de Políticas y Apoyo al Programa del PNUD, proporcionan al lector una reflexión general que titulan “El largo camino del desarrollo humano sostenible”. A continuación, Mar Campins Eritja, profesora titular, acreditada a catedrático, de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona, nos brinda una panorámica general de la labor institucional y normativa de las Naciones Unidas en materia de medio ambiente con un estudio que titula “La protección del medio ambiente en el seno de las Naciones Unidas”. Finalmente, Antonio Salort-Pons, Jefe de la Oficina del Programa Mundial de Alimentos (PMA) en España, proporciona al lector una breve reflexión sobre la labor de este Programa con el título “Erradicar el hambre durante el transcurso de nuestras vidas es posible”.

El quinto apartado se refiere a otro de los pilares esenciales de las Naciones Unidas y a su balance en este aniversario bajo el paraguas del título “Setenta años al servicio del estímulo y promoción de los derechos humanos”. De las tres contribuciones que se agrupan en este apartado, la primera de ellas, de Jorge Cardona Llorens, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valencia y miembro de la Comité de los Derechos del Niño desde 2010, constituye una panorámica general sobre el sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos que nos plantea sugestivamente con el interrogante título “La protección internacional de los derechos humanos en Naciones Unidas a los 70 años de su creación: ¿tenemos ya un sistema universal de protección de derechos humanos?”. La siguiente contribución ha sido elaborada por Caterina García Segura, catedrática de Relaciones Internacionales de la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona

y por Pablo Pareja Alcaraz, profesor de Relaciones Internacionales de la misma Universidad y miembro del Consejo Directivo de la ANUE. Ambos autores nos ofrecen un análisis que titulan “Las Naciones Unidas como potencia normativa: el papel de la Organización en la construcción de la ‘responsabilidad de proteger’”. Finalmente, María José Torres Macho, funcionaria de las Naciones Unidas, Directora Adjunta de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios del Territorio Palestino Ocupado de las Naciones Unidas, ofrece al lector una sumaria reflexión sobre “El sistema humanitario en el siglo XXI”.

El último apartado de esta Primera Parte se titula “Setenta años al servicio de la justicia y de la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional” y reúne cinco relevantes contribuciones de académicos españoles. La primera de ellas, de Concepción Escobar Hernández, catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad Nacional de Educación a Distancia y miembro de la Comisión de Derecho Internacional de las Naciones Unidas desde 2011, ofrece una panorámica general del papel desempeñado por la Comisión de Derecho Internacional en el marco de las Naciones Unidas a lo largo de estos setenta años, bajo el título “Naciones Unidas y el impulso del Derecho Internacional: la labor de la Comisión de Derecho Internacional”. Por su parte, Paz Andrés Sáenz de Santamaría, catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oviedo, nos proporciona un balance de la labor de las Naciones Unidas en el ámbito del arreglo pacífico de las controversias internacionales con un estudio que titula “Las Naciones Unidas y el arreglo pacífico de controversias internacionales: setenta años de esfuerzos normativos e institucionales”. La siguiente contribución es de Fernando M. Mariño Menéndez, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid, que ofrece al lector un análisis “Sobre la función de los tribunales internacionales y en particular del Tribunal Internacional de Justicia en el actual sistema jurídico internacional”. De manera más específica, José Manuel Sobrino Heredia, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de La Coruña, nos brinda un estudio sobre “La participación de las Naciones Unidas en el desarrollo del derecho del mar”. Finalmente, Xavier Fernández Pons, profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona y miembro del Consejo Directivo de la ANUE, aborda en su contribución un desarrollo jurídico internacional específico de la labor de las Naciones Unidas con su estudio sobre “La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción: un hito en la universalización de la lucha contra una lacra endémica”.

Sesenta años de España en las Naciones Unidas

La Segunda Parte de esta obra, que reúne un número inferior de contribuciones, se ha ordenado fundamentalmente sobre dos ejes: el de la contribución de España a la paz y seguridad internacionales y el de los derechos humanos en España, con sus luces y sus sombras. Un apartado inicial reúne dos contribuciones de alcance más general sobre la presencia de España en las Naciones Unidas y, más concretamente, sobre el actual mandato como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, y sobre un tema de específico interés para España como es el tratamiento de la cuestión de Gibraltar en las Naciones Unidas.

En este sentido, en el primer apartado de esta Segunda Parte, titulado “Aspectos generales”, se incluye una primera contribución de Francisco Javier Sanabria Valderrama, actual Director General de Naciones Unidas y Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, que titula “Recuerdos de campaña y apuntes al natural de los quehaceres en el quinto mandato de España en el Consejo de Seguridad (2015-2016)”. En un tono muy sugerente, el autor nos expone algunas de las actividades llevadas a cabo en la campaña para que España fuera elegida –en octubre de 2014 y por quinta ocasión– como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el período 2015-2016, así como una valoración general de la presencia de España en las Naciones Unidas que ha pasado, como el mismo autor indica, del “gris marengo al celeste infinito”. La otra contribución, de Alejandro del Valle Gálvez, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Cádiz, no se ocupa específicamente de la actuación de España en las Naciones Unidas pero aborda el tratamiento en las Naciones Unidas de la cuestión o “problema” de Gibraltar, de tanto interés y sensibilidad para nuestro país y para nuestra política exterior. Se trata de una revisión general que titula “Gibraltar en las resoluciones y decisiones de la Asamblea General de la ONU, 1965-2015. Algunas valoraciones”.

El segundo apartado, titulado “España, las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, reúne cuatro contribuciones, una de un académico y las otras tres de altos mandos del ejército español que han participado y ostentado responsabilidades en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. La primera contribución, con carácter de análisis general, se titula “La participación de España en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: balance y perspectivas” y ha sido elaborada por Pablo Antonio Fernández Sánchez, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla. La siguiente contribución en este apartado es de Carlos Aparicio Azcárraga, General Jefe

de Estado Mayor de la Fuerza de la Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (UNOCI), y se titula “Nuevos conceptos en las misiones de paz de las Naciones Unidas”. Por su parte, Alberto Asarta Cuevas, General de División, Jefe de Misión y Comandante de la Fuerza de UNIFIL entre enero de 2010 y enero de 2012, nos ofrece un análisis del papel de esta fuerza que titula “UNIFIL, trabajando por la paz en Oriente Medio”. Finalmente, Agustín Quesada Gómez, General Jefe en la Misión de las Naciones Unidas en Centroamérica (1989-1990), realiza un análisis de la labor de las Naciones Unidas en esa región y en ese período y del papel de España en el marco de las Naciones Unidas con el título “Centroamérica en la encrucijada. En busca de una paz firme y duradera 1989-1997. Naciones Unidas. España”.

El tercer apartado de esta Segunda Parte se titula “España, las Naciones Unidas y los derechos humanos: luces y sombras” y reúne tres contribuciones de tres profesores de la Universitat de Barcelona que, entre sus ámbitos de interés académico, han dedicado especial atención a las cuestiones de los derechos humanos y, en particular, en España. Con esta perspectiva resulta evidente también el por qué en el título de este apartado hemos querido subrayar las “luces y sombras” en el cumplimiento por parte de España de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos ya que, por mucho que se ha avanzado, todavía queda camino por recorrer. El primero de los estudios es de Jordi Bonet Pérez, catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona, quien, con el título “España ante los órganos de los tratados internacionales de derechos humanos de la ONU”, ofrece al lector una panorámica de las numerosas ocasiones en que estos órganos de derechos humanos han hecho observaciones sobre España o formulado recomendaciones expresas a nuestro país. Por su parte, en el segundo trabajo, Jaume Saura Estapà, profesor titular, acreditado a catedrático, de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona y presidente del *Institut de Drets Humans de Catalunya* analiza, con el título “España en el Consejo de Derechos Humanos: los mecanismos extraconvencionales de supervisión”, los dos exámenes periódicos universales a los que se ha sometido España (en 2010 y en 2015), así como la labor de los distintos relatores especiales que se han ocupado de aspectos relacionados con España. Finalmente, Rosa Ana Alija Fernández, profesora de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona y miembro del Consejo Directivo de la ANUE, se ocupa de “La transición española: una lectura desde la promoción y protección de los derechos humanos en la Organización de las Naciones Unidas”.

Esta segunda Parte del libro se complementa con dos Anexos que consideramos que pueden resultar de interés para el lector. En el primero de ellos,

el Anexo I, se recogen las “Intervenciones más destacadas de las principales autoridades de España ante las Naciones Unidas” y, en este sentido, se reproducen las intervenciones de los Jefes del Estado y de los Jefes de Gobierno españoles en todas las ocasiones en las que, en la etapa democrática, han acudido al debate general con el que se inicia cada año el período de sesiones anual de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Se reproducen, así, varios discursos del rey Juan Carlos I y el primer discurso formulado como rey por Felipe VI en ese debate general en la Asamblea General de las Naciones Unidas el pasado 24 de septiembre de 2014; así como los discursos de Felipe González, de José María Aznar, de José Luis Rodríguez Zapatero y los formulados hasta el momento de cerrar estas páginas por el actual Presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, quien, presumiblemente y en lo que queda de legislatura, puede tener la oportunidad de intervenir de nuevo en las próximas semanas en el debate general en la inauguración del septuagésimo período de sesiones de la Asamblea General, en el debate de la Cumbre para la adopción de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 o en la sesión especial de conmemoración del setenta aniversario de las Naciones Unidas.

El segundo Anexo, el Anexo II, se titula “Datos y estadísticas de los sesenta años de presencia de España en las Naciones Unidas” y ha sido elaborado por Ariadna Quintero Valderrama, del personal de la ANUE. Se trata de una actualización, diez años después, de los datos y de la información que ya se elaboró y presentó con ocasión del libro que conmemoraba los cincuenta años de España en las Naciones Unidas –impulsado y editado también por la ANUE en 2005 con el título *España y la ONU. Cincuenta aniversario*– y que también elaboró la misma Ariadna Quintero.

* * * * *

Para terminar, sólo me cabe agradecer de nuevo al Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, concretamente a la Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos de la Secretaría de Estado de Asuntos Exteriores, su apoyo para la publicación de este libro y, de manera muy especial, a los distintos autores que contribuyen a esta obra doblemente conmemorativa su inmediata disponibilidad para participar en ella, su incansable esfuerzo para buscar un hueco entre sus múltiples ocupaciones para poder redactar sus contribuciones y las facilidades que en todo momento nos han proporcionado. Su generosa colaboración y sus diversas contribuciones ponen auténticamente en valor el conjunto de esta obra conmemorativa.

Debo también mencionar en mis agradecimientos al personal de la Asociación para las Naciones Unidas en España y en particular a Àngels Mataró Pau, que ha sido su Directora General durante todo el período en el que he tenido el privilegio de formar parte del Consejo Directivo de la Asociación. Sin todos ellos y, por supuesto, sin la eficaz, constante y discreta labor de secretaría, coordinación y revisión de Ariadna Quintero y la impecable labor de maquetación de Meritxell Peiró nada hubiera sido posible.

Barcelona, agosto de 2015

Xavier Pons Rafols

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona.

Vicepresidente de la Asociación para las Naciones Unidas en España.

Director de esta obra conmemorativa.

PRIMERA PARTE
LAS NACIONES UNIDAS: SETENTA AÑOS AL SERVICIO
DE LA PAZ, EL DESARROLLO Y LOS DERECHOS
HUMANOS

I. APROXIMACIONES GENERALES

EL MULTILATERALISMO DEMOCRÁTICO, PIEDRA ANGULAR DE LA NUEVA ERA

FEDERICO MAYOR ZARAGOZA*

Hace casi veinte años, el Prof. Juan Antonio Carrillo Salcedo alertaba ya sobre la necesidad apremiante de restablecer un multilateralismo democrático eficiente: “Vivimos, en efecto, en un mundo en el que el desorden establecido legitima las diferencias entre ricos y pobres, atribuyendo a los poderosos la facultad de perpetuar su superioridad y limitar de forma imperativa los horizontes físicos, culturales y económicos de los dominados”.

En la encíclica “*Pacem in Terris*”, en 1963, su Santidad el Papa Juan XXIII, adelantado lúcido en tanta dimensiones de la humanidad, sostuvo que “como hoy el bien común de todos los pueblos plantea problemas que afectan a todas las naciones, y como semejantes problemas solamente puede afrontarlos una autoridad pública cuyo poder, estructura y medios sean suficientemente amplios y cuyo radio de acción tenga un alcance mundial, resulta, en consecuencia, que, por imposición del mismo orden mundial es preciso constituir una autoridad pública general”. En los últimos años hemos asistido a una creciente marginación de la Organización de las Naciones Unidas y de algunas de las organizaciones del Sistema por parte de las potencias hegemónicas y del mundo Occidental. Frente a esta actitud tanto en relación con el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales como respecto a una organización

* Presidente de la Fundación Cultura de Paz y ex Director General de la UNESCO (1987-1999).

controlada política y jurídicamente, y por ello más humana y social, nuestro principal activo es el sistema multilateral de las Naciones Unidas.

Para hacer frente a problemas comunes que ni siquiera los más poderosos pueden resolver aisladamente, los Estados precisan de la cooperación permanente e institucionalizada a través de las Organizaciones Internacionales, esto es, en el marco de entidades dotadas de órganos propios y de voluntad propia, distinta y separada de la de los Estados Miembros, con el propósito de gestionar sus relaciones de cooperación en un determinado ámbito de materias.

La interdependencia es inevitable en un planeta de dimensiones limitadas. Sin embargo, las condiciones políticas y psicológicas de la humanidad están retrasadas respecto de su evolución en otros sectores y sus necesidades y problemas actuales.

“Es indispensable contribuir a la búsqueda de un orden internacional basado en la equidad, la solidaridad y la noción de comunidad internacional. Estos propósitos, que recuerdan los expresados en el preámbulo y en el artículo 1º de la Carta de las Naciones Unidas, pueden parecer ingenuos y utópicos, pero constituyen la base de mi firme convicción” añade el Prof. Carrillo de que “cada ser humano, cada comunidad humana, tiene la obligación positiva de ser el guardián de su hermano en el mundo injusto, desbocado y convulso que nos ha tocado vivir”.

Está claro que no han faltado referentes. No han faltado lúcidas alertas, iniciativas y propuestas. Lo que sucede es que, hasta ahora, los “pueblos” estaban silentes. Ahora ya pueden hablar. Y van a hacerlo. Se avecinan cambios radicales.

¿“Si vis pacem, para bellum” sin alternativas?

Desde el origen de los tiempos, el poder absoluto masculino se ha basado en la fuerza, en la imposición, en la capacidad bélica.

En determinados momentos, algunos líderes han intentado sustituir el enfrentamiento armado por el encuentro y la diplomacia. En efecto, en 1918, al término de la primera guerra mundial, horrorizado por una conflagración terrible, con innumerables víctimas no sólo de las balas y bombas sino de la peste, del frío y del hambre, el Presidente norteamericano Woodrow Wilson llega a Brest, en Francia, desde Nueva York, y proclama, convencido y resuelto, el Convenio para la Paz Permanente, ante la muchedumbre congregada en la Plaza de la Concordia de París. A partir de ahora, una Sociedad o Liga de Naciones con sede en Ginebra, supervisará todos los aspectos relativos a la seguridad internacional y evitará la concentración de armamento, agilizando al máximo las relaciones bilaterales y multilaterales. Se crea también una Corte Internacional de Justicia...

Aquella misma noche, militares y acompañantes del Presidente le advierten de la peligrosidad de su mensaje para la hegemonía de los Estados Unidos y, a su regreso a Norte América, se produce, por imposición del Partido Republicano, una incongruencia histórica que debería ser bien destacada en todos los grados de enseñanza, sobre la historia del siglo XX: ¡los Estados Unidos de Norte América, cuyo Presidente constituyó a la Sociedad de Naciones, no formó parte de la misma! Es un desatino que debe ser muy tenido en cuenta en la actualidad junto a los otros desaires al multilateralismo de los que ha sido protagonista el Partido Republicano.

El Sistema de las Naciones Unidas, excelente diseño de gobernanza mundial

Al término de la segunda guerra mundial, otro gran Presidente norteamericano, Franklin Delano Roosevelt, toma una serie de medidas en relación a los vencidos (Alemania, Italia y Japón) tendentes a evitar en el futuro la repetición de confrontaciones a escala mundial y, sobre todo, realiza un formidable diseño de un Sistema de Naciones Unidas para la gobernanza planetaria.

Junto al Plan Marshall crea el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial para la Reconstrucción y el Desarrollo, y el Sistema comprende a una serie de instituciones que complementarán a las Naciones Unidas en sus respectivos campos especializados: la alimentación (FAO), la educación, la ciencia y la cultura (UNESCO), la salud (OMS), el trabajo (OIT), el desarrollo (PNUD), la infancia (UNICEF)

El primer párrafo de la Carta de las Naciones Unidas es tan clarividente que contiene los tres pilares que, hoy ya sí, podrían iniciar la nueva era de la humanidad para una vida digna de todos los seres humanos sin excepción.

Dice así: “Nosotros, los pueblos hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra”. Es decir, las riendas del destino están en manos de los “pueblos” con lo que queda claro que no corresponde al poder absoluto sino a la participación ciudadana la gobernación a escala local, nacional, regional y mundial.

Y “evitará el horror de la guerra”, lo que supondría, de ahora en adelante “construir la paz”, y todo esto lo realizaría teniendo presente, como núcleo de las decisiones cotidianas, a las generaciones venideras.

Unos meses más tarde, la Constitución de la UNESCO, uno de los documentos de mayor fuerza ética y práctica, fruto de la tensión humana insólita del final de una guerra en la que habían sido utilizados los más abominables mecanismos de exterminio, establece los “principios democráticos” que deben guiar a la humanidad, subraya que la solidaridad debe ser “intelectual y moral”

y que es indispensable que se garantice la libertad de expresión, “la libre circulación de las ideas por la palabra y por la imagen”.

La educación –esto es preciso repetirlo hoy frente a quienes pretenden que sea el tener y no el ser lo que caracterice a los seres humanos educados– se basa en contribuir a la formación de personas “libres y responsables”.

Tres años más tarde, en 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas reunida en París adopta la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en cuya redacción ha sido protagonista Eleonora Roosevelt, cumpliendo así el encargo que le hiciera el Presidente de procurar a la humanidad en su conjunto unos referentes éticos inherentes al misterio de la existencia humana.

La palabra clave era compartir, partir con los demás lo que se tenía. Y, cooperar: trabajar juntos

Pero en lugar de “pueblos”, todos los miembros de la Asamblea General fueron Estados. Y siguió imperturbable el poder absoluto masculino. Y la carrera armamentística entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Y cinco países, los “vencedores”, tuvieron veto en lugar de voto ponderado.

Pronto el desarrollo –palabra clave del mundo en el que las Naciones Unidas iban a tener el papel de construir la gobernanza global– no reunió las características que se le habían asignado en la propia Asamblea General, es decir, ser integral, endógeno, sostenible y humano, sino que pasó a ser un proceso controlado por los países más prósperos de la Tierra.

Y así, en lugar de ayudas para el desarrollo se concedieron únicamente préstamos en condiciones draconianas (privatización, reducción de los efectivos administrativos, realización de grandes obras públicas); la cooperación se sustituyó por explotación; y las democracias, “Nosotros, los pueblos”, fueron desplazadas por sistemas absolutistas o precariamente democráticos.

Fin de la “guerra fría”

Se esperaba que, como había sucedido al término de las dos “guerras calientes”, el final de la “guerra fría” permitiera poner en práctica las directrices que los propios acontecimientos de los últimos años aconsejaban.

Todo clamaba paz en la década de los ochenta del siglo pasado. La guerra fría concluye, evitándose la “guerra de las galaxias” según la denominación del Presidente Reagan. Y la Unión Soviética, sin una sola gota de sangre –otro acontecimiento histórico que hay que resaltar– se convierte en una Comunidad de Estados Independientes, gracias a la extraordinaria habilidad del Presidente Mikhail Gorbachev.

Para comprender bien lo que aconteció después, es conveniente recordar lo que dijo el Presidente Gorbachev al término de la reunión sobre desarme

nuclear, celebrada en Reikiavik, Islandia, en 1986, dirigiéndose a Reagan: “Señor Presidente veo que usted es incapaz de acordar la total eliminación de armas nucleares, porque se halla subordinado al inmenso poder militar y bélico de su país”. Se estaba perdiendo una ocasión de cambios radicales en el mundo

Pero no sólo se desmoronaba la Unión Soviética, con el símbolo del Muro de Berlín. También en aquel momento, después de 27 años de cautiverio, Nelson Mandela es capaz de liderar la conciliación en lugar de la venganza, la amistad en lugar de la fuerza y, en pocos meses, el *apartheid* racial se desvanece y un Presidente de raza negra asegura la convivencia armoniosa en Sudáfrica.

Y se alcanza la paz en la guerra de Mozambique, gracias al buen criterio del Presidente Joaquim Chissano y la mediación de la Comunidad de San Egidio. Y se firma en Chapultepec, México, el final de la contienda de El Salvador, con la intervención directa del Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar. Y, también con su impulso, se reinicia, en los Montes Heredia de Costa Rica, el proceso de paz de Guatemala.

Todo clamaba paz... pero el Presidente Republicano Reagan, con la Primer Ministro del Reino Unido, señora Margaret Thatcher como acólito, no sólo no amortigua la influencia del capitalismo, sino que, a través del neoliberalismo globalizador, la exalta en grado sumo.

Y, así, las Naciones Unidas se marginan y se sustituyen por grupos (G6, G7, G8, G20) constituidos por los países más ricos y poderosos de la Tierra. ¿Cómo pudo pretenderse, y aceptarse por varios países, que un puñado de Estados gobernara a 193? Lo cierto es que, en poco tiempo, no sólo se debilitaron los Estados-Nación y las Naciones Unidas, sino que, lo que es todavía peor, se sustituyeron los “principios democráticos” por los mercantiles, los valores éticos por los bursátiles.

Al analizar ahora la crisis y el debilitamiento progresivo de las Naciones Unidas es preciso reconocer la animadversión manifiesta del Partido Republicano de los Estados Unidos hacia el Sistema. A título de ejemplo: en 1984, los Estados Unidos y el Reino Unido deciden abandonar la UNESCO, con alegaciones que constituyen un auténtico sonrojo; en 1989, cuando ya estaban reunidos todos los Jefes de Estado y de Gobierno del mundo para firmar la Convención de los Derechos del Niño, el Presidente Bush padre decide no firmarla... y hasta hoy, es el único país del mundo que no ha suscrito esta Convención de tanto relieve, a pesar de los intentos del Presidente Obama en los últimos años. Han favorecido una economía de especulación, de deslocalización productiva y de guerra (no me canso de repetir que mueren de hambre todos los días más de 20,000 personas, la mayoría niños y niñas de 1 a 5 años de edad, al tiempo que se invierten en gastos militares y armamento 3,000 millones de dólares)...

Más tarde, sin esperar a la autorización del Consejo de Seguridad, el Presidente Bush hijo decide invadir Irak, en compañía del Primer Ministro británico Tony Blair y del entonces Presidente del Gobierno español José María Aznar...

Sin brújula y camino

Inmensa crisis financiera en los años 2007-2008 que lleva a la Unión Europea “des-unida” política y económicamente y constituida en exclusiva en Unión Monetaria, a una situación de extraordinarias desigualdades sociales y al predominio de un solo país, Alemania, aferrado a unas pautas neoliberales que, en los Estados Unidos, donde se originó la crisis por los “créditos humo”, ya no se practican gracias a las políticas de incentivos para el trabajo realizadas por el Presidente Obama.

La carencia de gobernación a escala mundial es realmente preocupante y requiere soluciones inmediatas, ya que podrían alcanzarse puntos de no retorno. En estos momentos, los conflictos en Siria, con el “Estado Islámico”,... el seguimiento dado a la “primavera árabe”, son ejemplos que ponen de manifiesto el fracaso rotundo del neoliberalismo y el apremio de nuevas directrices a escala mundial, asegurando un multilateralismo democrático, mediante una “refundación de emergencia” del Sistema de las Naciones Unidas.

El multilateralismo es especialmente urgente, porque la globalización ha favorecido exclusivamente al 20% de la humanidad, a los que vivimos en el barrio próspero de la aldea global. El 80% restante, en un gradiente progresivo de precariedades, vive en condiciones tan desfavorables que les llevan a abandonar sus países de origen y, ante la manifiesta insolidaridad de las potencias, sucumben ahogados o de inanición enfrentando a todas las conciencias con los límites de lo radicalmente inadmisibles. Si no hay rápidamente evolución, habrá revolución. La voz de los pueblos no puede seguir ignorada.

Subsiste la amenaza nuclear, se agudiza el deterioro medioambiental, se incrementa extraordinariamente el número de menesterosos y el de millonarios.

Y las confrontaciones culturales y de creencias. Samuel Huntington dijo al Presidente de los Estados Unidos lo que quería oír: el grave riesgo de un conflicto interreligioso. Pero ha resultado, como era de prever, que el auténtico problema es *intra*-religioso.

Tampoco Fukuyama tenía razón. No era el “fin de la historia” sino el inicio de una nueva era donde todos los seres humanos iguales en dignidad, podrían iniciar una nueva era.

Una nueva era

En efecto, los seres humanos, nacían, vivían y morían confinados en unos cuantos kilómetros cuadrados. Eran invisibles, silenciosos, obedientes, atemo-

rizados. Pero, de pronto, con la tecnología digital pudo hacerse realidad la fantástica anticipación de la Carta de las Naciones Unidas: “Nosotros, los pueblos...”. Ahora ya son los pueblos los que progresivamente pueden alzar su voz y tomar en sus manos las riendas del destino, ya pueden participar, ya pueden expresarse, ya pueden ser, por fin, “libres y responsables”.

Y tener conciencia global, ser ciudadanos del mundo.

Y contar con la plena participación de la mujer que, por primera vez en la historia, puede actuar según las facultades que le son inherentes. He comentado muchas veces lo que me dijo el Presidente Nelson Mandela en Pretoria en un atardecer lleno de luz: “la cultura de paz no será posible hasta que la mujer, piedra angular de la nueva era, no participe en igualdad con los hombres. La mujer es más reticente en el uso de la fuerza. La mujer da la vida y tiene un sentido particular para su protección”.

De la fuerza a la palabra, la gran transición

En dos ocasiones, como Director General Adjunto (1978-1981) y como Director General después (1987-1999), he tenido ocasión de experimentar el extraordinario potencial de la Organización intelectual del Sistema de las Naciones Unidas, que tiene por misión “elevar los baluartes de la paz en la mente de los hombres”. Se daba así seguimiento, tan sólo unos meses después de la fundación de la ONU en San Francisco a su propósito esencial: “evitar el horror de la guerra”, construir la paz con nuestro comportamiento cotidiano. Muchos eran los países, integrados también por algunos muy prósperos, que colaboraban con presteza en las labores de la Organización.

Como Director General adjunto aprendí mucho al lado de un gran sabio africano, Amadou Mahtar M'Bou, que soñaba en la cooperación internacional y el desarrollo de todos para una vida digna. La solidaridad y apoyo al cumplimiento de la Carta de las Naciones Unidas por parte de los países nórdicos, por ejemplo, era ejemplar y se hallaba contrarrestada por la insolidaridad evidente de los países gobernados por quienes únicamente tenían en cuenta la fuerza, no la razón. Y, así, conocí el “Plan Cóndor” que el Partido Republicano de los Estados Unidos puso en práctica con total impunidad, para que en todo el continente latinoamericano se sometieran a las directrices “paulmacarthianas”, a sangre y fuego. Miles y miles de personas, sobre todo jóvenes, muertos y desaparecidos. Los gobiernos elegidos sustituidos por militares. La UNESCO podía, a pesar de todo, en algunos casos, por el reconocimiento mundial a su labor en favor de los derechos humanos, rescatar de las manos de sus verdugos a algunas personas sentenciadas.

En esta época conocí también la “madrugadora” atención de la UNESCO a la protección del medio ambiente (el primer Director General, Julien Huxley,

puso en marcha en el año 47 la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), y luego, sucesivamente, el Plan Hidrológico Internacional (IHP), y el Geológico (IGE), y la Comisión Oceanográfica (COI), y las Reservas de la Biosfera dentro del gran proyecto “El Hombre y la Biosfera”

A esta acción en favor del entorno ecológico se une en 1972, por el Director General Veronese, la protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural

Muchas de las lecciones aprendidas como Director General adjunto procuré aplicarlas en los años 1981-82 como Ministro de Educación y Ciencia. Tenía muy claro el papel central, nuclear, de los derechos humanos en el proceso educativo.

En el año 1986, tuve la oportunidad de formar parte primero y presidir después el Foro de Issyk-kul, constituido por el entonces Secretario General del Partido Comunista de la Unión Soviética Mikhail S. Gorbachev. Fue el escritor disidente kirguizio Chinguiz Aitmatov el que me trasladó el deseo de Gorbachev de rodearse de un grupo de intelectuales (ahí estaban Arthur Miller, Alexander King, Alvin Töfler, los hermanos Baldwin, Claude Simon hasta una docena de representantes del arte, la ciencia y la educación y la literatura) para ayudarlo a poner en práctica la *glasnost* y la *perestroika*. Fue un momento de grandes aprendizajes, al lado de quien fue capaz de, en lugar de la “guerra de las galaxias”, enfáticamente anunciada por el Presidente Reagan, desmoronar el imperio soviético sin una sola gota de sangre

Y así llegué a la elección como Director General de la UNESCO, tomando posesión, como es habitual en esta Organización, el día 16 de noviembre. A los pocos días, ya viajé a Cartago, simulando otras actividades, para entrevistarme con el Presidente de la OLP, Yasser Arafat. Tenía muy claro que intentar contribuir a la culminación del tantas veces indebidamente pospuesto proceso de paz de Palestina, era tarea fundamental del DG de la UNESCO. Y al poco tiempo, me entrevisté con Shimon Peres... y, más tarde, con la figura central que estuvo a punto –lo impidió una bala en la nuca– de llevar a buen puerto el proceso en 1995: Isaac Rabin...

En 1989, en el corazón de África, en Yamusukro, Costa de Marfil, la reunión fundacional para una cultura de paz y no violencia, para lograr sucesivamente la transición desde el perverso adagio “si quieres la paz, prepara la guerra” a “si quieres la paz, ayuda a construirla con tu comportamiento cotidiano”. La transición de la razón de la fuerza a la fuerza de la razón ocupó un lugar prominente en mi actuación como Director General. Hoy, la UNESCO –y yo personalmente– seguimos trabajando sin descanso para que se cumpla la gran misión de las Naciones Unidas: paz en la Tierra.

En el año 1990 la UNESCO celebró una gran reunión de educación a escala mundial (¡la primera que tuvo lugar desde la fundación de las Naciones

Unidas!). Se trataba de sustituir el gran programa educativo de entonces –“Alfabetización y Educación Básica”– por educación a todos los niveles. El Presidente Julius Nyerere, que era maestro, me había indicado, en nombre de grandes presidentes africanos de aquel momento, tales como Senghor, Houphouët-Boigny,.. la incoherencia de “educar para la paz” alfabetizando en las lenguas coloniales y restringiendo el aprendizaje a “los niveles básicos”, es decir, formando a “colonos obedientes”. El resultado, que tan mal sentó al Partido Republicano de los Estados Unidos, motivando la intempestiva visita del Subsecretario de Estado, John Bolton, para expresar su protesta, fue “Educación para todos a lo largo de toda la vida”.

Este cambio era esencial para el cumplimiento de las funciones propias de la Organización.

Y, sólo a vuela pluma, quiero referir la reunión en Montreal en 1993, de la que surgió el “Plan Mundial de Educación en Derecho Humanos y Democracia”; y la Reunión Interreligiosa, al máximo nivel, celebrada en Barcelona en 1984; y la Declaración de la Tolerancia aprobada por la Conferencia General al cumplirse los 50 años de las Naciones Unidas; y la gran Reunión de Desarrollo Social, fomentada muy especialmente desde la UNESCO, que tuvo lugar en Copenhague dentro de los actos de la misma conmemoración...

Unos años más tarde, en 1997, la Conferencia General de la UNESCO adoptó la Carta de Derechos de las Generaciones Futuras, a instancias de Jacques-Yves Cousteau; y la Declaración Universal sobre el Genoma Humano, que fue ratificada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1998, con el fin de regular lo que podría llevar a científicos desalmados a hacer posible el sueño de Hitler y Mengele: la producción de seres humanos de diseño.

En el año 1998, la Asamblea General aprueba la Resolución del Decenio Internacional de una cultura de paz y no violencia para los niños del mundo, instituyendo el Decenio correspondiente desde 2001a 2010. En el año 1999, el 13 de septiembre, la UNESCO consigue hacer realidad una de sus grandes aspiraciones: la Asamblea General aprueba la Declaración y Plan de Acción para una Cultura de Paz. Creo que es importante destacar especialmente las medidas, tan pormenorizadas, para favorecer la sustitución de una cultura de fuerza por la palabra: medidas educativas, igualdad de género, desarrollo sostenible, libertad de expresión

En los albores de siglo y de milenio, contribuí a la redacción de uno de los documentos que considero que deberían formar parte de la pedagogía a todas las escalas: la Carta de la Tierra.

Al cumplir las Naciones Unidas los sesenta años, en 2005, el Secretario General Kofi Annan publicó “Principales logros, fallos y aplazamientos de las Naciones Unidas”.

Ya he indicado que al cumplirse los cincuenta años, tres grandes acontecimientos tuvieron lugar: desarrollo social, tolerancia y, especialmente destacable, la Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995.

Ahora, a los setenta años, a la vista de la evolución actual, corresponde la refundación.

Para ello, lo primero que tenemos que tener en cuenta es ponderar los frutos extraordinarios y exclusivos logrados por el Sistema de las Naciones Unidas y, desde esta perspectiva, proponer su refundación como única salida a la actual debacle de una gobernación parcial e incapaz impuesta por el Partido Republicano de los Estados Unidos.

Hablando de resultados, de realidades ya existentes y muy positivas, me gusta recordar, en el caso de la UNESCO, las Escuelas Asociadas, los Clubes y Centros UNESCO, la Comisión Nacional de Cooperación, las Reservas de la Biosfera, los sitios Patrimonio Cultural o Natural de la Humanidad, las tradiciones cuya creatividad las acredita como Patrimonio Inmaterial de la Humanidad, las Cátedras UNESCO, Esta es la “carta de presentación” de la Organización. Esto es lo que debe tenerse en cuenta para la apremiante reacción que requieren procesos medioambientales y sociales potencialmente irreversibles, delante de los cuales no caben excusas ni aplazamientos. En el antropoceno, por primera vez en la historia, el legado de la humanidad a las generaciones venideras podría verse irremediamente afectado.

Está claro, pues, que la solución es la inflexión histórica de la fuerza a la palabra.

Refundación del Sistema de las Naciones Unidas

Actualmente, ya nadie confía en el papel que se propuso en los años ochenta a asociaciones de países prósperos para asegurar la gobernación mundial. Todo el mundo considera muy urgente –conflictos armados, desigualdades sociales y económicas crecientes, emigración masiva, deterioro del medio ambiente, – la necesidad de refundar las Naciones Unidas. Podría hacerse convocando una reunión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas para designar unánimemente a unos representantes –únicos interlocutores– que gozarían de la autoridad de su designación para proponer y adoptar las medidas oportunas en cada caso.

En la misma reunión extraordinaria se decidiría iniciar la “refundación” del Sistema de las Naciones Unidas, basada en: i) una Asamblea General en la

que el 50% serían representantes de los Estados y el otro 50%, para cumplir lo que establece la Carta en su inicio (“Nosotros, los pueblos”) serían representantes de la sociedad civil, tanto instituciones como elegidos expresamente con este fin; ii) al Consejo de Seguridad actual se añadiría un Consejo Socioeconómico y un Consejo Medioambiental.

En todos los casos, el voto sería ponderado pero existiría el veto, que actualmente impide el funcionamiento democrático de la gran Organización multilateral.

A las instituciones anteriores se añadiría una Corte Internacional de Justicia con unas nuevas normas y pautas de comportamiento, de tal manera que los actuales tribunales de ámbito mundial quedaran incorporados y con un funcionamiento suficientemente ágil y eficaz.

Estas Naciones Unidas estarían facultadas para asegurar la transición desde una economía basada en la especulación y la deslocalización productiva a una economía basada en el conocimiento para un desarrollo global sostenible y humano. Sólo con una organización de este calibre podrían llevarse a la práctica las grandes prioridades cuya realización marcaría el inicio de una nueva era: alimentación; agua; salud, medio ambiente; educación y paz.

Si de verdad, a los setenta años, se estima, con tantas aportaciones al progreso de la humanidad, que es ahora ineludible establecer las bases de la convivencia mundial, sería ahora posible porque ya no hay silencio, ni miedo, ni subordinación. Lo más importante de la historia reciente, como ya he destacado, es la capacidad de expresarse progresivamente y con total libertad, gracias a la moderna tecnología digital. Es la adquisición de conciencia mundial. Es el desarrollo pleno de la mujer en la toma de decisiones.

Por todo ello, hace cuatro años procedimos a redactar, junto con Karel Vasak, Mario Soares, Javier Pérez de Cuéllar, Boutros Boutros Ghali, Juan Antonio Carrillo Salcedo, Edgar Morin una Declaración Universal de la Democracia, ya que la democracia genuina es el único contexto que permite el pleno ejercicio de los derechos humanos y la transición de una cultura de guerra a una cultura de paz, de la fuerza a la palabra, el “nuevo comienzo” que la Carta de la Tierra preconiza.

Disponemos hoy de muchos diagnósticos, pero carecemos de tratamientos aplicados oportunamente.

Al cumplir las Naciones Unidas los setenta años, debemos todos unir nuestras voces para hacer posible el cambio radical que la igual dignidad humana exige.

Que los setenta años sirvan para que toda la humanidad se aperciba de cuánto les debemos y, sobre todo, de cuánto las necesitamos.

Clamor popular, presencial y en el ciberespacio, reclamando todo el mundo la refundación del Sistema de las Naciones Unidas para hacer realidad la resolución de 1945: “evitar el horror de la guerra a las generaciones venideras”. Sólo de esta manera se esclarecerían los horizontes hoy tan sombríos.

Los “pueblos” son ya una realidad. Está en sus manos llevar, por fin, las riendas de su destino.

SETENTA AÑOS DE LAS NACIONES UNIDAS: ALGUNAS REFLEXIONES DESDE UNA VIDA EN LA DIPLOMACIA MULTILATERAL

JUAN ANTONIO YÁÑEZ-BARNUEVO*

Vinculación con las Naciones Unidas

Desde el momento en que entré en el Ministerio de Asuntos Exteriores hasta el final de mi trayectoria profesional he estado consagrado, de forma predominante, a las tareas de la diplomacia multilateral, sobre todo en el sistema de las Naciones Unidas. Concretamente, he estado destinado en Nueva York, en la representación de España ante las Naciones Unidas, en tres ocasiones, en total unos quince años, y en otros periodos he estado acudiendo con mucha frecuencia a conferencias y reuniones en Nueva York, Ginebra, Viena, La Haya u otros centros del sistema de las Naciones Unidas. Cuando he tenido destinos en Madrid, sea en Exteriores o en la Presidencia del Gobierno, he estado igualmente muy centrado en asuntos multilaterales, no solo universales sino también europeos. Mi primer puesto en el Ministerio fue en la Dirección de Naciones Unidas y en las ocasiones en que trabajé en la Asesoría Jurídica

* Embajador de España. Embajador Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas de 1991 a 1996 y de 2004 a 2010 y Secretario de Estado de Asuntos Exteriores de 2010 a 2011. El autor desea expresar su agradecimiento a Xavier Guerrero, colaborador de la Asociación para las Naciones Unidas en España, por la estimulante conversación mantenida entre nosotros en torno a los aniversarios relacionados con las Naciones Unidas que coinciden en 2015 y por su eficiente ayuda para convertir aquel diálogo en la presente contribución a la obra colectiva que conmemora esas efemérides.

Internacional me ocupé de asuntos como la codificación del derecho internacional en el marco de las Naciones Unidas o la creación de la Corte Penal Internacional. Todo ello me permite tener una cierta perspectiva sobre esos casi cincuenta años de la evolución de las Naciones Unidas y de la evolución de España dentro de la Organización.

El que fue Secretario General, Kurt Waldheim, solía decir que si no existieran las Naciones Unidas habría que inventarlas, tal era la trascendencia del papel que desempeñan en la esfera internacional. Las Naciones Unidas o, mejor, el sistema de las Naciones Unidas, que es algo más amplio, todo un conjunto de organizaciones internacionales de composición y alcance universal, ha tenido un papel fundamental en el mundo de hoy, aunque no quiera ser visto por muchos. Esto se percibe más claramente cuando se examina el desarrollo del proceso de globalización. Sin duda, el sistema de las Naciones Unidas precede a las formas modernas de la globalización, a las que sirve de marco y de apoyatura, tratando de proporcionar a esas transformaciones cierto sentido y orientación, ofreciendo normas e instituciones que las hagan más responsables y tratando de que atiendan más y mejor a las necesidades del conjunto de los países del mundo y, sobre todo, a los ciudadanos del planeta.

Valoración global de las Naciones Unidas

El papel clave que desempeñan las Naciones Unidas se aprecia mejor si se compara su trayectoria en estos setenta años con lo que fue la experiencia de su inmediata predecesora, la Sociedad de las Naciones, en el periodo de entreguerras, que fracasó en su misión de preservar la paz, ya que aquel período agitado de 20 años terminó con otra guerra mundial que fue una tragedia para la humanidad. En el período posterior a la segunda guerra mundial, desde 1945, las Naciones Unidas han contribuido, afortunadamente, a evitar que se reprodujera una tragedia semejante. Ha habido muchos conflictos, ciertamente, pero no han sido conflictos entre las grandes potencias sino más bien entre potencias medianas o pequeñas o bien conflictos internos en distintos países. Obviamente, hay que atender también a esas amenazas a la paz, y las Naciones Unidas lo han hecho así; pero lo más importante es que se haya evitado el trauma de otra guerra mundial o algo que se le pareciera en su magnitud y sus consecuencias. Eso no es solo mérito de las Naciones Unidas, aunque nos cueste trabajo reconocerlo, ya que también tiene que ver, por ejemplo, con el equilibrio nuclear. Pero lo cierto es que las Naciones Unidas han tenido un papel destacado, aunque solo fuera por tratarse del lugar en que se encontraban diplomáticos de las grandes potencias en momentos de crisis. Sabemos, así, que en momentos decisivos de la Guerra Fría, como fueron el bloqueo de

Berlín en 1948 o la confrontación, de carácter prácticamente nuclear, en torno a Cuba, en 1962, los primeros contactos para intentar resolver las crisis se celebraron aprovechando el marco de las Naciones Unidas. Quizás las Naciones Unidas no siempre tomaban un papel activo o directo en la negociación entre las grandes potencias para solucionar estas crisis, pero ofrecían un lugar apropiado donde encontrarse quienes podían abordarlas y los sucesivos secretarios generales, sobre todo a partir de Dag Hammarskjöld, hicieron mucho por favorecer esos contactos directos para superar las tensiones entre los bloques.

Con una perspectiva histórica, creo que lo más importante que han hecho las Naciones Unidas en estos setenta años ha sido propiciar el proceso de universalización de la comunidad internacional. La comunidad de Estados que sale de la segunda guerra mundial era sólo un conjunto de países vencedores de la guerra, fundamentalmente europeos y americanos. Eran cincuenta países los que se reunieron en la Conferencia de San Francisco y crearon las Naciones Unidas. Hoy en día tenemos 193 Estados Miembros de la Organización, prácticamente toda la comunidad internacional actual y eso ha sido posible ante todo porque las Naciones Unidas supieron impulsar el gran proceso de descolonización de los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, que transformó grandes continentes como Asia o África, e incorporar enseguida a los países que se emancipaban de la tutela colonial. Las Naciones Unidas también encauzaron otro importante fenómeno de surgimiento de nuevos Estados, al final de la Guerra Fría, con el desmembramiento de la Unión Soviética y de otros países de la Europa central y oriental tras la caída de los sistemas comunistas. En ambos casos, allí estaban las Naciones Unidas para acoger a todos estos nuevos Estados que se unían a la comunidad internacional. Y, al contrario de lo que pasó en la Sociedad de las Naciones, ningún Estado se ha ido de las Naciones Unidas. Este fue uno de los grandes fracasos de la Sociedad de las Naciones, que nunca llegó a ser representativa del conjunto de la comunidad internacional, primero porque Estados Unidos no se incorporó y luego porque bastantes potencias fueron abandonando la organización, con lo que la debilitaron aun más. En cambio, las Naciones Unidas siempre han considerado que la universalidad tiene un gran valor en sí misma, es decir, que todo el mundo quepa dentro de la Organización y que cada uno participe y contribuya con su parte a los esfuerzos comunes para afrontar los retos planetarios.

Junto a la universalidad, otra cualidad que entiendo que es altamente significativa es la flexibilidad con la que se ha ido aplicando la Carta de las Naciones Unidas. La Carta, como todo el mundo sabe, es muy difícil de modificar. Solamente se ha reformado puntualmente en un par de ocasiones en los años sesenta, precisamente para reflejar mejor los cambios operados en la

composición de las Naciones Unidas, realizando ajustes en la representación de los Estados Miembros en dos órganos, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social. Al margen de estos cambios respecto al número de miembros de estos dos órganos y el peso relativo de los distintos grupos regionales, la Carta no se ha tocado desde entonces y, sin embargo, las Naciones Unidas han seguido avanzando y evolucionando en muchos aspectos. El mejor ejemplo de ello son las operaciones de mantenimiento de la paz, algo que no está previsto expresamente en la Carta y que, no obstante, se han convertido en un instrumento fundamental hoy en día en la labor que desempeña la Organización en cuanto a su misión fundamental: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En la actualidad, como se sabe, hay dos docenas de operaciones de paz de las Naciones Unidas desplegadas sobre el terreno, con más de cien mil hombres y mujeres como cascos azules, que están en distintos lugares del mundo, sobre todo en África y en Oriente Medio, separando contendientes, vigilando acuerdos de alto el fuego, prestando asistencia humanitaria o realizando actividades complementarias para reformar esquemas de seguridad o supervisar elecciones en diversos países o regiones. Toda esta labor se ha hecho a base de inventiva, logrando que los Estados miembros del Consejo de Seguridad le dieran su apoyo, que la Asamblea General también la respaldara mediante financiación obligatoria, y, en definitiva, que las partes implicadas en cada situación la aceptaran. Y todo esto se ha hecho sin tocar a la Carta, simplemente interpretándola de forma creativa. Al principio, había Estados a los que les costaba trabajo asumir este esquema pero, al final, todo el mundo lo ha considerado aceptable, dando así un buen ejemplo de la flexibilidad y necesaria adaptación de la Organización para poder desarrollar una labor muy destacada no solamente desde los centros de Nueva York, Ginebra o Viena, sino directamente sobre el terreno, donde se encuentran los problemas.

Por todas estas razones, creo que, sin duda alguna, las Naciones Unidas siguen siendo necesarias hoy en día y son la mejor apuesta para afrontar los retos globales. Este año 2015, por ejemplo, va a ser un momento de especial trascendencia para la Organización. Se encuentra próximo a completarse el balance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que se adoptaron en el año 2000 y tenían 2015 como el horizonte temporal para lograr esas metas. Como corolario inmediato, está muy cerca de aprobarse un nuevo programa, la Agenda de Desarrollo Sostenible, para los próximos quince años, 2015-2030. Se trata de un vasto programa que cubre temas económicos, sociales y medioambientales y que va destinado al conjunto de la comunidad internacional, en realidad a toda la humanidad, para las próximas generaciones. Por

otro lado, en este mismo año 2015 va a celebrarse en París una cumbre muy importante sobre el cambio climático, en la que se espera que salga por fin el marco regulatorio posterior al Protocolo de Kioto. Por tanto, en este año se están poniendo las bases para afrontar, desde el marco que proporcionan las Naciones Unidas, los principales retos de la comunidad internacional durante la próxima generación.

Puesto que hablamos de esos grandes retos de tipo global, a mi modo de ver se echa en falta una mayor acción y decisión en lo que se refiere a los flujos de personas, tanto los de refugiados y personas desplazadas como los de migrantes. Hoy en día, esto es un indiscutible reto para toda la comunidad internacional y lo estamos viendo cada día en el Mediterráneo, así como en el Sudeste asiático y en otros lugares. Se trata de un desafío en el que la comunidad internacional no está actuando de una manera suficientemente reactiva y prospectiva y no le ha dado al sistema de las Naciones Unidas los medios materiales, humanos, institucionales y jurídicos necesarios para poder atender adecuadamente estos flujos de personas. Existe el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, que realiza una gran labor pero siempre está reclamando que le den más medios ya que no tiene los suficientes para hacer frente a las necesidades crecientes. En el terreno migratorio, los Estados, como también se está viendo en Europa, son muy celosos defensores de su soberanía, es decir, de poder decidir quién entra en su territorio y quién no. Estamos ante una importante tarea pendiente para este siglo XXI porque va a seguir habiendo grandes flujos de personas entre países y continentes, sobre todo mientras los desequilibrios en términos de estabilidad social o política, así como de renta, de riqueza o de acceso a servicios públicos sean tan profundos como los que siguen habiendo, desgraciadamente, en el mundo de hoy.

La estructura institucional de las Naciones Unidas

Tras siete décadas de existencia, el sistema de las Naciones Unidas se ha convertido en una auténtica maraña de organismos en la que incluso los que hemos trabajado en Nueva York muchos años nos perdemos en medio de la selva de siglas. Si es difícil para nosotros, no digamos para el ciudadano corriente. Dicho esto, también hay que decir que muchas veces se han hecho esfuerzos para simplificar la estructura institucional de las Naciones Unidas y, a veces, se han conseguido algunas mejoras parciales aunque en otras ocasiones, por el contrario, el esfuerzo ha acabado con más órganos o procedimientos de los que había antes, lo que pone de relieve que se trata de algo realmente complicado de solucionar. Tomemos, por ejemplo, el tema de los Derechos Humanos, una tarea fundamental para las Naciones Unidas y para cualquier

comunidad organizada que pretenda ser más atenta y respetuosa en cuanto a los problemas de las personas y de los ciudadanos. Pues bien, a lo largo de varios decenios se ha llegado en el marco de las Naciones Unidas a desarrollar muchos convenios o tratados en esta materia, bien sean genéricos para atender en general a la protección de los derechos humanos, bien sea para poner el foco en necesidades específicas o colectivos más vulnerables, como, por ejemplo, la lucha contra la tortura, o los derechos de los niños, o la lucha contra la discriminación de la mujer. Consiguientemente, se han ido creando órganos específicos de seguimiento y supervisión para cada uno de estos convenios, como el Comité contra la tortura, el Comité de los derechos del niño, el Comité contra la discriminación de la mujer y otros muchos más. Aunque haya muchos órganos distintos, creo que ello es positivo y nos conviene a todos que haya órganos de expertos que estén atentos a lo que ocurre sobre esos temas en los distintos países del mundo, que reciban quejas de personas, de asociaciones de derechos humanos o de grupos que señalen que en tal o cual país no se están respetando estos compromisos internacionales. Pero también hay que recordar que esos órganos de vigilancia sólo tienen competencia sobre los países que hayan ratificado los respectivos tratados de derechos humanos. El problema es qué se hace con los países que no los han ratificado y que podrían quedar en mejor situación relativa porque nadie les estuviera mirando ni poniendo el foco sobre ellos. Pues bien, para ocuparse de esos otros países y que no se escapen de la atención mundial las Naciones Unidas también cuentan con órganos o procedimientos de carácter genérico, como el Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas, especialmente para las situaciones más graves por tratarse de violaciones masivas o sistemáticas de los derechos humanos.

En definitiva, una cierta proliferación de órganos es casi inevitable en este sistema. Sobre todo, mientras no lleguemos a una comunidad internacional en la que todos los Estados acepten todo el abanico de obligaciones y compromisos internacionales, dándole los poderes necesarios al sistema de Naciones Unidas, es decir, un sistema que, a la postre, sería cuasi-federal a nivel mundial, algo que todavía no se ha conseguido ni a nivel europeo, ya que la Unión Europea, aunque ha dado pasos importantes en esa dirección, no ha llegado todavía a ese esquema. Si en Europa no hemos sido todavía capaces de organizarnos de una forma federal, mucho más difícil será a nivel mundial.

Mucho me temo, por tanto, que durante un periodo de transición bastante largo esta floración de órganos va a seguir existiendo en el ámbito de las Naciones Unidas. Lo que habría de procurar –y es algo que se está haciendo en el campo de los derechos humanos– es que haya una mayor interacción entre

esos órganos y se reduzcan al mínimo las duplicaciones, que los órganos se comuniquen y colaboren entre ellos y que faciliten la tarea a los ciudadanos, que es lo que en definitiva importa. Se trata de que las personas que sientan que sus derechos están siendo afectados a nivel nacional tengan un más fácil acceso a esos órganos internacionales, que sea más transparente la comunicación y que haya una reacción más rápida por parte de esos órganos a las demandas de la ciudadanía. Creo que esto es lo más importante, no el que haya muchos o pocos órganos dentro del sistema.

Las Naciones Unidas ante las actuales crisis internacionales

Cuando se crearon las Naciones Unidas, lo que se pretendía fundamentalmente era que previniera los conflictos o, en su caso, los resolviera para mantener la paz y la seguridad en el mundo. En aquella época, se estaba pensando ante todo en los conflictos entre Estados. Ahora bien, la experiencia nos dice que la paz puede verse afectada también por conflictos internos o por situaciones híbridas o mixtas. Estos días somos testigos de conflictos, como el de Siria, que son predominantemente internos pero que tienen también importantes implicaciones externas, o el de Ucrania, que tiene tanto de conflicto interno como de conflicto internacional. Además, en el caso de Ucrania está involucrada una gran potencia como Rusia, miembro permanente del Consejo de Seguridad. En Siria esa circunstancia no se da de la misma manera, pero las distintas partes en conflicto tienen diversos padrinos entre las potencias regionales o entre potencias mundiales, algo que lo hace muy difícil de abordar o de manejar.

En Siria, después de más de cuatro años de un conflicto que ha causado muchísimas víctimas, entre muertos, heridos, refugiados y personas desplazadas —es el conflicto que ha provocado el mayor número de personas desplazadas en los últimos años—, desde las Naciones Unidas se está llevando a cabo una doble acción. Por un lado, se está realizando una importante labor desde el punto de vista humanitario, aunque todavía sea insuficiente para lo que habría que hacer. La carga está recayendo sobre todo, en los países vecinos, Jordania, Líbano, Iraq, Turquía, donde hay un gran número de refugiados y una notable actividad humanitaria del sistema de las Naciones Unidas. Son los países vecinos los que están asumiendo esa tremenda carga mientras que, por ejemplo, los países europeos se están resistiendo a compartirla en la medida necesaria, cosa que no redundaría precisamente en el buen nombre de Europa. Al propio tiempo, y con todas las dificultades que se derivan de los continuos combates, es preciso mantener un importante esfuerzo humanitario dirigido a la población que está dentro de Siria, haciendo un esfuerzo particular para llegar a la gente que está sobreviviendo con grandes dificultades en el interior del país.

Por otro lado, hay una actividad de la que no se ha hablado mucho, pero que parece que está siendo muy eficaz, que es la labor desplegada para el desarme químico de Siria, en medio del conflicto. La Organización para la Prohibición de las Armas Químicas, que forma parte del sistema de las Naciones Unidas y tiene su sede en La Haya, ha realizado una tarea muy meritoria al retirar el armamento químico de Siria, contando con el acuerdo del Gobierno de Siria y la colaboración de las distintas partes en conflicto, en cumplimiento de un mandato del Consejo de Seguridad.

Pero estos esfuerzos, aunque importantes, solo son paliativos, que no resuelven el conflicto. Se ha visto muy claro que las grandes potencias no están dispuestas a intervenir militarmente, por un lado, porque consideran que equivaldría a agravar el conflicto y, sobre todo, porque no tienen una alternativa lista para desplegar sobre el terreno una vez que se produjera tal intervención. Se dice que no debe continuar el régimen sirio, ya que tiene una gran responsabilidad, por activa y por pasiva, por lo que está ocurriendo en Siria; pero ¿con qué se sustituiría este régimen? Nadie tiene la fórmula, nadie tiene una alternativa preparada. Por tanto, la única manera de solucionar el conflicto es la vía diplomática, que se ha abordado por las Naciones Unidas en varias ocasiones, con la convocatoria de la Conferencia de Ginebra y ahora con la labor del enviado especial de las Naciones Unidas, una persona con gran experiencia en estos temas. Con el respaldo del Secretario General, Ban Ki-moon, el enviado especial está procurando, por una parte, facilitar el acceso de la ayuda humanitaria a los que más la necesitan en el terreno, en el interior del país; y, por otro lado, está intentando volver a tomar el hilo de la negociación entre el régimen y los grupos opositores para poder convocar una nueva conferencia de Ginebra con ciertas perspectivas de alcanzar un acuerdo, lo que, por ahora, no se vislumbra todavía con claridad.

En este sentido, cabe pensar que, una vez que se ha llegado en Viena a un acuerdo entre las potencias e Irán sobre el programa nuclear en ese país, quizá se podría abrir una vía hacia una nueva conferencia de Ginebra en la que también estuviera presente Irán, como aliado importante del régimen sirio, para encontrar una salida a la situación. Se trata de algo a la vez necesario y urgente porque la verdad es que esa guerra civil está teniendo terribles consecuencias para los sirios y está afectando todos los países vecinos y a la región del Próximo Oriente, e incluso concierne al conjunto de la comunidad internacional al haberse convertido el llamado “Estado Islámico” en el principal foco de terrorismo internacional, con ramificaciones que van mucho más allá de esa zona.

De este tipo de cuestiones es de lo que España ha de ocuparse en este momento desde su puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad

durante el bienio 2015-2016, que ha de desempeñar con un especial sentido de responsabilidad e incluso con ánimo de aportar ideas e iniciativas, como ya lo hizo cuando anteriormente ejerció esa función en distintos momentos a lo largo de las últimas décadas.

La reforma de las Naciones Unidas

Como ya he indicado, las Naciones Unidas han ido experimentando ajustes a lo largo de su existencia, quizá no suficientemente, pero la verdad es que ha habido pasos importantes en la dirección de su adaptación a las nuevas necesidades de la comunidad internacional. Así, me he referido antes al tema de la descolonización y a la apertura de un espacio mayor a los países africanos y asiáticos dentro de la Organización. Ahora bien, la adaptación por la vía de la flexibilidad en la interpretación y aplicación de la Carta tiene sus límites y de ahí que se haya planteado el ir más lejos, con vistas a proceder a eventuales modificaciones de mayor alcance, que implicarían una reforma de la Carta. Desde el final de la Guerra Fría, hace un cuarto de siglo, se ha abierto un debate dentro de la Asamblea General con vistas a adaptar, en particular, la composición y el funcionamiento del Consejo de Seguridad. Hasta ahora esto no ha sido posible y ello ha sido así, a mi modo de ver, por el empeño de algunos en alcanzar la categoría de miembro permanente del Consejo de Seguridad, lo que es muy difícil, por no decir virtualmente imposible. Este estatuto de miembro permanente del Consejo de Seguridad lleva consigo el poder disponer del derecho de veto, y cualquier alteración de la situación actual a ese respecto tendría consecuencias de gran alcance sobre el equilibrio entre las grandes potencias y sobre el propio funcionamiento y la eficacia del Consejo.

Como se sabe, los actuales miembros permanentes del Consejo de Seguridad son Estados Unidos, China, Rusia, Francia y Reino Unido. Hay ahora aspirantes de varios continentes, como Asia, Europa, África y América Latina: en cada uno de esos continentes hay uno, dos o tres aspirantes potenciales a ser miembros permanentes. Ahora bien, si se atendiesen todas esas reclamaciones nos encontraríamos con un Consejo de Seguridad que tendría una composición más amplia y quizá más representativa pero que resultaría claramente descompensada en la proporción entre miembros permanentes y no permanentes. Ahora tenemos un Consejo de Seguridad de quince miembros, que es un número manejable; cinco permanentes con derecho de veto y otros diez no permanentes, elegidos por la Asamblea para periodos de dos años, sin posibilidad de reelección inmediata, con representación por grupos regionales. Ciertamente, no es el sistema ideal, aunque hay que recordar que ha sido aceptado por todos los Estados Miembros al ratificar la Carta. El principal

problema que se produce es la enorme distancia que se da en la práctica entre los miembros permanentes y no permanentes en el funcionamiento diario del Consejo de Seguridad. A superar esa distancia es a lo que deberían dirigirse los esfuerzos para reformar el Consejo con el fin de convertirlo en un instrumento mejor equipado para afrontar los retos de la seguridad mundial.

Lo que España, junto con otros Estados Miembros, ha venido sosteniendo desde hace años es que habría que buscar una fórmula intermedia que consistiera, no en aumentar el número de miembros permanentes —es decir, no más Estados con derecho de veto—, sino el número de miembros no permanentes, de tal manera que al conjunto de los Estados Miembros de la Organización se le facilitara el acceso periódico al Consejo de Seguridad, con una presencia más frecuente y, quizá, a lo mejor, más duradera. Por ejemplo, el mandato de los no permanentes, en lugar de dos años, podría ser de cuatro, e incluso cabría prever la posibilidad de reelección inmediata, por una o dos veces. Dicho de otra manera, se trataría de que aquellos Estados que tienen cosas que aportar al Consejo de Seguridad, por su tamaño, por su población, por su involucración en las operaciones de mantenimiento de la paz o en la asistencia humanitaria, tuvieran también mayores perspectivas de participación y presencia en el Consejo sin llegar a ser miembros permanentes, y por tanto sin derecho de veto. Ello comportaría tener un Consejo de Seguridad que, en lugar de quince miembros, pudiera pasar a tener veintiuno o, como mucho, veinticinco miembros, con el fin de continuar siendo un órgano eficaz y eficiente. Lo que perdiera relativamente en esos aspectos respecto al actual sistema lo ganaría en legitimidad y representatividad cara al conjunto de la comunidad internacional, porque además se haría más sitio en el Consejo para los países en vías de desarrollo. Algo así podría ser factible y también positivo, para la Organización y para la mayoría de los Estados Miembros. Desgraciadamente, llevamos en esta negociación más de veinte años y nunca se ha podido lograr esa fórmula mágica que permitiera que todo el mundo quedase, si no plenamente satisfecho, sí lo suficiente como para poder votar la reforma y luego ratificarla en los parlamentos nacionales, porque se requeriría el concurso de dos tercios del total de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluidos los cinco permanentes. Eso sería sin duda un cambio muy relevante para poder demostrar que las Naciones Unidas se estarían adaptando cada vez más a la configuración actual de la comunidad internacional.

Ciertamente, esta no debería ser vista como la única reforma de las Naciones Unidas, pero sí es cierto que todo el mundo se fija en ésta porque el Consejo de Seguridad es el órgano con más poder en la Organización, al tener la capacidad de gestionar conflictos, de establecer operaciones de mantenimiento de la paz y,

en ocasiones, incluso de imponer sanciones y autorizar o no el uso de la fuerza; es decir, tiene unos poderes realmente efectivos y de gran alcance. Ahora bien, habría que pensar en otras posibles líneas de reforma, algunas que hoy día quizá se verían como poco factibles. Por ejemplo, pienso que la estructura orgánica de las Naciones Unidas debería completarse en algún momento en un aspecto que ya existe en el ámbito europeo y también en América Latina y en África pero que no existe a nivel mundial, que es la emergencia de un órgano parlamentario que fuese de alguna manera representativo de los pueblos de todo el planeta. No sería nada fácil crearlo porque los regímenes políticos de los Estados son muy distintos, como también son muy diversos los tamaños de las poblaciones (por ejemplo, las diferencias entre un país como China y otro como San Marino son enormes), pero es una idea que deberíamos plantearnos como horizonte utópico. Hay algo que hasta cierto punto se le acerca y es el hecho de que las Naciones Unidas tiene una relación formal establecida con la Unión Interparlamentaria, que agrupa a casi todos los parlamentos del mundo y que se reúne una vez al año en Nueva York mediante ese acuerdo con las Naciones Unidas. Desde luego, la U. I. P. no es un órgano de las Naciones Unidas, pero quién sabe si a la larga no podría convertirse en parte de su estructura como un órgano de representación parlamentaria, aunque se reuniera sólo una vez al año, como hasta ahora. Esa podría ser una fórmula para darle un mayor asiento democrático a las decisiones de las Naciones Unidas, aunque fuese un parlamento con poderes reducidos o, al principio, exclusivamente con una función de carácter consultivo. Así empezó, por ejemplo, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y algo así se podría pensar en el ámbito de las Naciones Unidas.

Otro aspecto que creo que se debería desarrollar más guarda relación con la gobernanza de la globalización. El sistema de las Naciones Unidas hace lo que puede para dar cierta articulación propia de reglas e instituciones al gran proceso de globalización, pero las Naciones Unidas no tienen capacidad para imponer sus decisiones o sus recomendaciones en todos los casos, ni siquiera tienen capacidad para hacerlo dentro de su propia familia de organizaciones, especialmente en lo que se refiere a las instituciones financieras internacionales, el Fondo Monetario y el Banco Mundial, que forman parte del sistema de las Naciones Unidas pero son plenamente autónomas en sus políticas. Pues bien, para cubrir ese hueco surgió hace unos años el G20 que agrupa a las principales economías del planeta, donde España está presente como país invitado permanente. Este es un caso muy curioso, pues es un foro informal, autonostrado, que no tiene la legitimidad de los órganos de la Naciones Unidas ni es emanación de la comunidad internacional, pero no cabe ignorar un foro como este que trata de abordar cuestiones muy importantes de la globalización

económica y cuestiones conexas y, además, lo hace a nivel muy elevado, puesto que reúne a jefes de Estado y de Gobierno.

En esas reuniones en la cumbre del G20 acuden también los responsables de los principales organismos económicos internacionales: el FMI, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, así como el secretario general de las Naciones Unidas y se suele invitar también a países u organismos regionales para que estén de alguna manera representados los países africanos o asiáticos. Creo que haría falta desarrollar más la relación y la interacción entre el sistema formal de las Naciones Unidas y su sistema establecido de organizaciones y lo que actualmente representa el G20 como foro informal y flexible. A mi modo de ver, los dos ámbitos se necesitan mutuamente. El G20 puede tener poder real, pero no tiene suficiente poder representativo o poder simbólico, no tiene suficiente legitimidad. En cambio, las Naciones Unidas disponen de mayor legitimidad formal, por su mayor representatividad, pero disfrutan de menor poder real, especialmente en la esfera económica. Por tanto, creo que habría que trabajar más para articular mejor esas dos realidades, que conjuntamente pueden contribuir decisivamente a configurar la globalización y el mundo de mañana.

España en las Naciones Unidas

Aquí no hay más remedio que recordar que hubo un periodo inicial de las Naciones Unidas en el que España no estaba. La España oficial de aquel momento –la España de Franco– estuvo ausente de la Conferencia de San Francisco y se la puso a un lado por haber sintonizado y hasta colaborado con los países del Eje durante la segunda guerra mundial, después de la terrible Guerra Civil española. Los países vencedores de la segunda guerra mundial no consideraron que esa España debiera participar de pleno derecho en la organización mundial de la postguerra. Y no sólo eso, sino que, además, la Asamblea General de las Naciones Unidas sometió a la España franquista a un cierto aislamiento diplomático entre 1946 y 1950. Por eso la España de Franco estuvo muy interesada en ser aceptada por las organizaciones internacionales y logró finalmente ingresar en la UNESCO en 1953 y en las Naciones Unidas en 1955, dentro de lo que se conoció entonces como el *package deal* porque supuso la entrada de golpe de un grupo de países diversos, apadrinados unos u otros por los distintos bloques de la época.

Eso fue, desde el punto de vista del régimen entonces existente en España, un cierto éxito diplomático. Pero un éxito limitado, porque en aquellos años España seguía teniendo un papel diplomático poco activo y siempre marginal dentro de las Naciones Unidas. Por ejemplo, hay algo que se ha olvidado,

pero, nada más acceder España a la Organización, presentó su candidatura para ser elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad. Nunca he entendido cómo hicieron aquello de forma tan precipitada, porque me parece de una osadía extraordinaria. Se presentó la candidatura en 1956 y España se enfrentaba con Suecia para un puesto correspondiente al grupo de Europa Occidental. Hubo varias votaciones en la Asamblea y, como era de esperar en aquellas circunstancias, salió elegida Suecia. Fue la primera candidatura española al Consejo y resultó un fracaso total. Luego España no volvió a presentar su candidatura formal al Consejo de Seguridad hasta pasada más de una década, y en esta ocasión se preparó mucho mejor, porque las circunstancias eran otras, la composición del Consejo se había ampliado y el grupo de Europa Occidental y Otros Estados disponía de dos plazas, lo que facilitaba el establecimiento de turnos entre los países que lo componían. En ese momento yo ya había ingresado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y tuve la suerte de participar en el equipo que diseñó la campaña para que España pudiera ser elegida miembro no permanente del Consejo de Seguridad, como efectivamente lo fue en 1968, cuando se hicieron las cosas de otra manera porque gozábamos del respaldo del grupo regional, con lo que la elección por la Asamblea resultó casi una formalidad. A partir de ese primer período en el Consejo de Seguridad (1969-1970), España ha logrado consolidar una presencia periódica en el Consejo, con un mandato bienal por cada decenio, si bien tiene que trabajárselo a fondo en cada ocasión a fin de obtener los apoyos necesarios en la Asamblea General.

Durante todo ese período, el que va desde mediados de los cincuenta, incluyendo los años sesenta y buena parte de los setenta, hasta la llegada de la democracia en España, nuestro país se encontró con una serie de dificultades dentro de las Naciones Unidas, precisamente por el tema colonial. Era el momento de la descolonización que había empezado a finales de los cuarenta y a lo largo de los cincuenta, pero que cobró un enorme impulso a partir de 1960 con la aprobación por la Asamblea General de la Declaración sobre la Descolonización de los Países y Pueblos coloniales, y el régimen español no se quiso enterar. Durante bastantes años pretendió hacer ver que no tenía colonias, que lo que había en Guinea Ecuatorial, el Sáhara e Ifni eran simplemente provincias españolas. Eso era, evidentemente, una ficción. Había una gran batalla dentro del propio régimen entre, por un lado, el Ministerio de Asuntos Exteriores, que comprendía la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones del mundo y que además, veía que era la única manera de hacer avanzar en las Naciones Unidas la reivindicación que España estaba haciendo de Gibraltar, colonia británica; y, por otro lado, la Presidencia del Gobierno, el almirante

Carrero Blanco, que no quería saber nada del proceso de descolonización. La presencia y la actuación de España en las Naciones Unidas durante esos años no se entienden sin esa constante pugna por gestionar el tema de la descolonización y los consiguientes altibajos de la política española a ese respecto.

En definitiva, España descolonizó Guinea Ecuatorial, mejor o peor, y este territorio se convirtió en una república independiente en 1968, que inmediatamente ingresó en las Naciones Unidas con nuestro patrocinio. Descolonizó también Ifni, de forma distinta, mediante su retrocesión a Marruecos en 1969. Fue más complicado el tema del Sáhara Occidental, por los problemas que había con los países vecinos, Marruecos, Mauritania y Argelia, que tenían visiones diversas acerca del futuro del territorio, y al final hubo un momento crítico cuando, mientras Franco agonizaba en el hospital y se vislumbraba ya el tránsito hacia un régimen político distinto, se produjo la Marcha Verde por parte de Marruecos. Con los Acuerdos de Madrid, España se marchó del Sáhara de forma precipitada, evitando un conflicto que podía haber sido muy grave en aquellas circunstancias, y Marruecos se quedó con el control del territorio, frente a la oposición del Polisario y de Argelia. Se trata de un problema que ha quedado abierto hasta el día de hoy y que todavía sigue sin resolverse cuarenta años después, aunque sigue en discusión tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad. Ahora España se encuentra en una posición completamente diferente porque es miembro del grupo de amigos del Secretario General para el Sáhara Occidental, junto con varias grandes potencias, como Estados Unidos, Reino Unido, Francia y Rusia, y estamos procurando que se llegue a una solución pacífica mediante una negociación bajo los auspicios de Naciones Unidas. Hasta ahora, sin muchos resultados, ciertamente, pero por lo menos existe un alto el fuego que se mantiene gracias a un acuerdo entre las partes promovido por las Naciones Unidas en 1991, cuando era Secretario General Javier Pérez de Cuéllar.

Esa era la situación de España en las Naciones Unidas entre 1955 y 1975. Desde entonces para acá, la situación ha sido completamente distinta. España ha desarrollado cada vez más una política de presencia activa en todos los campos de la labor de la Organización, sin estar obsesionada por temas concretos como la descolonización o Gibraltar, sino mucho con un enfoque más omnicompreensivo. Dependiendo de los momentos, en temas de seguridad hemos tenido una presencia destacada en operaciones de mantenimiento de la paz (particularmente en el África Austral, Centroamérica, la exYugoslavia y Líbano), así como también en cuestiones de derechos humanos o de justicia internacional o en cuestiones de desarrollo económico y social. Bajo el Gobierno de Rodríguez Zapatero, por ejemplo, España desarrolló una política muy activa en los ámbitos multilaterales

y concretamente en el sistema de las Naciones Unidas, con iniciativas como la Alianza de Civilizaciones (que se ha convertido en un programa de la Organización) o la instalación en territorio español de una de las principales bases logísticas de las Naciones Unidas en apoyo a las operaciones sobre el terreno (en Quart de Poblet, cerca de Valencia). Entonces España llegó a ser uno de los principales donantes a los fondos de desarrollo de las Naciones Unidas, especialmente en apoyo a la consecución de los Objetivos del Milenio. De esta manera, en el período justamente anterior a la crisis económica, España se convirtió en el sexto contribuyente al conjunto de actividades del sistema de las Naciones Unidas, contando tanto las contribuciones obligatorias como las contribuciones voluntarias. Desgraciadamente, el impacto de la crisis económica ha hecho que ya no podamos estar en esa posición, pero seguimos figurando entre los doce principales contribuyentes financieros al sistema de las Naciones Unidas.

Por otro lado, hay que resaltar que, a partir de 1986, España se encuentra en una situación distinta a la que tenía anteriormente, al actuar ahora no solo como Estado Miembro de pleno derecho de la Organización, sino también como parte de la Unión Europea, que tiene una política muy activa dentro de las Naciones Unidas en muchos campos. Así, al haber desempeñado España en varias ocasiones la presidencia de la U. E., ha debido actuar en los órganos de las Naciones Unidas en nombre de toda la Unión y participado en numerosas negociaciones por cuenta de todos sus miembros. Igualmente, durante su más reciente presidencia comunitaria, en 2010, correspondió a España el impulsar dentro del sistema de las Naciones Unidas la aplicación de las disposiciones del Tratado de Lisboa que prevén una representación y una presencia más conjunta y activa de la U. E. en los ámbitos multilaterales.

La ciudadanía y las Naciones Unidas

Mucho me temo que, en términos generales, la ciudadanía no conoce lo suficiente la labor que realizan las Naciones Unidas. Algo se conoce, sobre todo por parte de los ciudadanos más informados o más interesados por este tipo de cuestiones. Ha habido campañas que han llegado a adquirir un eco notable, como por ejemplo la del objetivo del 0,7% del PIB para ayuda oficial al desarrollo. Aunque estas causas no sean siempre compartidas por buena parte de la ciudadanía, hay que decir que los sectores más comprometidos y activos de la sociedad, como las organizaciones no gubernamentales y otras asociaciones y fundaciones, han estado muy involucrados en ese tipo de acciones y en esos medios la labor de las Naciones Unidas sí es conocida y apreciada, aunque esa labor no esté, lógicamente, exenta de críticas por sus insuficiencias o en ocasiones por su deficiente gestión.

Por supuesto, el Ministerio de Asuntos Exteriores tiene sus medios propios para difundir la labor de las Naciones Unidas y concretamente la de España dentro de la Organización, a través de su página web o la de la Misión Permanente de España ante la Naciones Unidas. Tengo entendido que, ahora que España está en el Consejo de Seguridad, hay también unas notas periódicas explicando la actuación de España en este órgano tan importante. En todo caso, creo que debería haber más comparecencias parlamentarias por parte de los responsables del Gobierno, así como reuniones periódicas con las ONG y una mayor actividad en colaboración con los centros de estudio interesados en la materia. Se trataría de buscar un efecto multiplicador hacia los sectores más interesados de la ciudadanía y el conjunto de la opinión pública. Hay que tener en cuenta que la propaganda, la publicidad, o los medios de acción oficiales muchas veces son vistos con suspicacia y cierta prevención, por lo que hay que buscar el diálogo y el acceso a los medios representativos de la sociedad civil. Recuerdo que durante siete años —entre 1997 y 2004— trabajé como Embajador en misión especial para la Corte Penal Internacional. Durante ese tiempo tuve mucho cuidado en mantener frecuentes reuniones y contactos con las ONG más activas en los temas de derechos humanos o de justicia internacional para informarles y, a la vez, recibir de ellas ideas y propuestas interesantes. Es una manera, además, de desarrollar un diálogo de doble dirección, para que las ONG, por su parte, repercutan hacia sus asociados y la opinión pública en general lo que se esté haciendo desde España en relación con las Naciones Unidas. Por tanto, es importante que este tipo de actividades se hagan desde las esferas oficiales contando en toda la medida de lo posible con la sociedad civil organizada.

Es de esperar que, una vez se haya superado la crisis y quizá con otra configuración política en España, pueda haber de nuevo una mayor involucración y participación en las tareas mundiales, también, por supuesto, por otros conductos, bilaterales o con organismos regionales, pero, sobre todo, con las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas. Por eso doy una gran importancia a la labor que realiza la Asociación para las Naciones Unidas en España y creo que merece elogio y respaldo por parte de todos aquellos que nos interesamos por estas cuestiones y nos sentimos profundamente preocupados por los retos globales y la acción del sistema de las Naciones Unidas para hacerles frente desde una perspectiva multilateral.

RESUELTOS A PRESERVAR A LAS GENERACIONES VENIDERAS DEL FLAGELO DE LA GUERRA

FRANCESC CLARET*

El difícil contexto internacional

No son tiempos fáciles. No es fácil, en el marco actual, hablar sobre la prevención de conflictos. Ni tampoco es un momento fácil para hablar de la necesidad de invertir en prevención, no de invertir más, sino invertir de una manera más inteligente.

Después de años de relativa calma, volvemos a experimentar un ciclo de violencia sin precedentes en las últimas décadas. El número de guerras y conflictos se ha triplicado, de cuatro en 200, a once en 2014.

La aparición del fenómeno ISIS y de los grupos extremistas organizados con acceso a importantes recursos financieros y militares; la creciente violencia contra la población civil; la desaparición de las líneas que diferenciaban a los combatientes de los no combatientes; la creación de estructuras geográficas y sociales paralelas a los Estados; y el uso de métodos extraordinariamente crueles, complican cada vez más el objetivo de proteger a los civiles y de llegar a acuerdos de paz.

La violencia sexual sigue siendo utilizada como arma de guerra y como táctica de terror con la intención de destruir el tejido social de las comunidades afectadas. El crimen organizado ataca directamente los cimientos y la

* Responsable de la Unidad de Planificación. Departamento de Asuntos Políticos. Naciones Unidas.

legitimidad de los estados más frágiles. La yuxtaposición de intereses políticos, económicos y religiosos, la presencia de actores nacionales y regionales, además del uso partidista de las redes de información y propaganda, complican enormemente la tarea de entender éstos conflictos y de buscar vías de diálogo.

Los centros de poder se han difuminado, ya no existe una potencia, o dos. Las alianzas políticas, económicas o militares, motivadas por intereses a corto plazo, ya no se corresponden necesariamente entre sí.

Algunos estados, incapaces de enfrentarse a nuevas formas de entender la dinámica internacional, se aferran a los conceptos tradicionales de soberanía para garantizar ya no la seguridad nacional, sino la seguridad de sus propios regímenes. Las violaciones sistemáticas de los derechos humanos, la corrupción de las instituciones del estado, la falta de transparencia, la marginalización de grandes sectores de la sociedad y los obstáculos para acceder a recursos económicos, políticos y sociales, son características de los regímenes que se aferran al poder en contra de la voluntad de sus pueblos. La desconfianza en el Estado y en sus instituciones ha motivado, en gran parte, el estallido de Primavera Árabe, la movilización de los movimientos sociales antisistema y la aparición de nuevas formaciones políticas que amenazan, o en ocasiones expulsan, a los partidos políticos tradicionales del liderazgo político.

La desigualdad –económica, política y cultural, la relacionada con el género, la seguridad, la justicia o los servicios sociales– es una de las causas fundamentales de los conflictos actuales. El conflicto y la violencia agravan la desigualdad.

A finales de 2014 había en el mundo 60 millones de personas desplazadas o refugiadas a causa de la miseria, los conflictos y la falta de respuestas globales a sus necesidades más básicas. Intolerable. Por primera vez nos enfrentamos a un número sin precedentes de emergencias humanitarias, con la designación de cuatro crisis – Siria, Irak, Yemen y Sudán del Sur – como a nivel 3, la clasificación más alta de las Naciones Unidas.

Los conflictos actuales son más intratables, más complejos, menos lineales, y menos susceptible de resolver por métodos políticos tradicionales. Cada vez hay menos conflictos que acaban con una victoria militar; la mayoría termina en situaciones transitorias en las que se llega a poner fin a la violencia pero sin resolver los problemas de fondo. El resultado es el estancamiento.

La necesidad de contener la violencia y la búsqueda de réditos políticos inmediatos por parte de las diferentes facciones, y a veces de la comunidad internacional, llevan a concebir procesos de paz no inclusivos, débiles y sin estrategias de acompañamiento que abocan, tarde o temprano, de nuevo al conflicto.

Las normas básicas de convivencia entre naciones están siendo socavadas. El respeto por el derecho internacional público, la igualdad soberana de los

estados, la promoción de los derechos humanos o la prohibición del uso, o de la amenaza del uso de la fuerza, son principios fundamentales de la Carta en riesgo de ser abatidos. Y lo más curioso es que los mismos estados que violan esos principios fundamentales, sin esconderse, se sirven del foro de Naciones Unidas para pedir respeto por parte de la comunidad internacional a su idiosincrasia y a sus posiciones.

Las herramientas a disposición de las Naciones Unidas se diseñaron en un contexto histórico particular y no están necesariamente adaptadas para dar una respuesta eficaz a las dinámicas y a los problemas actuales. Construir la paz es una labor que lleva generaciones y requiere el compromiso y la participación activa de todos. Pero es difícil llevarlo a cabo. Las estructuras de toma de decisiones están controladas por ciertos gobiernos y no permiten el acceso a la sociedad civil, el sistema presupuestario es poco flexible y no permite adaptar los recursos a las necesidades emergentes, y la atención de la comunidad internacional a ciertas crisis es siempre a corto plazo.

El Consejo de Seguridad adopta resoluciones estableciendo operaciones de mantenimiento de la paz donde no hay paz que mantener. La mayoría de nuestros compañeros en el terreno trabajan en países en conflicto donde es difícil y muy arriesgado llevar a cabo las tareas políticas, o las de verificación y monitoreo de los cascos azules. Y en ocasiones presenciamos estupefactos la falta de reacción internacional a los crímenes más atroces y a situaciones que destruyen la esencia del ser humano.

Estos días, trabajar en las Naciones Unidas, sobre todo en el terreno, requiere más coraje y compromiso personal que nunca. En Yemen, Gaza, Irak o Mali, la bandera azul, otrora representativa del bien común y protectora de los trabajadores por la paz, se ha convertido en un objetivo a atacar. A pesar de todo, mantenemos la motivación, el deseo de cambiar las cosas y de seguir el ejemplo de nuestros colegas en el terreno, héroes silenciosos que con su esfuerzo, y a veces con sus vidas, contribuyen a mejorar el mundo.

Porque Naciones Unidas no es únicamente el debate político y las resoluciones de sus órganos principales. Día a día, el trabajo de la ONU tiene un impacto positivo en millones de personas. Los programas de educación y de vacunación otorgan esperanza y un futuro mejor a millones en todo el mundo. La distribución de ayuda alimentaria es a menudo la única vía de supervivencia para millones de necesitados. El despliegue de fuerzas de paz para proteger a los refugiados de las garras de la pobreza, el conflicto y las mafias, otorga un cierto respiro a los que sufren una de las peores experiencias humanas. Y la búsqueda de soluciones pacíficas de las controversias, el apoyo a elecciones democráticas, la promoción de la igualdad de género, la defensa de los derechos

humanos y del estado de derecho, son esenciales para hacer realidad un futuro de paz y prosperidad.

Un año de reflexión

Yo creo que mucha gente no se ha leído la Carta de las Naciones Unidas. Vale la pena. Por lo que dice, y por lo que no. Los principios que consagra no representan esperanzas huecas, simbolizan el valor del ser humano y encarnan las aspiraciones colectivas más altas. La Conferencia de San Francisco, de la que se acaban de celebrar los 70 años, adoptó uno de los textos más fundamentales de la historia de la humanidad. La Carta es un texto de visionarios, un tratado que sería imposible adoptar en la actualidad.

2015 es un año de reflexión en Naciones Unidas, y debería serlo para toda la comunidad internacional. Siria, Yemen, Libia, Ucrania, la República Centroafricana, Sudan, Sudan del Sur, Irak, Afganistán. El drama de la inmigración, la desigualdad, la intolerancia, el cambio climático, los abusos a menores, el tráfico de seres humanos, la explotación predatoria de los recursos del planeta. La lista no acaba.

El 70 aniversario de la ONU debe servir para recordar los logros que hemos alcanzado, pero, sobre todo, una fecha en la que debemos reafirmar y fortalecer nuestra determinación de hacer más en pro de la paz y la seguridad, el desarrollo sostenible y los derechos humanos.

Es el momento de repensar lo que hacemos, como lo hacemos, y para quién lo hacemos, de otorgar dignidad al ser humano, de dotar de liderazgo a la comunidad internacional, de mirar más allá de los intereses nacionales y ajustar nuestras prioridades, de revalidar el compromiso colectivo de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. Con la mitad de la mitad de la mitad del rescate mundial a la banca, nos sobra.

A finales de este año, los Estados miembros de las Naciones Unidas deberán decidir sobre un número importante de temas fundamentales; un nuevo marco de desarrollo global, los objetivos de desarrollo sostenible, y una respuesta colectiva al cambio climático. 2015 también es un año trascendental en el área de la paz y la seguridad. Los estados miembros tienen ante sí una serie de propuestas encaminadas a asegurar que los instrumentos que las Naciones Unidas tienen a su disposición para mantener y consolidar la paz sean efectivos, eficientes y adecuados a los objetivos y a los desafíos del mundo actual. En ellos, los estados miembros de las Naciones Unidas, recae el peso de la responsabilidad de asegurar un futuro digno a las generaciones venideras.

El 31 de octubre de 2014, el Secretario General de las Naciones Unidas nombró un grupo independiente de alto nivel para revisar la efectividad de las

operaciones de paz y las necesidades emergentes del futuro. Al dar a conocer su decisión, el Secretario General dijo que el mundo estaba cambiando y las operaciones de paz de las Naciones Unidas debían cambiar con él para poder seguir siendo una herramienta indispensable y eficaz en la promoción de la paz y la seguridad internacionales. El Secretario General recibió el informe “unir nuestras fuerzas para la paz: la política, la sociedad y las personas” el 16 de junio de 2015.

El informe indica que para que las operaciones de paz sean efectivas, la comunidad internacional debe aceptar cuatro cambios fundamentales: 1) los marcos y las soluciones políticas deben impulsar el diseño y la ejecución de las operaciones de paz, 2) de la prevención a los despliegues militares, el espectro completo de operaciones de paz debe ser utilizado de manera más flexible para responder a las necesidades cambiantes en el terreno, 3) es necesario reforzar y profundizar las alianzas sobre paz y seguridad, y 4) la Secretaría de las Naciones Unidas se debe centrar más en el terreno, y las operaciones de paz se deben centrar más en las personas.

Pero hay otro cambio todavía más importante: la prevención de conflictos debe ser, de nuevo, el primer objetivo de la Organización. El informe subraya que la prevención de conflictos armados es tal vez la mayor responsabilidad de la comunidad internacional y, sin embargo, los estados miembros no han invertido lo suficiente en resolver las causas de los conflictos, y las Naciones Unidas tampoco han sido capaces de reaccionar con suficiente antelación a las crisis emergentes.

En el momento de escribir este artículo, el Secretario General está estudiando las recomendaciones del informe del grupo independiente de alto nivel. En septiembre presentará ante la Asamblea General y ante el Consejo de Seguridad su propia visión sobre los elementos necesarios para hacer que las operaciones de paz sean más efectivas y puedan cumplir mejor con sus mandatos.

Paralelamente, el 22 de enero de 2015, el Secretario General nombró a siete expertos independientes para que prepararan un informe sobre el funcionamiento de las estructuras de consolidación de la paz de las Naciones Unidas. El 29 de junio de 2015 el grupo de expertos entregó a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad su informe: “el reto de sostener la paz”. Según este informe, sostener la paz –que no construir, ni imponer, ni consolidar– forma parte del núcleo de responsabilidades básicas de las Naciones Unidas, y debe ser un principio que fluya a través de todas las actividades de la organización: antes, durante y después del conflicto. Sostener la paz no puede ser una actividad marginal. Sostener la paz empieza por prevenir los conflictos.

Los expertos nombrados por el Secretario General hacen hincapié en que es improductivo y artificial dividir los recursos limitados con los que cuenta la ONU entre las diferentes estructuras intergubernamentales y burocráticas. La receta contra la fragmentación del sistema es la integración. Sólo a través de la integración de los tres pilares fundamentales de desarrollo, seguridad y derechos humanos, podrá Naciones Unidas contribuir a la prevención y al sostenimiento de la paz.

Pronto veremos también los resultados del estudio global sobre el progreso en la aplicación de la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad en la que se reconoce la labor realizada por las mujeres a favor de la paz y la seguridad mundiales y nacionales, y reclama la participación de la mujer en todos los aspectos del establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz. La resolución 1325 también reitera la importancia de la prevención, la prevención de la reincidencia del conflicto y de todas las formas de violencia física y estructural contra las mujeres y las niñas, incluida la violencia sexual y de género.

Asimismo, se está preparando un Plan de Acción para la prevención del extremismo violento para que la Asamblea General lo adopte a finales de año. El Plan de Acción es un ejemplo de cómo Naciones Unidas y la comunidad internacional pueden llevar a cabo acciones de prevención colectiva. Y por fin en 2016 se celebrará la primera Cumbre Humanitaria Mundial, para encontrar formas de satisfacer las necesidades de millones de personas afectadas por los conflictos o catástrofes actuales y futuras.

Naciones Unidas es una organización creada por estados, y con herramientas diseñadas para resolver problemas entre estados. Sin embargo, las amenazas actuales no tienen fronteras: ni ISIS, ni el cambio climático, el terrorismo, o el crimen organizado las reconocen. El carácter transnacional de los factores generadores de conflicto y la existencia de poderosos actores no estatales, nos obligan a pensar y a actuar fuera de nuestros marcos disciplinarios y rígidas estructuras burocráticas, para poder actuar a nivel regional. Naciones Unidas ha puesto en marcha, en cooperación con otros actores internacionales, estrategias conjuntas para el Sahel y para los Grandes Lagos para lidiar, conjuntamente, con los problemas económicos y de seguridad que enfrentan estas regiones, altamente vulnerables, agravados por décadas de tensiones económicas, políticas, demográficas y ecológicas.

Todos estos avances tienen el mismo hilo conductor: la necesidad de volver al espíritu de la Carta. Pero, además, hay un punto en común que sobresale en todos ellos: ningún país ni ninguna organización puede hacer frente en solitario a los retos a los que nos enfrentamos. Hay que trabajar juntos: con organizaciones regionales, con organizaciones no gubernamentales, con el

sector privado, con los grupos de base y los grupos religiosos, con los medios de comunicación y las redes sociales, con asociaciones de mujeres, con los jóvenes. Prevenir los conflictos y mantener la paz es responsabilidad de todos.

Como señalara el antiguo Secretario General Kofi Annan: “Para las Naciones Unidas, no hay ningún objetivo superior, compromiso más firme, ni ambición mayor que la prevención de los conflictos armados”. Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, somos todos.

La prevención de conflictos

La prevención de conflictos es la razón fundamental de la existencia de Naciones Unidas. Desde su creación, los sucesivos Secretarios Generales han utilizado sus buenos oficios para negociar altos el fuego, detener o minimizar la escalada de conflictos violentos, o intentar evitar que los conflictos vuelvan a surgir. La prevención efectiva requiere, ante todo, un compromiso político por parte de los estados miembros.

El capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas sobre el arreglo pacífico de controversias y en especial su artículo 33, es muy claro en ese sentido¹. Sin el apoyo político y la inversión necesaria en recursos, la prevención efectiva de conflictos seguirá siendo una de esos conceptos que todos apoyan, pero falto de sustancia.

Para prevenir conflictos armados Naciones Unidas tiene a su disposición un número de capacidades y de herramientas que ha ido desarrollando, sobre todo en los últimos diez años, y que puede utilizar en diferentes momentos y con diferente intensidad: el análisis y la alerta temprana; el uso de los buenos oficios del Secretario General; la diplomacia preventiva y la mediación; el desarrollo de herramientas políticas y judiciales para prevenir escenarios específicos como crímenes atroces o el extremismo violento; la cooperación con organizaciones regionales; el avance de la agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, o las oficinas regionales de Naciones Unidas para la prevención de conflictos, son algunos ejemplos.

La iniciativa del Secretario General “los Derechos Humanos primero”, merece una mención especial. En su esencia, es una herramienta enfocada a la prevención de violaciones de derechos humanos a gran escala. La relación entre violaciones masivas de derechos humanos, y conflictos violentos es evidente. La iniciativa exige un cambio cultural dentro del sistema de las Naciones

1. Artículo 33: Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

Unidas: prevenir las violaciones de derechos humanos es, y debe ser, una responsabilidad fundamental de todo el sistema y de cada una de las personas que trabajan para él. No hay excusa para no alzar la voz, ni hay que tener miedo a decirle a los estados lo que deben saber, no lo que quieren saber. Esto significa que el sistema debe trabajar mejor, y más de cerca, elaborar estrategias comunes, y asegurarse de que las acciones y prioridades de la sede y el terreno sean las mismas. La fragmentación del sistema no ayuda a su efectividad.

Para prevenir conflictos hace falta identificar, lo antes posible, potenciales situaciones de riesgo. La alerta temprana debe basarse en un buen análisis de la dinámica sobre el terreno, y Naciones Unidas nunca había estado tan cerca de la realidad: con Coordinadores Residentes del sistema en más de 140 países; oficinas regionales para la prevención de conflictos en África Central, África Occidental y Asia Central; 16 operaciones de mantenimiento de la paz; 11 misiones políticas especiales; 13 oficinas de país y 12 oficinas regionales de derechos humanos; más de 35 asesores de paz y desarrollo; cinco oficinas de enlace con diversas organizaciones regionales y subregionales; enviados especiales para situaciones concretas; o visitas regulares de funcionarios de la Secretaría, son algunas de las maneras que utilizamos para tomar de cerca el pulso de las comunidades en las que trabajamos.

Tan importante es estar presente en el terreno como en el ciberespacio. La manera en la que la información se recopila y se intercambia está cambiando rápidamente. Naciones Unidas debe ponerse al día. La revolución en la plaza Tahrir del Cairo se organizó y se propagó a través de las redes sociales. Algunas veces no existe alerta temprana más útil que la que los blogueros de países en los que los derechos humanos se violan sistemáticamente, o la de los que usan los teléfonos móviles desde partes remotas de un país para informar del movimiento de grupos armados. Desafortunadamente también existen las páginas de internet que intentan seducir a jóvenes desesperados y desesperadas para que apoyen causas envenenadas. La prevención de conflictos también empieza en twitter y en Facebook.

La prevención y la mediación funcionan. Por ejemplo, en octubre de 2014, en cuanto surgieron los disturbios en Burkina Faso, el Representante Especial del Secretario General para el África Occidental se trasladó a Uagadugú, junto con sus homólogos de la Unión Africana (UA) y de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO). Al mismo tiempo, el Departamento de Asuntos Políticos envió un pequeño equipo multidisciplinario para apoyar los buenos oficios del Representante Especial. Esta respuesta rápida y coordinada, y el compromiso de alto nivel de las tres organizaciones, influyeron positivamente en la evolución de la situación y ayudó a apaciguar un escenario potencialmente desestabilizador para el país y para la región.

El compromiso con la prevención de conflictos

En muchos aspectos se ha ganado la batalla retórica sobre la prevención. Existe un amplio y sólido consenso sobre su importancia. Pero, paradójicamente, la comunidad internacional está fracasando en su práctica. En el contexto actual, en el que los conflictos son más complejos y más difíciles de tratar, la prevención es más urgente que nunca. Los riesgos de la inacción son demasiado grandes.

Con el resurgir de un cierto enfriamiento en las relaciones internacionales, se hace más difícil el consenso. Las consecuencias de la confrontación diplomática y falta de acuerdo entre potencias son graves. La brecha entre el discurso y la práctica, entre las referencias a la prevención de conflictos y la inacción, está provocando una pérdida de credibilidad que afecta tanto a la organización como a los miembros del Consejo de Seguridad, sobre todo a la de los permanentes.

Como todo al final, la prevención y la paz son cuestiones de voluntad política. Naciones Unidas es una organización política, que tiene un rol específico, y a la que a veces le toca jugar un papel expiatorio. La Organización está formada por estados, y por tanto sujeta a intereses nacionales y limitada por los recursos que los estados quieran proporcionar. Eso lo acepto. Pero no se puede aceptar que se comprometan los valores fundamentales de la Organización, ni se eluda la responsabilidad colectiva frente a situaciones como las que vivimos.

La parálisis del Consejo de Seguridad significa que a menudo sólo se tratan cuestiones políticas de segundo orden. Y cuando se invita al Secretario General al Consejo para que hable de Irán, Irak o Afganistán, a menudo quiere decir que las grandes potencias no pueden ponerse de acuerdo y nos quieren trasladar la responsabilidad de esa inacción.

Como el órgano de las Naciones Unidas con la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, el papel del Consejo de Seguridad en la prevención de conflictos es clave. Cuando el compromiso no es suficiente, se necesita el peso del Consejo para contener el deterioro de las crisis y para crear el espacio político para la mediación y los buenos oficios, que de otro modo no existiría.

Más allá de la voluntad del Consejo de Seguridad, de la racionalización de la burocracia y de la mejora de nuestras herramientas, hay tres aspectos que son indispensables para que la prevención sea efectiva. Tres aspectos a menudo ausentes:

El primero es el consentimiento de los estados. Gobiernos y líderes presuponen que cualquier intromisión por parte de Naciones Unidas socava su soberanía, puede internacionalizar el problema, o incluso legitimar a un adversario. Naciones Unidas no pueden imponerse a las partes en un conflicto, sobre todo

cuando no existe un espacio político apropiado para ello. A pesar de estos temores, la acción preventiva de las Naciones Unidas preserva, más que socava, la soberanía del estado, ya que protege al país y a sus instituciones de una posible violencia devastadora.

El segundo ingrediente es, con frecuencia, la falta de unidad internacional. Los cientos de miles de muertos y desplazados en Siria no entienden por qué la comunidad internacional no se puede poner de acuerdo para poner fin a su tragedia. Los desacuerdos entre diferentes estados, organizaciones internacionales y regionales, o incluso dentro de un bloque regional, paralizan la búsqueda de soluciones prácticas. En ocasiones, los estados entre sí, o las diferentes organizaciones, no pueden ponerse de acuerdo. Los que pagan el desacuerdo son las poblaciones más vulnerables.

El tercer ingrediente es la falta de recursos. La ONU es pobre. El total de sus recursos financieros y de personal son sólo una fracción de lo que por ejemplo disfruta la Unión Europea, aunque nosotros tengamos una presencia global y nuestros mandatos abarquen todas las actividades humanas. Nuestras operaciones de mantenimiento de paz son mucho más amplias que las de la OTAN, pero la ONU opera con tropas y equipos prestados que no siempre puede conseguir a tiempo. La paradoja es que aunque la prevención es una inversión relativamente modesta, comparada con las operaciones de mantenimiento de la paz o con las necesidades de reconstrucción post-conflicto, los estados siguen siendo reticentes a invertir.

Con voluntad política firme, y guiados por los principios de la Carta, estas dificultades se pueden superar. Sólo hace falta mirar alrededor para darnos cuenta de la necesidad, hoy más que nunca, de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra. Los riesgos de la inacción son, simplemente, demasiado grandes.

El grupo de alto nivel encargado de revisar las operaciones de paz ha dejado un mensaje claro: la Organización seguirá siendo relevante en la medida en que responda con eficacia a las expectativas y a las necesidades de los más vulnerables. La Organización seguirá siendo legítima en la medida en que actúe como la voz de los sin voz. La Organización seguirá siendo creíble en la medida en que sus dirigentes y su personal demuestren su compromiso y guíen sus acciones en las normas, principios y valores sobre los que se fundó Naciones Unidas.

Este 70 aniversario debe ser una ocasión para renovar nuestro compromiso con los pueblos y con los principios de Naciones Unidas. Yo, aquí, renuevo mi compromiso de defender los principios y valores de la Carta y su objetivo fundamental de preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra.

RECUERDOS DE UN FUNCIONARIO ORGULLOSO Y AGRADECIDO. 70 ANIVERSARIO DE LA ONU

CARLOS JIMENEZ RENJIFO*

A Nadia Younes y Luiz Carlos Da Costa

Me halaga y me honra mi amiga Àngels Mataró al invitarme a participar en la obra colectiva que prepara la ANUE para conmemorar el setenta aniversario de la ONU y, al mismo tiempo, junto con el Ministerio español de Asuntos Exteriores, conmemorar también, el sesenta aniversario del ingreso de España a la Organización.

Acepto encantado de primeras pero, cuando me entero de a quienes más les ha hecho la ANUE la misma invitación, me siento abrumado e intimidado y lo que en principio creía que me iba a resultar fácil, ahora se me antoja como un reto a cuya altura no sé si sabré estar.

Me gustan los aniversarios y las fechas redondas que se prestan a conmemoraciones y, en los 32 años en los que llevo trabajando en la Organización, he tenido ocasión de ser testigo de muchas celebraciones y conmemoraciones que se han aprovechado para tratar de acercarnos a diversos públicos repartidos por todo el mundo y que no siempre conocen o entienden el amplio abanico de actividades y mandatos que se le han encomendado a la ONU desde su fundación y el

* Representante de España y Andorra para el Centro Regional de Información de Naciones Unidas para Europa Occidental (UNRIC).

número aun mayor que se han ido agregando conforme avanzaba y terminaba el siglo 20, entrabamos en el nuevo Milenio y seguíamos quedándonos cortos de soluciones y respuestas a nuestros retos como especie, como familia humana.

Y, con este pedido, me vienen de pronto infinidad de recuerdos que son los que trataré de plasmar en estas líneas y con lo que espero responder a las expectativas de la ANUE.

Mi historia con la ONU empieza en septiembre de 1983, cuando me admiten para trabajar en la sede en Nueva York, en la Oficina del Portavoz, durante la Asamblea General. Suelo decir, medio en serio, medio en broma, que lo que más me gustaba de mi trabajo entonces era la cafetería.

A ese peruano/español de 22 años que yo era en ese momento, la cafetería con vistas al East River y el anuncio de Pepsi Cola, donde comíamos la mayor concentración de nacionalidades, edades, razas y culturas que uno podía imaginar, me fascinaba, me hacía aterrizar a una realidad mágica cargada de mística, de valores, de aspiraciones y de retos nobles.

Ahí era donde podía entender mejor que en ningún otro sitio esas palabras contenidas en el Preámbulo de nuestro documento fundacional, La Carta, con el que me empezaba a familiarizar: “nosotros los pueblos”...

Aun hoy, cuando a veces me desaniman los altibajos de las rutinas y los desencuentros de las limitaciones de tiempo, recursos o comprensión total de los retoques de mi trabajo –como cualquier otro trabajo conlleva, me vuelvo a conectar con ese sentimiento de cariño, orgullo y fascinación que la cafetería me despertaba.

Mientras escribo estas líneas he rebuscado compulsivamente en mis cajones y he encontrado algunas fotos de esa época: me veo rodeado de mis colegas de entonces: tres franceses, una ceilanesa, una peruana, un mejicano, dos filipinas, un haitiano, un indonesio, una japonesa, una inglesa, una irlandesa, dos americanos... Salvo en un aeropuerto internacional, ¿en qué otro lugar podría nadie encontrar tal diversidad de culturas, personalidades y bagajes?

No me fue nada difícil desarrollar un enorme cariño, que hoy continúa, por el edificio diseñado, entre otros, por Le Corbussier y Niemayer. Ese edificio visionario y moderno en su época, que en español llamamos “el Palacio de Cristal” y que, para hacer honor a ese título, fue concebido por sus creadores como un lugar que expresase transparencia, nobleza, proyección al futuro, limpieza: unos valores intrínsecos a los innumerables mandatos de la Organización.

El Secretario General cuando yo comencé era Javier Pérez de Cuellar; el Presidente americano, Ronald Reagan; la Primera Ministra británica, Margaret Thatcher; el Presidente del Gobierno español, Felipe González; el Papa, Juan Pablo II...

Los conflictos: Centroamérica; Irán-Iraq; las Malvinas; la invasión de Granada; la Guerra de las Galaxias; el Apartheid en Sudáfrica...

En un acto de romper con una discriminación por razón de género, el Servicio de Guías de la ONU, acababa de incorporar a hombres en su plantilla (hasta entonces las guías eran solo mujeres) y llevaban un uniforme que había diseñado Christian Dior. Unos pocos años después, el diseño sería de un diseñador americano, Harvé Benard, y, al final de la década, fue Benetton, la casa italiana, la que donó a la ONU un diseño de uniforme, al tiempo que lanzaba al mundo su famosa campaña *United Colors*.

Entrar a la ONU fue como entrar a una gran familia de amigos y colegas donde, por supuesto, como en toda familia, había diferencias. Pero también encontré cariño, coincidencias y complicidades que el tiempo no ha hecho más que consolidar.

Nunca vi con más claridad ese sentimiento de familia (lo intuía, sí, pero nunca se me había manifestado de manera tan brutal) como cuando el 19 agosto de 2003 la Oficina de la ONU en Iraq fue objeto de un feroz ataque terrorista en el que murieron 22 funcionarios.

Yo comenzaba mis vacaciones ese mismo día y acababa de llegar a una playa lejana cuando me llamaron a mi móvil desde mi oficina en Madrid para decirme que el telediario acababa de informar sobre un terrible atentado en nuestra sede en Bagdad. A partir de ese momento, el teléfono no paró de sonar con las llamadas de los periodistas que querían conocer detalles (que nadie tenía; mucho menos yo, que me encontraba en un lugar remoto) pero también de amigos de dentro y fuera de la Organización que me expresaban su apoyo por lo que había pasado. Y también empezó una cascada de llamadas entre los compañeros y amigos de la casa para ver quien tenía las últimas noticias sobre el destino de los colegas cuya suerte ignorábamos en ese momento. Tardamos hasta tres días en saber quién se había salvado, quienes estaban muy graves y quienes habían muerto.

Lo que nos ocurrió en esas horas siguientes a los que no estábamos en Bagdad fue lo que ocurre en toda familia cuando hay una tragedia: entramos en una dinámica de llamadas y conversaciones, no solo para tener las últimas noticias, sino también para consolarnos, apoyarnos y expresarnos nuestro cariño ante un evento fatal, injusto y trágico que nos dejaba un sentimiento de orfandad, de dolor y desesperanza.

Una dinámica parecida, aunque feliz, había ocurrido también en 2001 cuando desde Oslo se hizo el anuncio de la concesión del Premio Nobel de la Paz a nuestro entonces Secretario General, Kofi Annan, y a toda la Organización.

Espontáneamente, todo el personal empezó a congregarse en el lobby del Palacio de Cristal para abrazarse, felicitarse y escuchar a Kofi Annan, que bajó

desde el piso 38 y compartió con los funcionarios, que teníamos un nudo en la garganta, ese momento de alegría y reconocimiento.

La historia de España en la ONU es también una historia feliz y fructífera: de país que entra tarde a formar parte de la Organización como receptor, hoy España es uno de los 10 principales contribuyentes, en estos momentos es miembro del Consejo de Seguridad, es líder y promotor de numerosos temas como la Alianza de Civilizaciones, la lucha contra el terrorismo, el agua, la igualdad de género, la erradicación de la pobreza, fin de la violencia contra la mujer, la lucha contra la pena de muerte, o el Pacto Mundial.

En mi trato con los españoles, constato su cariño por la Organización y el interés, sobre todo de los jóvenes, de querer formar parte de ella. Cada vez que hay una convocatoria en la que toca a España poder invitar a sus ciudadanos a que se presenten, la respuesta es masiva.

En estos momentos hay cerca de 500 españoles trabajando en la Secretaría, incluyendo a dos Secretarios Generales Adjuntos y un Enviado Especial del Secretario General, sin contar a los que trabajan en las agencias especializadas.

En los 70 años de su historia, muchas cosas han cambiado en la Organización. Claro, el mundo ha cambiado y la ONU lucha por adaptarse a los devenires políticos, económicos, tecnológicos y sociales que tienen lugar a velocidad de vértigo. En un momento dado, fueron los procesos políticos, la independencia de muchas colonias de sus metrópolis lo que medía la temperatura de los cambios. Hoy, yo diría que son los avances tecnológicos, el acceso de todos a la información así como nuestros hábitos obsoletos de producción y consumo los que dictan la agenda y a los que hay que prestar atención para asegurarnos que tenemos que dejar este planeta que recibimos en préstamo como una buena herencia a nuestros hijos.

Como en todo cumpleaños que se precie, al apagar las velas debe haber un deseo.

El 1º de enero de 2017 la ONU contará con un nuevo Secretario General que sustituya al actual, Ban Ki-moon.

Desde su fundación, hay una serie de pactos no escritos que determinan los criterios (sobre todo de rotación geográfica) de selección del candidato. En 70 años hemos tenido tres Secretarios Generales europeos (occidentales); dos asiáticos, dos africanos y un latinoamericano. Mi deseo al apagar las velas del 70, aparte de que no cierren la cafetería en el edificio de Nueva York, (algo que vengo escuchando últimamente que pudiese ocurrir por razones de seguridad) y que mi Organización tenga una larga vida y solidez y eficacia en su gestión para no defraudar las expectativas de la humanidad, es que el próximo

Secretario General sea, de preferencia, nuevamente latinoamericano. Y mujer. Sobre todo, mujer. Hace mucho tiempo que va siendo hora.

Requiem por una Cafetería

A los pocos días de haber entregado mi texto a la ANUE para que pueda entrar a tiempo en imprenta para la preparación de este libro, recibimos un correo de la Administración de la ONU en el que se nos anunciaba el cierre de mi querida cafetería. Finalmente ocurrió eso que cuando escribí mis recuerdos no era más que un rumor (y un temor).

Como ya había indicado, el cierre se debe a motivos de “seguridad” ya que la cafetería se encontraba en la esquina del sureste del edificio de la Secretaria, sobre un volado que cubre el *Franklin Delano Roosevelt Driveway* (algo así como una M-30 que rodea la isla de Manhattan) y que da directamente al East River.

Por lo tanto, uno de mis deseos para el cumpleaños de la Organización no se cumplirá y, además de entristecerme porque desaparece uno de mis rincones favoritos del edificio, me recuerda también lo mucho que ha cambiado el mundo, lo mucho que han cambiado las costumbres y cuanto hemos perdido en libertad de movimientos en espacios públicos desde edificios oficiales hasta aeropuertos.

Entre mis recuerdos está, también en la década de los 80, la visión de una señora mayor que se paseaba por los jardines de la ONU siempre vestida con largos abrigos fuera invierno o verano y gafas de sol, que mis colegas mayores aseguraban era la mismísima Greta Garbo, que vivía muy cerca de nuestro edificio y que se había retirado del mundo del cine cuando estaba en la cúspide de su carrera y solo quería que la “dejaran en paz”. Y era allí, en la rosaleda de la ONU, donde encontraba esa paz que practicaba y adonde podía acceder como cualquier ciudadano de a pie porque entonces a nadie se le negaba la entrada.

Todo esto me hace pensar que si bien las cosas han cambiado mucho en el mundo (y no voy a hacer la lista de los porqués) precisamente por eso es más necesario que nunca una ONU fuerte, ejecutiva, resolutiva, efectiva

Una ONU capaz de atacar la miseria, la injusticia, la desigualdad. Capaz de trascender a los intereses particulares y servir a las grandes causas de la familia humana en general. Con determinación y persistencia, con voluntad política y con generosidad, teniendo como centro de sus intereses al ser humano. Y, de todos los seres humanos, a los desfavorecidos, a los vulnerables, a los que se han quedado o se pueden quedar relegados en el reparto de los privilegios, por razones de género, de edad, de condiciones de vida, de creencias religiosas, de contextos políticos, de geografías distintas, o de adversidades de la naturaleza.

Es más necesario que nunca una ONU emocional, poderosa, apasionada y humana, que observe con ojo crítico los acontecimientos de la historia para que se adelante a las situaciones que puedan causar sufrimiento.

Necesitamos una ONU que tenga la perspectiva, la visión y la determinación de preservar el planeta en condiciones para nuestros hijos, nuestros nietos y los hijos y los nietos de nuestros hijos. Para que nuestros paisajes, nuestra biodiversidad y la riqueza de nuestra naturaleza, que recibimos como un regalo, como un precioso préstamo de la vida, los podamos legar en esos mismos términos a nuestros descendientes.

Y que no tengamos que lamentar ni asistir a los funerales de nuestros primos cercanos los animales, ni tengamos que escribir el obituario de nuestro optimismo y nuestra confianza en el futuro que, a la larga, es el bien más preciado que pueden heredar nuestros hijos, a quienes no les podemos dejar ni el miedo, ni la desesperanza, ni el desencanto sino la alegría, la confianza y la tranquilidad.

II. LOS PROPÓSITOS Y PRINCIPIOS DE LAS NACIONES UNIDAS SETENTA AÑOS DESPUÉS

UNAS NACIONES UNIDAS RESILIENTES EN SU SETENTA ANIVERSARIO

XAVIER PONS RAFOLS*

1. Introducción

Hace ahora cinco años, en agosto de 2010, el Secretario General de las Naciones Unidas estableció un Grupo de alto nivel sobre la sostenibilidad mundial, copresidido por Tarja Halonen, Presidenta de Finlandia, y Jacob Zuma, Presidente de Sudáfrica, al que encomendó que reflexionara y formulara una nueva visión para el crecimiento sostenible y la prosperidad, y estudiara los mecanismos para hacerla realidad. El Informe que elaboró este Grupo de alto nivel fue presentado en enero de 2012 con el título “Gente resiliente en un planeta resiliente: un futuro que vale la pena elegir”¹. El Informe establecía un marco general para promover el desarrollo sostenible en el contexto de los numerosos desafíos interconectados que afronta la humanidad en el siglo XXI y formulaba una serie de recomendaciones para llevar adelante esa nueva visión de erradicar la pobreza, reducir la desigualdad y hacer que el crecimiento sea más inclusivo y que la producción y el consumo sean más sostenibles, luchando al mismo tiempo contra los efectos del cambio climático y respetando otros límites planetarios.

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona y Vicepresidente de la Asociación para las Naciones Unidas en España.

1. Vid. el Informe en el Documento A/66/700.

Más que sobre su contenido –que también resulta de gran interés, ya que claramente subraya el carácter interconectado de los desafíos internacionales del siglo XXI– quiero partir inicialmente en estas páginas de dos conceptos que se encuentran en el título del Informe y que me parecen altamente sugerentes. De un lado, la noción de la “resiliencia”, es decir, de la capacidad para sobreponerse a las dificultades y a las situaciones límite, que los autores del Informe aplicaban tanto a la “gente” como al “planeta”. Se trata de una capacidad que predicaban, por tanto, del conjunto social que conformamos todos los seres humanos, así como de la realidad física, compleja y única, del planeta en el que habitamos; no en vano se trata de una noción que tiene su origen tanto en las ciencias experimentales como en la psicología. En este sentido, creo que es una noción que, más allá de la psique de las personas y de los fenómenos físicos, es susceptible también de ser aplicable a las instituciones sociales, jurídicas y políticas creadas por los seres humanos y, en lo que ahora interesa, a las mismas Naciones Unidas. En efecto, a lo largo de estos setenta años de historia, las Naciones Unidas han experimentado muchas crisis y dificultades, muchos momentos de extrema debilidad, muchas situaciones límite, muchos fracasos también, pero, cual ave Fénix, han tenido siempre la capacidad de superar estas situaciones, sobreponerse y seguir avanzando, bajo una perspectiva multilateral, en la consecución de sus grandes y universales finalidades. De ahí que quiera referirme en esta contribución a unas Naciones Unidas resilientes en su setenta aniversario.

De otro lado, el segundo concepto que se encontraba en el título del Informe del Grupo de alto nivel es el del “futuro”, concretamente, el de “un futuro que vale la pena elegir”. Un futuro para los seres humanos y para el planeta que habitamos; es decir, un futuro sostenible desde el punto de vista económico, social y ambiental para nuestro planeta y para las generaciones presentes y futuras. En su Informe, el Grupo formulaba un enfoque que, al tiempo que resultaba coherente y comprendía las múltiples interconexiones existentes de una forma mucho más integral, expresaba también claramente que el crecimiento económico, la protección del medio ambiente y la igualdad social constituían la misma agenda internacional, la agenda del desarrollo sostenible. Con esta misma perspectiva, unos meses después de este Informe, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río + 20), celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 2012, aunque con pobres resultados por las expectativas que podía haber generado, retomó esta idea del “futuro” al culminar sus labores con la adopción de un documento final titulado “El futuro que queremos”².

2. Vid. este documento final como Anexo a la Resolución 66/268, de la Asamblea General, de 27 de julio de 2012.

En este documento, los Jefes de Estado y de Gobierno, reafirmando que seguían guiándose por los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, señalaban la visión del “futuro que queremos” y renovaban su compromiso político para lograr un “mundo que sea justo, equitativo e inclusivo”. Reiteraban también la “importancia de la libertad, la paz y la seguridad, el respeto de todos los derechos humanos, entre ellos el derecho al desarrollo y el derecho a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a la alimentación, el estado de derecho, la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de las mujeres y el compromiso general de lograr sociedades justas y democráticas para el desarrollo”³. Es decir, subrayaban de nuevo la idea –que entiendo que ya estaba presente en 1945 con la creación de las Naciones Unidas– de que ante unos desafíos interconectados lo más indicado es afrontarlos con un planteamiento de objetivos y parámetros de actuación internacional también interconectados y que se refuercen mutuamente en un marco de cooperación multilateral.

Se manifiestan, así, dos conceptos, “resiliencia” y “futuro”, que, a mi juicio, pueden conectarse estrechamente con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, enunciados hace ya setenta años pero que no han perdido actualidad ni pertinencia y que resultan plenamente vigentes en la segunda década del siglo XXI; vigencia tanto para –resilientemente– poder superar las dificultades y fortalecer a las Naciones Unidas como para construir un futuro “justo, equitativo e inclusivo” para todos los seres humanos. Proyección y naturaleza germinal que puede atribuirse, principalmente, a que son propósitos y principios de carácter intemporal; pero también, en parte, a que siguen siendo promesas incumplidas en un mundo como el actual con demasiadas dimensiones injustas, inequitativas y excluyentes para millones de seres humanos en muchísimas partes del mundo. Pese a los esfuerzos desplegados desde hace setenta años por las Naciones Unidas estas dimensiones no se han podido revertir por completo.

Ello ha sido debido, en parte –y desde un enfoque ahora estrictamente endógeno y que prescinde de otras consideraciones de fondo altamente relevantes respecto de la actuación de los Estados–, a las deficiencias experimentadas en la misma actividad de la Organización de las Naciones Unidas, a sus períodos de letargo y a sus graves y periódicas crisis internas. Aunque, en realidad, las situaciones de crisis y las dificultades en la consecución de sus objetivos son casi consustanciales a la existencia de una Organización internacional de alcance universal en un medio –la sociedad internacional– que sigue siendo

3. *Ibid.*, párrafos 6 y 8.

fundamentalmente de base interestatal. Por eso, para sobreponerse a las crisis y dificultades, creo que debe entenderse que la resiliencia debe configurarse también como una noción consubstancial a las mismas Naciones Unidas. Creo que históricamente así lo ha sido y creo que así debe seguir siéndolo.

En este sentido, conviene subrayar, en este momento inicial y bajo esta perspectiva, la percepción funcional que preside la creación de Organizaciones internacionales –y las Naciones Unidas lo son–⁴, en tanto que entes creados por los Estados para alcanzar finalidades comunes y para hacer efectiva su cooperación internacional en la consecución de estas finalidades (lo que son los propósitos en el lenguaje de las Naciones Unidas). Desde este punto de vista, las Naciones Unidas constituyen claramente un espejo de la realidad social internacional y sus debilidades son un claro reflejo también de la estructura y debilidades de la sociedad internacional contemporánea. Porque las Naciones Unidas son (han sido y seguirán siendo) lo que los Estados quieren que sean. Y hacen (han hecho y seguirán haciendo) aquello que los Estados quieren que hagan.

Bajo esta perspectiva, entiendo que un enfoque sobre las funciones de las Naciones Unidas en el siglo XXI⁵ ha de resultar realista y hacerse sobre las Naciones Unidas actualmente existentes –resultaría estéril, a mi juicio, formularlo sobre unas Naciones Unidas ideales sin tener presente la compleja realidad internacional– y ha de tener en cuenta, por tanto, los condicionamientos, principalmente de carácter político, que subyacen en la labor de las Naciones Unidas y en el fortalecimiento de la Organización y del multilateralismo que ella expresa. Limitaciones y servidumbres que, obviamente, debilitan y empobrecen la acción de las Naciones Unidas pero que, siendo como son consustanciales a su misma existencia, no empecen al valor germinal, generador y de proyección futura para las generaciones venideras que tienen los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Por eso he querido hacer girar estas primeras reflexiones sobre el concepto de la resiliencia y la idea del futuro.

Desde esta misma perspectiva, en la Declaración del Milenio, adoptada en el año 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno señalaron que se habían reunido para reafirmar su “fe en la Organización y su Carta como cimientos indis-

4. En relación con la noción de función como fundamento y razón de ser de las Organizaciones internacionales vid., entre otros, especialmente M. VIRALLY, “La notion de fonction dans la théorie de l’Organisation internationale”, *Mélanges offerts à Charles Rousseau. La Communauté Internationale*, ed. Pedone, París 1974, pp. 277-300.

5. Como el que desarrollé en “Las Naciones Unidas en el siglo XXI: funciones, retos y opciones de futuro”, *Agenda ONU*, núm. 7 (2005), pp. 239-297. Varias de las ideas que se apuntan en estas páginas estaban ya presentes en ese estudio, así como también en otro breve artículo titulado “Les Nations Unides: bilanç i perspectives”, *Dossier CIDOB*, núm. 108, 2009, pp. 4- 8.

pensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo”; y reafirmar también “solemnemente, en este momento histórico, que las Naciones Unidas son el hogar común e indispensable de toda la familia humana, mediante el cual trataremos de hacer realidad nuestras aspiraciones universales de paz, cooperación y desarrollo”, declarando asimismo su “apoyo ilimitado a estos objetivos comunes y nuestra decisión de alcanzarlos”⁶.

En este mismo orden de ideas, en la Cumbre Mundial 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron también solemnemente su fe en las Naciones Unidas y su adhesión a los propósitos y principios de la Carta, así como “la vital importancia de contar con un sistema multilateral eficaz, en consonancia con el derecho internacional, a fin de abordar mejor los problemas y las amenazas multifacéticos e interrelacionados que enfrenta nuestro mundo y conseguir progresos en las esferas de la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, subrayando la función central de las Naciones Unidas”, comprometiéndose igualmente “a promover y reforzar la eficacia de la Organización mediante la aplicación de sus decisiones y resoluciones”⁷. No hay duda, por tanto, de que pese a las debilidades consustanciales inherentes a las mismas Naciones Unidas y a la existencia de diversas posiciones, a veces antagónicas, entre sus Estados Miembros, se acaba reconociendo por todos ellos la necesidad de un mecanismo multilateral universal como el que representan las Naciones Unidas.

Con este planteamiento inicial de fondo y después de esta Introducción (1), voy a abordar a continuación, de manera ciertamente sumaria, el contexto y las tendencias que condujeron, hace setenta años, a la creación de las Naciones Unidas (2), para ocuparme, después, de sus propósitos y de su alcance, a partir de sus características esenciales (3). Analizaré posteriormente la virtualidad de la Carta de las Naciones Unidas y la resiliencia de la Organización creada por la Carta para superar las crisis y adaptarse a los cambios en la sociedad internacional (4). Finalmente, formularé unas reflexiones sobre la reforma de la Carta de las Naciones Unidas (5), para acabar afirmando la vigencia y pertinencia de la Organización universal, es decir, su resiliencia y su futuro, setenta años después de su creación.

2. El contexto y el sustrato de la creación de las Naciones Unidas

La creación de las Naciones Unidas y las funciones que se le asignan sólo pueden comprenderse en el contexto histórico de su creación en 1945. En

6. Declaración del Milenio adoptada por la Asamblea General mediante su Resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000, párrafos 1 y 32.

7. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución 60/1, de la Asamblea General, de 16 de septiembre de 2005, párrafos 2 y 6.

este sentido, no cabe duda de que constituyó la respuesta de la comunidad internacional a las atrocidades y a las inmensas dosis de sufrimiento que ocasionó la segunda guerra mundial. Sus promotores, las potencias vencedoras de la segunda guerra mundial, quisieron reflejarlo en las primeras palabras del preámbulo de la Carta cuando se indicaba, a título de fundamento filosófico-ideológico, que “Nosotros”, es decir, “los pueblos de las Naciones Unidas”, se manifestaban, entre otras cosas, “resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”.

La conflagración mundial había puesto también punto final a la Sociedad de las Naciones, la Organización internacional que, desde el fin de la primera guerra mundial, había tenido como objetivo la conservación de la paz⁸. A este primer gran ejemplo de Organización internacional, sujeta a estrictas reglas de unanimidad y en donde seguían manteniéndose como potencias hegemónicas Francia y Gran Bretaña⁹, seguiría, después de la segunda guerra mundial, la creación de las Naciones Unidas. El que la Sociedad de las Naciones fuese una Organización con predominio europeo, en una Europa que en el período de entreguerras se dividiría entre Estados democráticos y Estados totalitarios, y la necesaria unanimidad, contribuyeron también a su impotencia y fracaso para impedir la segunda guerra mundial.

Pero el proceso que conduciría a la adopción de la Carta de las Naciones Unidas se puso en marcha en plena segunda guerra mundial, desde 1941. En efecto, a partir de la Carta del Atlántico que suscribieron los dirigentes de la Gran Bretaña y de los Estados Unidos y la posterior entrada de este último país en el conflicto bélico mundial, se operó un proceso que condujo a la Declaración de las Naciones Unidas, de 1 de enero de 1942, firmada por los veintiséis países aliados y en la que se insistía en la necesidad del establecimiento de un sistema de seguridad general más amplio y permanente, abierto a todos los Estados, grandes y pequeños. Con estas premisas y con la evolución del conflicto mundial cada vez más favorable a los aliados fue tomando cuerpo la creación de una nueva Organización internacional general. Así, los principales aliados avanzaron en el diseño de lo que podría ser la

8. En la propuesta formulada por el Presidente Wilson en 1918 (los Catorce Puntos) se proponía, entre otros aspectos, la creación de la Sociedad de las Naciones “con el objeto de proporcionar a los Estados, grandes y pequeños, mutuas garantías de independencia política y de integridad territorial” (Mensaje del Presidente Wilson al Congreso de los Estados Unidos del 8 de enero de 1918 reproducido en GRENVILLE, J.A.S., *The Major International Treaties 1914-1973*, Meuthen & Co. Ltd., London 1974, p. 58).

9. Ante la no participación de los Estados Unidos y la posterior expulsión de la Unión Soviética.

Organización internacional que surgiera, bajo su patrocinio, cuando finalizara la conflagración mundial¹⁰. Después de sucesivas reuniones en Moscú y Teherán, se constituyó un grupo de expertos que preparó las conocidas como propuestas de Dumbarton Oaks¹¹ que, con los ajustes finalmente adoptados en la Conferencia de Yalta en febrero de 1945¹², servirían de base a los debates de la Conferencia de San Francisco que se celebró entre el 25 de abril y el 26 de junio de 1945 y que concluiría con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas. De conformidad con sus propias disposiciones, la Carta entró en vigor el 24 de octubre de 1945¹³.

Esta breve explicación histórica de la creación de las Naciones Unidas permite situar el contexto y explicita claramente cuáles son sus finalidades principales y el carácter de estas finalidades. Lo que, además, ha de enmarcarse –como decía antes– en la perspectiva del carácter funcional de las Organizaciones internacionales, entes creados por los Estados para la realización de finalidades comunes, siendo estas finalidades el fundamento y límite de toda la actuación de las Organizaciones internacionales. Pues bien, con estos antecedentes y en ese contexto histórico, es perfectamente coherente entender que el principal propósito de las recién creadas Naciones Unidas fuera el de el “mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (artículo 1.1 de la Carta). A tal fin, como sigue diciendo este artículo 1 apartado 1 de la Carta, se preveía como funciones específicas de las Naciones Unidas una doble dimensión: de un lado, “tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”; y, de otro lado, “lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

Junto a este propósito –y a los otros que abordaré enseguida– se establecían en el artículo 2 de la Carta los principios, es decir, la pautas de conducta con las que deberían proceder la Organización y sus Estados Miembros para

10. Vid., al respecto, y de forma general, M. DÍEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones internacionales*, 15ª edición, ed. Tecnos, Madrid 2008, pp. 151 y ss.; y J.A. CARRILLO SALCEDO, *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, ed. Tecnos, Madrid 1991, pp. 71 y ss.

11. Vid. las propuestas de Dumbarton Oaks en *United Nations Conference on International Organization Documents* (UNCIO), Volumen 4, pp. 21 y ss.

12. Especialmente por lo que se refiere a la composición y al procedimiento de adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad.

13. De conformidad con lo dispuesto en su artículo 110, la Carta entró en vigor el 24 de octubre de 1945 constituyéndose, a partir de esta fecha, la Organización de las Naciones Unidas. Es por ello que el 24 de octubre es el Día de las Naciones Unidas.

la realización de los propósitos consignados en el artículo 1. De entre estos principios, junto al de la igualdad soberana de los Estados Miembros y al del cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta, conviene subrayar, por su íntima conexión con el propósito principal de la Organización, el principio que establece que los Miembros arreglaran sus controversias internacionales por medios pacíficos (artículo 2.3 de la Carta) y el que dispone que, en su relaciones internacionales, los Miembros de la Organización se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas (artículo 2.4 de la Carta).

Estos principios del artículo 2 de la Carta serían a su vez desarrollados y ampliados mediante la “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, adoptada con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la Organización¹⁴. Al adoptar esta Declaración, la Asamblea General señalaba en su resolución que la Declaración “contribuiría a fortalecer la paz mundial y constituiría un acontecimiento señalado en la evolución del derecho internacional y de las relaciones entre los Estados al promover el imperio del derecho entre las naciones y, en particular, la aplicación universal de los principios incorporados en la Carta”¹⁵. A mayor abundamiento, el preámbulo de esta Declaración fundamentaba la enunciación de estos principios, entre otros elementos, en la consideración “de las disposiciones de la Carta en su conjunto y teniendo en cuenta la función de las resoluciones pertinentes aprobadas por los órganos competentes de las Naciones Unidas en relación con el contenido de los principios”¹⁶. Finalmente, la Declaración establecía que el conjunto de principios enunciados “están relacionados entre sí y cada uno de ellos debe interpretarse en el contexto de los restantes”¹⁷. Todo lo cual, con la práctica subsiguiente de los Estados, permite, de un lado, la afirmación rotunda en el sentido de que estos principios constituyen hoy día, sin ninguna duda, los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo; y, de otro lado, confirma la percepción interde-

14. Declaración adoptada por la Asamblea General mediante su Resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970. Vid. sobre ella, en particular, E. PÉREZ VERA, *Naciones Unidas y los Principios de la Coexistencia Pacífica*, ed. Tecnos, Madrid 1973.

15. Párrafo 4 del preámbulo de la Resolución 2625 (XXV).

16. Párrafo antepenúltimo del preámbulo de la Declaración contenida en anexo a la Resolución 2625 (XXV).

17. Párrafo dispositivo segundo de la Declaración.

pendiente, general y universal de los propósitos y principios de las Naciones Unidas a la que me voy a referir inmediatamente.

3. Los propósitos de las Naciones Unidas: su carácter interdependiente, general y universal

Presentado el propósito principal de las Naciones Unidas y su conexión con los principios enunciados también en la Carta de las Naciones Unidas, conviene referirse ahora al conjunto de los propósitos y a su carácter interdependiente, general y universal. En efecto, no es sólo este propósito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, que se configura como el principal de la Organización, el que ha de retenerse en este momento. El resto de propósitos incorporados en el artículo 1 se refieren, de un lado, al fomento entre las naciones de relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos (artículo 1.2); de otro lado, a la realización de la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales (artículo 1.3); y, finalmente, como un propósito de carácter instrumental, el de servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes (artículo 1.4).

Todos estos propósitos han de entenderse, en la lógica de los fundadores de la Organización, como íntimamente relacionados con el primero y como condiciones complementarias para lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En efecto, la mejora de las relaciones de amistad y el abordar mediante la cooperación internacional los problemas internacionales de carácter económico y social y el estímulo y protección de los derechos humanos, se configuran como objetivos complementarios para crear las condiciones de estabilidad y bienestar generales necesarias para las relaciones pacíficas y de amistad entre las naciones que habían de permitir la consecución del objetivo principal del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como subraya por su parte el artículo 55 de la Carta¹⁸. Así lo pone de relieve también la última frase del artículo 1.2 cuando señala, como propósito complementario al del fomento entre las naciones de relaciones de amistad, el de “tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”.

18. Sobre esta idea de la conexión entre los distintos propósitos del artículo 1 vid., entre otros, J.A. CARRILLO SALCEDO, “La noción de Estados amantes de la paz, cincuenta años después de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas”, *Anuario Hispano-Luso-Americano de Derecho Internacional*, vol. 13, 1997, en especial pp. 165-168.

La primera idea a retener es, por tanto, la del carácter interrelacionado de los distintos propósitos de las Naciones Unidas. Y no cabe duda de que esta interrelación no ha hecho más que acrecentarse desde entonces, en la misma medida también en que el desarrollo económico, social, cultural y tecnológico han aumentado exponencialmente la multiplicidad de relaciones y conexiones internacionales de todo tipo en un mundo cada vez más interdependiente. Así, por ejemplo, una conexión explicitada al adoptarse por la Asamblea General de las Naciones Unidas la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948¹⁹, cuando se afirmaba en el preámbulo que “el reconocimiento de la dignidad inherente y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana es el fundamento de la libertad, la justicia y la paz en el mundo”, se ha fortalecido con los años y se evidencia claramente hoy en día que la paz, la justicia y el desarrollo económico y social –como objetivos y conceptos interdependientes– sólo se pueden construir a partir del respeto de los derechos humanos. Claramente lo sintetizaba la Declaración adoptada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena de 1993 al indicar que “la democracia, el desarrollo y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente”²⁰.

Bajo esta misma perspectiva, el entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, formuló durante la primera mitad de los años noventa importantes iniciativas estratégicas que concretó en un Programa de Paz²¹, un Programa de Desarrollo²², y un Programa de Democratización²³. En estos informes, de alto calado político, reiteraba la íntima conexión entre estas dimensiones que, a su juicio, no debían entenderse como compartimentos estancos. Para el Secretario General, y para ejemplificarlo de alguna manera, el “desarrollo” había de tener, como mínimo, cinco dimensiones íntimamente relacionadas: paz, economía, justicia social, democracia y protección del medio ambiente²⁴. En este mismo orden de ideas baste también señalar el Informe del anterior Secretario General Kofi Annan titulado “Un concepto más amplio de

19. Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General.

20. Declaración y Programa de Acción aprobados en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, Documento A/CONF.32/11, párrafo 8.

21. *Programa de paz. Informe del Secretario General*, Documento A/47/277-S/2411 y *Suplemento al Programa de paz*, Documento A/50/60-S/1995/1.

22. *Programa de desarrollo. Informe del Secretario General*, Documento A/48/935 y *Un programa de desarrollo: recomendaciones. Informe del Secretario General*, Documento A/49/665.

23. *Programa de democratización. Informe del Secretario General*, Documento A/51/761.

24. Vid. *Un programa de desarrollo: recomendaciones. Informe del Secretario General*, Documento A/49/665, párrafo 5.

la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” y presentado en el contexto preparatorio de la Cumbre Mundial 2005²⁵. En este Informe, tanto en el título como en su contenido, se subraya abundantemente el planteamiento de que “el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente”, ya que, como decía también Kofi Annan en el Informe, “no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos”²⁶.

Esta perspectiva integradora culminó claramente en el ya citado Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 que generó, quizás también –como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 ya citada–, demasiadas expectativas para los pobres resultados que acabó comportando²⁷. Sin embargo, cuanto menos, en este Documento Final se reiteraba una tríada inescindible al afirmar que “la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de las Naciones Unidas y las bases de la seguridad y el bienestar colectivos”, y que estos tres elementos “están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros”²⁸. Bajo esta perspectiva debe también incluirse el enfoque del Grupo de Alto Nivel sobre la coherencia en todo el sistema de las Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, establecido por el Secretario General Kofi Annan, que en su Informe de noviembre de 2006, “Unidos en la acción”, ofrecía recomendaciones para abordar estos problemas de manera amplia y consecuente, de modo que las Naciones Unidas pudieran responder a los retos globales del siglo XXI²⁹. Se evidencia claramente, por tanto, la absoluta interdependencia de los objetivos y la necesidad de una cooperación internacional multilateral y multifacética, porque también los desafíos están absolutamente interconectados, como he indicado que puso nuevamente de relieve el Grupo de alto nivel sobre la sostenibilidad mundial en su Informe de 2012.

La segunda idea a retener de estos propósitos de las Naciones Unidas es que se trata de propósitos de alcance general, que redundan en beneficio de toda la

25. Retomando con este título una idea, la del “concepto más amplio de libertad”, que ya está presente tanto en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas como en el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

26. Vid. el Informe del Secretario General, Documento A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, párrafos 16 y 17.

27. Vid., en general, X. PONS RAFOLS, “Luces y sombras en el Documento final de la Cumbre Mundial 2005”, *Revista Española de Derecho Internacional*, 2005.2, pp. 1128-1137.

28. Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, Resolución 60/1 ya citada, párrafo 9.

29. Vid. el Informe “Unidos en la acción” en el Documento A/61/583.

comunidad internacional y que, además, están formulados en términos generales. Una generalización en la formulación de los propósitos que no es casual, que induce a la interdependencia y que tiene la virtualidad de su interpretación evolutiva, extensiva y dinámica. Es decir, se da en ellos una proyección de desarrollo y de generación de nuevas dimensiones sobre la base del principio de que todo lo que hagan las Naciones Unidas puede revertir en beneficio de la paz en el seno de la comunidad internacional. Virtualidad y capacidad generativa que se expresa, en términos jurídicos, con la doctrina de las competencias implícitas que, en relación con las mismas Naciones Unidas, vino avalada por la Corte Internacional de Justicia en 1949 cuando admitió que “sus [Estados] miembros, al asignarle ciertas funciones [a las Naciones Unidas], con los deberes y responsabilidades que les acompañan, la han revestido de la competencia necesaria para permitirle cumplir efectivamente estas funciones”³⁰.

En decir, el argumento central que quiero subrayar con esta perspectiva funcional al abordar el carácter general de los propósitos de las Naciones Unidas es el de la capacidad con la que cabe derivar, bajo formulaciones tan genéricas como las utilizadas en el artículo 1 de la Carta, no sólo poderes y competencias implícitos, sino también propósitos implícitos, de carácter secundario. Propósitos y competencias implícitas para la consecución de sus finalidades que pueden estar presentes –aunque sea implícitamente– en el momento inicial de creación de la Organización, pero que también pueden suscitarse –y así ha sucedido en gran medida– en momentos posteriores, a lo largo de la propia actuación dinámica de las Naciones Unidas y de la correlativa evolución de la sociedad internacional, con la aparición de nuevos problemas y de nuevas necesidades y, por tanto, con la búsqueda y formulación de nuevas respuestas por parte de las Naciones Unidas, ya fueran respuestas políticas, normativas, operacionales o institucionales. Es decir, como estoy subrayando, resiliencia y capacidad de adaptación a los cambios para afrontar el futuro, características sobre las que enseña volveré.

El tercer elemento o tercera idea a retener es la del carácter universal de los propósitos de las Naciones Unidas y la propia universalidad de la Organización. En efecto, la Organización reunía en su momento inicial a un número ya importante de Estados, pero en la Carta se afirma claramente su vocación de universalidad y su apertura al resto de Estados. En este sentido, y aunque no existe ninguna diferencia en relación con el ejercicio de sus derechos y deberes como miembros de las Naciones Unidas, cabe tener en cuenta la distinción entre miembros originarios y miembros admitidos posteriormente; lo que me

30. *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, avis consultatif*, CIJ Recueil 1949, p. 178.

sirve para poner de relieve este carácter universal de la Organización –y, por tanto, de sus propósitos–, que hoy reúne a 193 Estados Miembros. Así, son miembros originarios de las Naciones Unidas cincuenta y un Estados³¹, y el artículo 4 de la Carta establece un procedimiento y unas condiciones para la admisión de nuevos miembros.

Procedimentalmente se exige una recomendación del Consejo de Seguridad y una decisión de la Asamblea General para admitir a nuevos miembros, y las condiciones que se fijan, aún en términos genéricos, pueden entenderse como precisas³². El proceso histórico puso de relieve, sin embargo, que, después de unas primeras admisiones³³, hubo una cierta parálisis debida al enfrentamiento entre las grandes potencias, lo que originó, además, diversas opiniones consultivas de la Corte Internacional de Justicia sobre aspectos jurídicos relacionados con las condiciones y el procedimiento de admisión de nuevos miembros. Estas opiniones consultivas versaron tanto sobre si los requisitos eran suficientes o podían exigirse más, como si era o no necesaria la recomendación favorable del Consejo de Seguridad³⁴; controversias jurídicas que, en definitiva, evidenciaban en aquél momento el enfrentamiento de posiciones sobre futuras ampliaciones entre las dos grandes potencias antagónicas.

En 1955 se operó la gran admisión, en el sentido de un *“package deal”* que reunió el consenso de los Estados Unidos y de la Unión Soviética y que permitió la admisión como nuevos miembros de las Naciones Unidas de dieciséis Estados ubicados en las órbitas de una u otra gran potencia, y entre los que estuvo España³⁵. A partir de este desbloqueo y salvo los supuestos de Estados divididos que no serían admitidos hasta que se solventara su especial situación política o se iniciaran conversaciones entre los dos Estados divididos (por los dos Vietnam, las dos Corea y las dos Alemania), lo cierto es que hemos asistido, desde entonces, a una constante y progresiva ampliación de las Naciones

31. Los cincuenta que participaron en la Conferencia de San Francisco más Polonia que, de conformidad con lo que establece el artículo 3 de la Carta, se considera también como miembro originario por su participación en la Declaración de las Naciones Unidas de 1 de enero de 1942.

32. El artículo 4.1 de la Carta establece que podrán ser Miembros de las Naciones Unidas “todos los demás Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo”.

33. De 1946 hasta 1950 fueron admitidos nueve Estados (Afganistán, Islandia, Suecia, Tailandia, Pakistán, Yemen, Myanmar, Israel e Indonesia). Hasta 1955 no volvería a producirse ninguna otra admisión.

34. *Conditions de l'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies (article 4 de la Charte), avis consultatif, CIJ Recueil 1947-1948*, p. 53 y *Compétence de l'Assemblée générale pour l'admission d'un Etat aux Nations Unies, avis consultatif, CIJ Recueil 1950*, p. 4.

35. Mediante la Resolución 995 (X), de la Asamblea General, de 15 de diciembre de 1955.

Unidas hasta alcanzar los actuales 193 Estados Miembros³⁶. Salto cuantitativo que es reflejo, indiscutiblemente, de la progresiva universalización de la sociedad internacional que se articularía, sobre todo, como consecuencia del proceso de descolonización, y que tiene también importantes implicaciones “cualitativas”, al poner de relieve una mayor heterogeneidad. Y aunque no hay duda de que, ciertamente, la universalidad de las Naciones Unidas engendra mayores dificultades al presentar una mayor heterogeneidad entre sus Estados Miembros y entre los bloques que conforman, ello acaba resultando consustancial con la sociedad mundial de nuestro tiempo y, como decía el profesor Truyol Serra, “viene a constituir su ineludible precio”³⁷.

Entiendo que estos tres caracteres de los propósitos y principios de las Naciones Unidas –interdependencia, generalidad y universalidad– son los elementos que han permitido a la Organización adecuarse, dinámicamente, a los cambios en la sociedad internacional; es decir, resiliencia y virtualidad de adaptación a los cambios. En este sentido, y aunque ya la he citado, conviene volver a señalar, para terminar este apartado, que los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron en la Cumbre del Milenio su “adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones, que han demostrado ser intemporales y universales”. Pero, aún más y con el mismo hilo argumental que estoy sosteniendo, señalaron también que “a decir verdad, su pertinencia y su capacidad como fuente de inspiración han ido en aumento conforme se han multiplicado los vínculos y se ha consolidado la interdependencia entre las naciones y los pueblos”³⁸. Es decir, no sólo vigencia, sino también proyección de futuro y virtualidad de los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

4. La resiliencia y la virtualidad de las Naciones Unidas para adaptarse a los cambios en la sociedad internacional

Bajo la perspectiva funcional que preside mi enfoque debe seguirse consiguiendo la idea de que, funcionalmente, la Organización internacional –verbigracia, las Naciones Unidas– tendrá una capacidad dinámica y evolutiva, de adaptarse a los cambios y a los nuevos retos siempre, por supuesto, con el consenso de sus Estados Miembros. En mi planteamiento, y desde la perspectiva del carácter interdependiente, general y universal de los propósitos de las Naciones Unidas, resulta capital esta idea de la virtualidad de la Organización

36. Con las últimas incorporaciones de Suiza y Timor Oriental en el año 2002, de Montenegro en el 2006 y de Sudán del Sur en el 2011.

37. Vid. A. TRUYOL SERRA, “La Organización mundial en perspectiva histórica. Idea y realidad”, en *ONU. Año XX*, ed. Tecnos, Madrid 1968, p. 62.

38. Párrafo 3 de la Declaración del Milenio ya citada.

para adaptarse a los cambios en una sociedad internacional en constante evolución y que, en los últimos setenta años, ha experimentado notables e importantísimos cambios, tanto en sus relaciones políticas y económicas, como en los desarrollos científicos y tecnológicos y en las perspectivas ideológicas, culturales, sociales y de todo tipo. Virtualidad para adaptarse a los cambios que está íntimamente vinculada con lo que he indicado antes de su capacidad de resiliencia, de superación de las dificultades, de sobreponerse, porque los propósitos u objetivos son claros y, además, siguen siendo objetivos absolutamente necesarios. A los efectos que interesan en estas páginas voy a abordar esta virtualidad con una panorámica general y sumaria sobre los desarrollos operados en la actuación de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en el ámbito del desarrollo y en el ámbito de los derechos humanos.

Paz y seguridad internacionales

En el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, principal objetivo de las Naciones Unidas, el planteamiento que quiero seguir parte de la afirmación de que todo el sistema de seguridad colectiva establecido en 1945 y que pivotaría sobre el Consejo de Seguridad como órgano al que se encarga la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional³⁹, devendría un sistema bloqueado por la situación política de la guerra fría y el enfrentamiento entre las dos grandes potencias hegemónicas. En efecto, ya desde los primeros años de la Organización, las tensiones políticas y el ejercicio del derecho de veto de las grandes potencias convertirían en letra muerta las disposiciones del Capítulo VII de la Carta⁴⁰.

Ello llevó, de un lado, a la crisis constitucional de las Naciones Unidas⁴¹ que significó la adopción en 1950 por la Asamblea General, durante la crisis de Corea y ante la parálisis del Consejo de Seguridad –al que había vuelto la Unión Soviética después de una primera etapa de ausentarse de este órgano–, de la Resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, conocida como “Unión pro paz”, por la que se atribuían a la Asamblea General competencias en el

39. Artículos 24 y 25 de la Carta.

40. El Capítulo VII de la Carta establece los poderes de acción del Consejo de Seguridad en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. El Capítulo VI recoge, por su parte, las competencias del Consejo de Seguridad en relación con el arreglo pacífico de controversias internacionales y el Capítulo VIII se refiere a los acuerdos regionales y a su relación con el Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

41. Vid. al respecto J.A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid 1966.

ámbito del mantenimiento de la paz, que el diseño de la Carta había consagrado en exclusiva como competencia del Consejo de Seguridad. Una crisis que no se resolvería hasta los años sesenta del siglo XX con la reafirmación de la autoridad del Consejo de Seguridad en la materia. De hecho, aunque sobre la base de la Resolución 377 (V) la Asamblea General haya convocado otros períodos de sesiones, lo cierto es que no ha vuelto a adoptar resoluciones que pudieran invadir el ámbito de competencias del Consejo, con lo que se ha retornado al diseño político inicial de 1945.

De otro lado, y también como corolario de esta crisis, se fue extendiendo la práctica del establecimiento de lo que se vino en denominar operaciones de mantenimiento de la paz, no previstas de manera expresa en la Carta pero que sirvieron como sucedáneo ante el bloqueo del sistema de seguridad colectiva para poder amortiguar, reducir y pacificar algunas crisis internacionales en las que no se enfrentaban directamente las grandes potencias. A partir de los años sesenta del siglo XX, se establecieron los principios básicos que deben regir estas operaciones de mantenimiento de la paz: el consentimiento de los Estados o partes en el conflicto, la imparcialidad en la actuación de las Naciones Unidas y el no uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa. Con sus éxitos y fracasos, las operaciones de mantenimiento de la paz permitieron así la amortiguación de crisis internacionales sin poner en juego el equilibrio político entre las grandes potencias.

Además, desde los últimos años, desaparecido el antagonismo ideológico con el fin de la guerra fría, y aunque los acuerdos previstos en el artículo 43 de la Carta –mediante los cuales los Estados pondrían a disposición del Consejo de Seguridad fuerzas militares para la aplicación de sus decisiones– sigan sin celebrarse, hemos asistido a una febril actividad del Consejo de Seguridad en el ejercicio de sus competencias. Así, desde finales de los años ochenta del siglo pasado, el número de operaciones de mantenimiento de la paz se ha incrementado exponencialmente y se han convertido en operaciones de carácter multidimensional, con componentes humanitarios, de reconstrucción del Estado o de asistencia electoral, por señalar algunas de sus múltiples dimensiones, incluidas las relacionadas con la consolidación de la paz. De otra parte, aunque no se hayan podido activar plenamente todos los resortes del Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad ha acudido en los últimos años numerosas veces a este Capítulo, en ocasiones con el enfoque de un mantenimiento de la paz “enérgico”⁴², incluso autorizando a los Estados “a hacer uso de los medios

42. Vid., por ejemplo, el análisis de J. CARDONA LLORENS, “Reflexiones a la luz de la evolución del denominado mantenimiento de la paz enérgico de las Naciones Unidas”, en *Estudios de Derecho Internacional y Europeo en homenaje al profesor Manuel Pérez González*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia 2012, pp. 299-313.

necesarios” para facilitar el cumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad⁴³ y, en definitiva, haciendo evolucionar la misma doctrina de las Naciones Unidas sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y sobre el recurso a la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz⁴⁴.

En todo ello es cierto que el Consejo de Seguridad ha operado “una paulatina extensión de sus competencias en virtud de una, cada vez más amplia, noción del contenido del mantenimiento de la paz y seguridad internacional”⁴⁵. Aunque ello haya podido erosionar la credibilidad de la Organización, esta ampliación conceptual y competencial ha sido posible, de un lado, por el carácter discrecional y fundamentalmente político del ejercicio de sus competencias por parte del Consejo de Seguridad; y, de otro lado, porque el fundamento último de toda la actuación de las Naciones Unidas reside en sus propósitos y éstos, en general y especialmente el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, son, como decía anteriormente, finalidades genéricas que habilitan, por tanto, a hacer todo aquello que sea necesario –pero, también, sólo aquello que sea necesario– para su consecución.

Desarrollo

En el ámbito del desarrollo y la cooperación al desarrollo ha de señalarse como especialmente relevante la evolución experimentada en el marco de las Naciones Unidas y, en conexión con ella, en las grandes instituciones financieras internacionales creadas en 1944 en *Bretton Woods*⁴⁶. En efecto, mientras su planteamiento inicial era el de la reconstrucción de los países europeos teatro de operaciones durante la segunda guerra mundial, el proceso de descolonización fue poniendo claramente de relieve la dimensión internacional del fenómeno del subdesarrollo y, consecuentemente, en la medida en que

43. Sobre la función de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales vid. también, en general, J. CARDONA LLORENS, “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Vol. VI, 2003, pp. 757-869.

44. Desde el conocido como Informe Brahimi, *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, de 2000 (Documento A/55/305-S/2000/809) hasta el más reciente *Informe del Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz: aunar nuestras ventajas en pro de la paz – política, alianzas y personas*, (Documento A/70/95-S/2015/446), presentado al Secretario General a mediados de junio de 2015 por el presidente del Grupo, el expresidente de Timor Oriental José Ramos-Horta.

45. Vid. V. ABELLAN HONRUBIA, “La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política”, en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor Díez de Velasco*, ed. Tecnos, Madrid 1993, p. 5.

46. Por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD).

también aumentaba el número de Estados Miembros de la Organización, la orientación de ésta fue girando progresivamente hacia las cuestiones del desarrollo y de la cooperación al desarrollo. Así, respondiendo a las exigencias de los países en desarrollo se han planteado desde los años sesenta del siglo XX distintas estrategias y decenios de las Naciones Unidas para el desarrollo, y se ha establecido como una de sus prioridades fundamentales la cooperación al desarrollo, profundizando en disposiciones como la del artículo 55 de la Carta o estableciendo órganos y programas como la Conferencia de las Naciones para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

El enfoque inicial que presidía estas estrategias y decenios es el de considerar el subdesarrollo como un problema de carácter coyuntural, como una etapa en la que se hallarían los países en desarrollo y, por tanto, el objetivo a perseguir era el del crecimiento económico de estos países mediante la ayuda financiera y tecnológica internacional. Un notable cambio de enfoque se produjo con la adopción en 1974 por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Declaración sobre el Nuevo Orden Económico Internacional⁴⁷, en la que los países subdesarrollados cuestionaban el sistema económico internacional y un diseño en cuyo establecimiento ellos no habían participado. Sin embargo, este Nuevo Orden Económico Internacional quedaría desdibujado progresivamente ante la inactividad de los países desarrollados, lo que ha llevado a nuevas estrategias que pasan por la alianza, la asociación, la cooperación o “partenariado” entre países desarrollados y países en desarrollo. Estrategias que, desde 1992, con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, presiden el momento actual y que se concretan en nuevas nociones como la del desarrollo sostenible a la que me he referido inicialmente y que ya fue formulada en el Informe Brundtland de 1987 como un nuevo paradigma para el crecimiento económico, la igualdad social y la sostenibilidad ambiental⁴⁸.

A todo lo cual cabe añadir el gran ciclo de Conferencias Internacionales auspiciado por las Naciones Unidas durante la década de los años noventa⁴⁹

47. Declaración y Programa de acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional [Resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI) de 1 de mayo de 1974 de la Asamblea General].

48. Vid. el Informe que publicó en 1987 la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo con el título “Nuestro futuro común”, conocido como el Informe Brundtland (Documento A/42/427, anexo).

49. Junto a la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992), deben destacarse en esos años la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos (Viena 1993), la Conferencia sobre Población y Desarrollo (El Cairo 1994), la Cumbre sobre Desarrollo Social

que ha configurado un nuevo consenso político o, dicho de otro manera, un discurso más holístico e integrador en el plano de los grandes objetivos, focalizado en el ser humano como centro de todas las preocupaciones internacionales relacionadas con el desarrollo sostenible⁵⁰; un desarrollo sostenible que debería basarse en el multilateralismo y en la cooperación internacional entre los Estados y en cuyo eje vertebrador y rector se hallarían las Naciones Unidas. En efecto, los resultados de estas Conferencias afianzan y refuerzan el carácter global e integrador de la acción internacional puesto que, entre otros aspectos, tienen un nexo común que gira en torno de la noción de desarrollo sostenible, lo que ha llevado a la Asamblea General a abordar su seguimiento de manera global y coordinada. Con la Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río + 20) se ha pretendido, además, dar un nuevo impulso a esta dimensión, con cambios institucionales y con una nueva Agenda para el desarrollo sostenible que se aprobará en septiembre de este año 2015 con la vista puesta en el año 2030.

En efecto, la Cumbre del Milenio, celebrada en septiembre de 2000, alumbró un nuevo planteamiento estratégico con la reformulación de unos objetivos con una mayor dimensión social, los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que habían de configurar el eje central de las labores de las Naciones Unidas en esta esfera hasta 2015⁵¹. Sin embargo, la última gran revisión de la situación respecto a estos Objetivos, en la Conferencia de alto nivel celebrada en septiembre de 2010, ya puso de manifiesto las dificultades para su consecución, los tímidos y dispersos avances –según región y objetivo– y las insuficiencias financieras, al limitarse a adoptar un Documento final, más de tono retórico que con compromisos concretos, titulado “Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio”⁵². A ello se añade la incapacidad de las Naciones Unidas para afrontar los retos de la actual crisis financiera y económica internacional, que afecta especialmente a países

(Copenhague 1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing 1995), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Estambul 1996) o la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (Roma 1996). Algunas de estas Conferencias internacionales se han convocado de nuevo a los diez o veinte años (como la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible de 2012, Río + 20), pero no cabe duda de que el proceso ha languidecido en gran medida.

50. Tal como reza la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, adoptada en la primera y más significativa de las Conferencias este ciclo de Conferencias Internacionales, la Conferencia de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. El principio primero de esta Declaración establece que “[L]os seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible” [vid. el *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Documento A/CONF.151/26/Rev. 1 (Vol. I)].

51. Vid. la Declaración del Milenio ya citada (resolución 55/2 de la Asamblea General).

52. Resolución 65/1, de la Asamblea General, de 22 de septiembre de 2010.

Europeos pero que, potencialmente, puede tener un efecto sísmico y sistémico en la economía internacional, y, en general, la incapacidad de la Organización universal para dirigir la gobernanza económica internacional.

El Secretario General Ban Ki-moon, persistiendo tenazmente en este discurso holístico e integrador, ha insistido en los últimos tiempos en que nos hallamos ante una encrucijada y que el año 2015 constituye una oportunidad única para transformar el mundo a fin de atender mejor las necesidades humanas y la necesidad de transformación económica, protegiendo al mismo tiempo el medio ambiente y garantizando la paz y el disfrute efectivo de los derechos humanos. Presentó así, recogiendo y sintetizando toda la gama de aportaciones disponibles para la Agenda de desarrollo después de 2015, un Informe titulado “El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta” con los ejes principales para el futuro de la acción multilateral de las Naciones Unidas⁵³. En este sentido, y después de las pertinentes y largas negociaciones intergubernamentales, la Asamblea General, reunida en una Cumbre a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno del 25 al 27 de septiembre de este año 2015, tiene prevista la adopción de la Agenda para el Desarrollo Sostenible post 2015 que, con el título “Transformando nuestro Mundo: la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030”, contiene 17 objetivos y 169 metas⁵⁴. Se concibe esta Agenda, en la línea de lo que indicaba el Secretario General, como un plan de acción para la gente, para el planeta y para la prosperidad y para reforzar la paz universal dentro de un concepto más amplio de libertad y en un marco de cooperación multilateral internacional⁵⁵.

Derechos humanos

En el ámbito de los derechos humanos conviene señalar, inicialmente, que la Carta de las Naciones Unidas es el primer instrumento internacional que se refiere a los derechos humanos y que menciona, entre sus propósitos, el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos (artículo 1.3) y que se fundamenta, como se indica en su preámbulo, en “la fe en los derechos

53. Vid. el Documento A/69/700.

54. *Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development*. Vid. la página web de las Naciones Unidas sobre la Agenda y la Cumbre, <http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>, así como el documento provisional que se someterá a su aprobación, en su versión de 27 de julio de 2015, disponible en <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/7891TRANSFORMING%20OUR%20WORLD.pdf>, consultado el 10 de agosto de 2015.

55. En el documento se habla de las cinco “P” en el sentido de las cinco áreas de importancia crítica para la humanidad que deben afrontar los nuevos Objetivos del Desarrollo Sostenible: “*People, Planet, Prosperity, Peace and Partnership*” (Gente, Planeta, Prosperidad, Paz y Cooperación).

fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. A partir de aquí se generará ineludiblemente la internacionalización de los derechos humanos y una progresiva humanización de la sociedad y del Derecho Internacional contemporáneo⁵⁶. Pero el planteamiento de la Carta necesitaba su desarrollo y concreción con el establecimiento del catálogo de derechos humanos y libertades fundamentales, ausente en el texto de la Carta. Este catálogo se abordó por la Comisión de Derechos Humanos con la adopción por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que, sesenta y siete años después, sigue teniendo un impacto ético, político y también jurídico indiscutible, con el desarrollo de un amplio cuerpo normativo relativo a los derechos humanos, tanto en el plano internacional como en los distintos planos regionales y nacionales⁵⁷.

Además de los desarrollos normativos que se han inspirado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y que –junto a otros numerosos convenios internacionales de carácter específico sobre situaciones concretas particularmente graves o sobre sectores especialmente vulnerables– se concretan fundamentalmente en los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales⁵⁸, cabe destacar en este ámbito el establecimiento de mecanismos convencionales y extraconvencionales para la protección de los derechos humanos y la intensa labor que, desde 1993, desarrolla el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y su Oficina⁵⁹. Adicionalmente, en los últimos años se ha incrementado la coordinación entre los órganos creados por los tratados sobre derechos

56. Sobre la internacionalización de los derechos humanos vid., entre la abundante bibliografía existente, V. ABELLAN HONRUBIA, “Internacionalización del concepto y contenido de los derechos humanos”, en *Tres lecciones magistrales*, ed. Marcial Pons, Madrid 1998, pp. 33-51.

57. En este sentido, debe citarse en el marco europeo el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, los diferentes Protocolos al Convenio y la estructura judicial establecida a su alrededor y que tiene su centro rector en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. De otro lado, por lo que se refiere a España, además de ser evidente la presencia de los principios fundamentales sobre los derechos humanos proclamados internacionalmente tanto en el preámbulo y en el Título Preliminar de la Constitución (imperio de la ley, sociedad democrática, derechos fundamentales, Estado social y democrático de Derecho, valores superiores del ordenamiento jurídico) como, especialmente, en el catálogo de derechos fundamentales y libertades públicas establecido en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución, el artículo 10.2 establece expresamente que “Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce, se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

58. Adoptados por la Asamblea General mediante su Resolución 2200 A (XXI) de 16 de diciembre de 1966.

59. Establecido mediante la Resolución 48/141, de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993.

humanos en su labor de seguimiento y control, por limitada que ésta sea, de la aplicación o cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones convencionales en materia de derechos humanos⁶⁰. Pero quizás, por encima de todo ello, es relevante la consideración de que la actuación de las Naciones Unidas –que por su composición expresa claramente la idea de la universalidad– ha configurado un patrimonio común donde los derechos humanos se caracterizan por las notas de “universalidad, indivisibilidad e interdependencia”, como se afirmaba claramente en la Declaración y Programa de acción de Viena de 1993⁶¹.

En relación con la acción de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, la Cumbre Mundial 2005 alumbró un nuevo Consejo de Derechos Humanos, que sustituyó a la antigua Comisión de Derechos Humanos y que pasó a depender, elevándole así su categoría política, de la Asamblea General. En el marco de este Consejo se han elaborado nuevas fórmulas de seguimiento del cumplimiento por parte de los Estados de sus compromisos en materia de derechos humanos, siendo especialmente de destacar el mecanismo del Examen Periódico Universal, al que se someten todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Ahora bien, si la creación del Consejo de Derechos Humanos respondía a la voluntad de restaurar la credibilidad del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, lo cierto es que esto está todavía lejos de alcanzarse por mor de la constante politización de los derechos humanos. El escepticismo deriva no sólo de la composición del mismo Consejo de Derechos Humanos –formado por Estados Miembros de las Naciones Unidas, más o menos respetuosos con los derechos humanos– sino también de los procedimientos y métodos de trabajo del Consejo que, hasta el momento, no han representado, a mi entender, un cambio cualitativo en positivo de manera significativa. El mecanismo del Examen Periódico Universal parecía una innovación que podía tener una gran proyección futura pero su carácter cooperativo e intergubernamental ha puesto de relieve, por el momento, sus también intrínsecas debilidades⁶².

60. Cuyo último desarrollo en términos de fortalecimiento del sistema ha sido la Resolución 68/268, de la Asamblea General, de 9 de abril de 2014 [vid. en especial sobre estos desarrollos y esta Resolución el estudio de J. CARDONA LORENS, “Los mecanismos institucionales para la protección de los derechos humanos como interés público global: el fortalecimiento del sistema de órganos de tratados de Naciones Unidas”, N. BOUZA, C. GARCÍA, A.J. RODRIGO (DIRS.), *La gobernanza del interés público global*, ed. Tecnos/Universitat Pompeu Fabra, Barcelona 2015, pp. 429-466].

61. Párrafo 5 de la Declaración y Programa de Acción, Documento A/CONF.32/11 ya citado.

62. Vid., por ejemplo, sobre el Consejo de Derechos Humanos y el mecanismo del Examen Periódico Universal en X. PONS RAFOLS, A. GUILLÉN LANZAROTE, J. SAURA ESTAPÀ, *Nous instruments internacionals de protecció dels drets humans: el Consell de Drets Humans i el mecanisme d'Examen Periòdic Universal*, Generalitat de Catalunya, Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans, Barcelona 2009, disponible en http://www.gencat.cat/drep/ipau/sumaris/nous_instruments.pdf, consultado el 10 de julio de 2015.

5. Resiliencia, virtualidad para el cambio y reforma de la Carta de las Naciones Unidas

He subrayado en las páginas anteriores que la adecuación de la Organización de las Naciones Unidas a los importantes cambios sociales que ha experimentado la sociedad internacional en estos setenta años se ha llevado a cabo sin necesidad de adoptar modificaciones de la Carta de las Naciones Unidas y, como he dicho, esta adecuación se ha podido fundamentar directamente en los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Con esta adaptación dinámica y constante las finalidades de las Naciones Unidas siguen siendo, en esencia, las mismas que en 1945. Han aflorado, ciertamente, y se han desarrollado nuevas preocupaciones en la sociedad internacional, como el medio ambiente, la erradicación de la pobreza, la lucha contra el terrorismo internacional o, como he indicado al principio de estas páginas, el desarrollo sostenible, pero, fundamentalmente, las grandes funciones, los grandes propósitos de las Naciones Unidas siguen siendo los mismos que se reflejan en la Carta y que se inspiran en los ideales universales de paz, justicia y desarrollo, que están en su trasfondo.

Pero no es sólo en el plano de las grandes prioridades y de sus actuaciones en el que las Naciones Unidas han sabido adaptarse, dinámica y resilientemente, a una sociedad internacional en constante evolución y cambio. La misma estructura administrativa e intergubernamental de la Organización se ha ido modificando para resultar más eficiente y funcional. Así, sin reformar la Carta, has sido incontables las reorganizaciones hechas en la Secretaría sobre la base de los mismos poderes del Secretario General, o las reorganizaciones que se han hecho de la estructura orgánica de las Naciones Unidas por la vía de la creación, en virtud de la habilitación del artículo 7 de la Carta, de los órganos subsidiarios que se han considerado necesarios en cada momento. Todas estas adaptaciones no han precisado tampoco de ninguna modificación de la Carta, ya que ésta tiene suficiente virtualidad como para permitir a la Organización adaptarse a las circunstancias y adecuarse a nuevas realidades y problemas. Cabe afirmar, por tanto, que se pueden introducir reformas de alto nivel en la Organización sin necesidad de modificar la Carta, pero respetando, en todo caso y de manera realista, el pacto político que está en la base y origen de la Organización.

No obstante, el mundo ha cambiado mucho en estos últimos setenta años y, especialmente, cambió sustancialmente con el fin de la guerra fría, y ha cambiado mucho en los últimos quince años con –por señalar sólo algunos aspectos relevantes– las consecuencias del 11 de septiembre de 2001 y de la guerra y ocupación de Iraq, con las frustradas revueltas democráticas de las denominadas primaveras árabes, con la expansión del terrorismo internacional en forma de califato islámico en Siria e Iraq, con la renovada tensión recuerdo de la guerra

fría a cuenta de la crisis de Crimea y de la región sudoriental de Ucrania, con la aceleración del cambio climático y de otros riesgos ambientales, con la ineficaz gestión de las tragedias migratorias y de refugiados a las puertas de Europa, con el surgimiento de nuevos conflictos bélicos intraestatales, particularmente en el continente africano, con la persistencia de conflictos cronificados como el de Oriente Medio, con la aparición fulgurante –y retroceso inmediato con la crisis financiera y económica– de nuevas potencias emergentes, con la profundidad y duración de la actual crisis financiera y económica internacional o con la cruda tenacidad con la que el subdesarrollo y la pobreza se han adueñado de demasiados países en demasiadas partes del mundo. Es por todo ello que, aun afirmando como afirmo la resiliencia de las Naciones Unidas, entiendo que para un mejor futuro para las Naciones Unidas –y para toda la comunidad internacional– debería irse más allá en la democratización a fondo de sus instituciones, en la renovación de sus múltiples programas y agencias para afrontar eficazmente los retos actuales y en la obtención de los recursos financieros y humanos que garanticen la coordinación y la mayor eficacia de todo el sistema. Es decir, avanzar, más aún, hacia una mayor representatividad, una mayor legitimidad y también una mayor eficiencia de las Naciones Unidas.

Todo ello, como digo, puede realizarse sobre la base de su resiliencia y virtualidad para adaptarse a los cambios pero, quizás, si hubiese suficiente voluntad política –algo que, hoy por hoy, todavía no existe–, podría ser conveniente plantearse la convocatoria de la Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas para la revisión de la Carta prevista en el artículo 109 de la misma. Las pocas reformas que se han hecho de la Carta en estos setenta años han sido completamente puntuales y de ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo Económico y Social y se han llevado a cabo de conformidad con el procedimiento del artículo 108 de la Carta. Aunque los dos procedimientos (artículo 108 y artículo 109 de la Carta) son perfectamente aptos para cualquier reforma de la Carta, los setenta años de las Naciones Unidas podrían ser una buena justificación –y, quizás, un buen revulsivo– para poner en marcha un proceso ambicioso de reforma mediante una Conferencia General. En cualquier caso, soy consciente de que son muchas –y de sobras conocidas– las inmensas dificultades, ya que la misma Carta exige, en todo caso, la aceptación de los cambios por parte de dos terceras partes de los Estados Miembros, incluidos los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Sería necesario, por ello y para ello, una ardua labor de negociación y aproximación entre los Estados para alcanzar el consenso necesario, algo que se revela extraordinariamente difícil, especialmente en los momentos actuales de fracturas y antagonismos. Pero, pese a ello, creo que, para muchos y utilizando las

expresiones utilizadas en el documento final de la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible y en el Informe del Grupo de alto nivel sobre la sostenibilidad mundial, es un “futuro que queremos” y que, sin duda, “vale la pena elegir”.

Consideraciones finales

Los tres caracteres que he destacado de los propósitos de las Naciones Unidas –su interdependencia, su generalidad y su universalidad– son los elementos clave que, a mi entender, han permitido a las Naciones Unidas actuar resilientemente y adecuarse, dinámicamente, a los cambios en la sociedad internacional, a evolucionar en paralelo a las necesidades funcionales a las que debía responder y a mantener una dinámica propia que ha generado repercusiones indiscutibles. Por lo expuesto en estas páginas, creo que puede perfectamente concluirse, setenta años después de su creación, en la actualidad y vigencia de los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Cabe entender también que estos propósitos y principios expresan y articulan una cierta “estructura constitucional” de la sociedad y del Derecho Internacional; de ahí que, por gran parte de la doctrina, se afirme, en general, la naturaleza “constitucional” o “quasiconstitucional” de la Carta de las Naciones Unidas. En efecto, aunque la Carta sea un tratado internacional, se trata de un tratado especialmente relevante porque formula unos propósitos y unos principios que reflejan, en gran medida, el consenso general del grupo social –la sociedad internacional– y que han demostrado ser intemporales y universales.

El momento histórico presente, en la mitad de la segunda década del siglo XXI, a los setenta años de la creación de las Naciones Unidas, configura, a mi juicio, una ocasión perfecta para articular y operar una palanca para el cambio en positivo. Como se indicaba en el Informe del Grupo de alto nivel sobre la sostenibilidad mundial al que me he referido inicialmente, estamos ante una auténtica encrucijada ya que –aunque en estos años vivimos un período particular de inestabilidad e incertidumbre– nuestro mundo y nuestro planeta viven hoy día, al mismo tiempo, en el mejor de los tiempos y en el peor de los tiempos. Mientras el mundo está experimentando una prosperidad sin precedentes, el planeta también está bajo un estrés sin precedentes; mientras hay riqueza y alimentos para todos los seres humanos como nunca antes en la historia, millones de seres humanos viven en la pobreza y en la hambruna; mientras importantes regiones del mundo –como la nuestra– viven una larga época de paz y bienestar –aunque agrietado en los últimos años–, otras zonas del globo se han visto arrastradas al infierno de la violencia, del terror y de la miseria. Estas situaciones y estas inequidades deben constituir, sin ningún género de dudas, el objetivo central de unas Naciones Unidas resilientes en su setenta aniversario.

Unas Naciones Unidas resilientes que, sin embargo, por los intereses políticos contradictorios entre sus Estados Miembros, han declinado demasiadas veces el ejercicio de sus altas responsabilidades y han evidenciado, en demasiadas ocasiones, sus limitaciones e imperfecciones. Pero, pese a ello, siguen siendo un referente indiscutible y una Organización imprescindible y necesaria y, en este sentido, creo que sigue habiendo un futuro –con reforma o no de la Carta– para la Organización. Porque a pesar de sus limitaciones y debilidades las Naciones Unidas constituyen el marco del que se ha dotado la comunidad internacional y, en el momento actual, no se vislumbran otros marcos jurídico-institucionales que aseguren y faciliten la cooperación multilateral entre Estados soberanos. Creo que pensando en la paz, el desarrollo y los derechos humanos debe reafirmarse el papel central y la función rectora de las Naciones Unidas en el sistema internacional.

La generalidad de sus propósitos, la amplitud de sus mandatos, su representatividad y el carácter universal de su composición, su amplia estructura y experiencia y, por tanto, sus ventajas comparativas, así como sus estrechos vínculos con diversos sectores de la sociedad en todo el mundo, hacen de las Naciones Unidas, a mi juicio, el único foro universal donde los intereses y las ideologías pueden confrontarse unas con otras, donde las civilizaciones en vez de chocar pueden mezclarse y dialogar, donde las posiciones contrapuestas pueden reducirse, porque son conocidas y no marginadas o ignoradas. Con todas sus limitaciones, reflejo de la situación de las relaciones de poder en la sociedad internacional contemporánea, las Naciones Unidas han de seguir ejerciendo, a mi entender, una función central y de liderazgo. Pero fortalecer las Naciones Unidas y dotarlas de mayor credibilidad pasa necesariamente por el consenso y la voluntad política de los Estados Miembros.

A fin de cuentas, y desde la perspectiva que ha guiado esta contribución, aunque haya aspectos anacrónicos y caducos y algunas estructuras políticas o de composición de órganos que quepa y deban reformarse, un valor básico de la Carta de las Naciones Unidas y de la Organización creada por ella es el de su virtualidad para el cambio, sobre la base de la interdependencia, generalidad y universalidad de sus propósitos y principios. Si hay voluntad política, si se da un amplio consenso entre los Estados, puede seguirse avanzando tanto en el cumplimiento e implementación de lo ya previsto en 1945 como en la necesaria adaptación a las amenazas, necesidades y desafíos interconectados de la sociedad internacional del siglo XXI. El problema de cara al futuro no es, precisamente, el instrumento, que tiene virtualidad para el cambio y capacidad de resiliencia, sino la ausencia de una clara voluntad política. En este sentido, frente al riesgo de una progresiva irrelevancia de las Naciones Unidas, estoy convencido de que debe fortalecerse su capacidad de resiliencia.

LOS PRINCIPIOS ESTRUCTURALES DEL DERECHO INTERNACIONAL SETENTA AÑOS DESPUÉS DE LA CARTA DE SAN FRANCISCO

JAVIER ROLDÁN BARBERO*

La formulación de los principios

En tanto que el artículo 1 proclama los propósitos de la organización, el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas enuncia sus principios rectores. En 1970, con motivo del vigesimoquinto aniversario de la ONU, la Asamblea General aprobó por consenso su resolución 2625 (XXV) en la que se contiene la “Declaración relativa a los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”¹. El título de esta resolución, fechada el 24 de octubre de ese año, sugiere principalmente dos cosas: la primera es que se trata de una interpretación autorizada, actualizada y desarrollada de los principios recogidos en la Carta de San Francisco; la segunda cosa es que esos principios se identifican con los principios básicos del Derecho internacional en su conjunto, no sólo con los de una organización en particular. La citada Declaración proclama los siguientes seis principios:

- 1) El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Granada.

1. Un estudio de esta declaración al poco de su aprobación fue hecho por E. PÉREZ VERA en su monografía *Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica*. Tecnos, 1973.

- territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas;
- 2) El principio de que los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia;
 - 3) El principio relativo a la obligación de no intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados, de conformidad con la Carta;
 - 4) La obligación de los Estados de cooperar entre sí, de conformidad con la Carta;
 - 5) El principio de la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos; y
 - 6) El principio de que los Estados cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con la Carta.

A pesar de ciertos rasgos y signos constitucionalistas, es bien conocida la falta de una constitución formal propia de la comunidad internacional. En cambio, estos valores fundamentales, señalados en la Carta y desarrollados en la Resolución 2625, ponen de manifiesto que la comunidad internacional sí cuenta con unos principios estructurales que constituyen una especie de “constitución material”, de “orden público internacional”². Entre esos principios, en efecto, es común localizar las normas imperativas, que no admiten pacto en contrario, pues constituyen valores indisponibles e irrenunciables para la comunidad de Estados en su conjunto. Así, en una Sentencia pronunciada en 1995, el Tribunal Internacional de Justicia ha recordado el carácter esencial y general del derecho de los pueblos a la autodeterminación (Sentencia relativa al asunto de Timor oriental. Portugal c. Australia. P. 102). La propia noción de “*ius cogens*” ha ido tomando cuerpo en el derecho positivo y en la jurisprudencia internacional³.

Sin embargo, conviene, ante todo, preguntarnos por el valor jurídico de la propia Declaración sobre los Principios de 1970, considerada por Abi-Saab una pieza maestra normativa de la organización⁴. Esta Declaración está incorporada a una Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Pues bien, estas resoluciones externas tienen el carácter, *prima facie*, de

2. Recuérdese que A. REMIRO BROTONS comenzó su obra general sobre el Derecho internacional en los años 80 del pasado siglo por un volumen en torno a estos principios: *Principios fundamentales*. Tecnos, 1982.

3. Cfr. C. ESPALIÚ BERDUD: “El *ius cogens*, ¿salió del garage?”. *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 67. 2015. Págs. 93-121.

4. G. ABI-SAAB: “La reformulation des principes de la Charte et la transformation des structures juridiques de la communauté internationale”. En *Le développement du droit international. Réflexions d'un demi-siècle*. The Graduate Institute Publications. 2013. Pág. 19 (publicado originariamente en 1991).

recomendaciones, esto es, de actos desprovistos de carácter obligatorio. Sin embargo, en el caso de la Resolución 2625 concurren algunas razones que explican su incorporación, si bien con algunas reservas, al derecho positivo: su aprobación por consenso –sin recurrir a votación, pues– después de largas y complejas negociaciones en un Comité Especial constituido al efecto; su invocación y reproducción en textos jurídicos vinculantes; su propio nombre solemne de “Declaración”; su consideración, aunque con prudencia, como derecho consuetudinario por parte de la Corte Internacional de Justicia (Sentencia *Nicaragua* de 27 de junio de 1986⁵), etc. A estas razones se puede añadir la intención de la Asamblea General de no menoscabar ni contradecir los principios recogidos en la Carta. En una de sus disposiciones generales se dice, efectivamente, que “Nada de lo enunciado en la presente Declaración se interpretará en forma contraria a las disposiciones de la Carta...”. Por tanto, la Resolución no puede ser entendida, en propiedad, como una reforma tácita de la Carta, sino como una clarificación, un desarrollo y un reforzamiento de la misma. Se trata indudablemente de un texto de referencia fundamental para comprender cuáles son los principios estructurales del Derecho internacional.

Sin embargo, hay varias causas que restan alcance y vigor jurídicos a estos principios. Podemos indicar cuatro de esas causas concatenadas: su carácter evolutivo (¡la Declaración fue entendida como un instrumento de coexistencia pacífica para los tiempos de la guerra fría!); su aplicación y acatamiento irregular; la vaguedad e imprecisión de su contenido; y el conflicto que enfrenta a algunos de ellos entre sí. Evidentemente, hay otra circunstancia que dejó sólo apuntada y que lamina igualmente la operatividad de estos principios: los propios límites que cercenan la universalidad del Derecho internacional y, por consiguiente, la de su encarnación principal, la ONU, tantas veces sorteada como foro regulador de los problemas planetarios. Pasemos seguidamente a estudiar cada una de las causas señaladas:

El carácter evolutivo de los principios

A pesar de que la Declaración sobre los Principios recalca que se atiende a lo formulado en la Carta de San Francisco, el Derecho es siempre cambiante y ha de ser interpretado a la luz de las circunstancias históricas de su aplicación. Evidentemente, el mundo ha cambiado sensiblemente desde 1970 y, aún más, desde 1945. La propia Carta de las Naciones Unidas, apenas revisada formalmente desde su redacción inicial, ha de ser objeto de una relectura, de un

5. Vid. J. ROLDÁN BARBERO: “El valor jurídico de las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas en la Sentencia Nicaragua contra Estados Unidos de 27 de junio de 1986”. *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 42. 1989. Págs. 81-100.

replanteamiento, cuando cumple su 70 cumpleaños. Es evidente que el tiempo y la práctica han generado una Carta *bis*. Ese replanteamiento debe afectar a sus propios principios rectores, que lo son, por extensión, del Derecho internacional en general, como se ha apuntado arriba. Ni la Carta ni la Resolución 2625 deben ser leídas como documentos congelados en el tiempo⁶.

En consecuencia, nos encontramos con una primera característica de los principios rectores: no son perpetuos ni inmutables, sino dinámicos y evolutivos. Pensemos, por ejemplo, que el principio de prohibición del uso de la fuerza armada sólo fue proclamado con rotundidad en 1945, en el marco de la Carta de San Francisco. La propia noción de *ius cogens*, emparentada con estos principios, es cambiante, como se viene a reconocer en el texto de referencia en la materia: la Convención de Viena de 1969 sobre derecho de los tratados (artículos 53 y 64).

No podemos, obviamente, detenernos en el alcance específico de cada principio estructural. Sin embargo, conviene en este tema ilustrar las características generales de los principios con lo sucedido con alguno de ellos. Así, el principio general de la cooperación ha experimentado un extraordinario desarrollo. Se suele decir a este respecto que el Derecho internacional ha pasado desde la mera coexistencia hacia una cooperación activa, que no siempre se limita al plano relacional, sino que progresivamente se desarrolla en un plano institucional. Pues bien, fruto de este extraordinario desarrollo se ha podido advertir la emancipación de algún principio del tronco general de la cooperación. En concreto, no admite dudas que la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluida por la Declaración de 1970 en el principio de cooperación y en el de igualdad soberana y libre determinación de los pueblos, ha tomado vida propia e independiente, de manera que se ha convertido en el séptimo principio estructural del sistema internacional. Otros autores han sugerido también que la conservación del medio ambiente, no mencionada expresamente en la Resolución 2625, habría pasado también a tener relevancia como un principio estructural independiente. La misma Declaración menciona expresa y separadamente la cooperación para el desarrollo como un campo necesario “para promover el crecimiento económico en todo el mundo”. Lo cierto es que la cooperación internacional se ha ampliado a nuevos campos, a nuevos objetivos, al tiempo que su intensidad jurídica ha alumbrado manifestaciones de un derecho de la integración, más que de mera colaboración, un

6. Este carácter dinámico y mutable, aplicado a los principios rectores, justifica periódicos estudios doctrinales sobre el estado jurídico de los mismos. Cfr., por ejemplo, V. LOWE (ed.): *The United Nations and the Principles of International Law: Essays in Memory of Michael Akehurst*. Routledge, 1994.

derecho supranacional, más que simplemente internacional. Naturalmente, la Unión Europea es el ejemplo más avanzado de este salto cualitativo.

Precisamente, esa expansión de la cooperación internacional ha traído consigo una cierta mengua de la soberanía estatal –un mayor relativismo y elasticidad de esta noción– y, por tanto, de los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados sobre los cuales se aplica el principio de no intervención (el apartado 7 del artículo 2 de la Carta de San Francisco habla impropriadamente de “asuntos que son *esencialmente* de la jurisdicción interna de los Estados”⁷). Dicho de otra forma, el “*domaine réservé*”, los asuntos exclusivamente sometidos al derecho interno, se han reducido a favor de una internacionalización de la vida social y jurídica. Recordemos la paradoja en la que se asienta el Derecho internacional: tiene a la soberanía estatal como pilar básico de funcionamiento, la tutela y la garantiza, pero luego el desarrollo de la cooperación internacional trae como consecuencia una disparidad de derechos y obligaciones para los Estados. Se trata, pues, de preservar la independencia articulando la interdependencia de los Estados. Claro que para los Estados más débiles, el ordenamiento internacional puede ofrecer precisamente un afianzamiento de su independencia frente a abusos de los Estados más poderosos o frente a su propia inestabilidad interna. El mismo Estado, indiscutible sujeto protagonista de las relaciones jurídicas internacionales, se ve zarandeado, cuando no abiertamente superado, por otros actores y fuerzas.

Otro principio estructural que ha sido objeto de profundas transformaciones es el relativo a la libre determinación de los pueblos. Este principio ha desarrollado y agotado buena parte de sus funciones con la descolonización, casi culminada en nuestros días, de modo que es más corriente en la actualidad señalar que este principio ha cobrado un significado como derecho a la democracia interna, a que el pueblo elija libremente sus representantes (soberanía popular), y no ya apenas como derecho a la independencia, como sucedió antaño. Es decir, la autodeterminación de los pueblos se concibe más ahora en su dimensión interna que en su dimensión externa, la cual, casi agotada la descolonización, apenas si tiene ya sentido ni pujanza (aunque no se deben soslayar los casos lacerantes que persisten: Palestina, Sáhara occidental...)⁸.

Hemos puesto ejemplos que ilustran los cambios ocurridos en el significado y alcance de algunos principios estructurales con el paso del tiempo. Sin embargo, determinar con exactitud el sentido actual de cada principio resulta sumamente complicado. El Derecho internacional carece de mecanismos apropiados y ágiles de revisión de sus normas y principios. Es probable que

7. *Cursiva añadida.*

8. Sobre el alcance de este principio es útil consultar X. PONS RAFOLS: “Legalidad internacional y derecho a decidir”. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. Vol. 27. 2014.

establecer ya en el siglo XXI un nuevo catálogo y una nueva definición de los principios estructurales, que reemplazara a la Declaración de 1970, resultara al menos tan difícil como lo fue formular los principios en ese año. El mundo es distinto al de 1970 –ya no existe, sobre todo, la bipolaridad de entonces–, en cierto modo hay mayor aproximación ideológica, pero, aun así, un nuevo acuerdo por consenso entre los Estados sobre los valores fundamentales de la comunidad internacional requeriría largas y arduas negociaciones. No se puede soslayar la presencia de viejas y nuevas fracturas que atraviesan el Derecho internacional y limitan su universalidad. Además, es significativo que los textos jurídicos aprobados desde 1970 suelen ahondar en el alcance de los principios aprobados entonces; es decir, los textos suelen ser conservadores para no abrir resquicios que debilitaran la solidez de los principios. Así ocurre, por ejemplo, en relación al principio que prohíbe el uso de la fuerza armada. A pesar de una práctica heterodoxa al respecto, las declaraciones internacionales más solemnes suelen ceñirse a la Carta de las Naciones Unidas⁹. Estas últimas consideraciones nos llevan a explicar otra característica de los principios estructurales, ligada con su carácter evolutivo: su aplicación irregular.

La aplicación irregular de los principios

A pesar de la trascendencia de estos principios rectores del ordenamiento jurídico-internacional, la práctica –y los medios de comunicación– informan de la violación frontal de estos valores básicos. Paradójicamente, muchas normas y ramas internacionales más precisas, más técnicas, menos relevantes en definitiva, son objeto de un cumplimiento más regular.

La vulneración grave de los principios estructurales suele ocasionar un enorme deterioro de la convivencia internacional, una quiebra de la credibilidad y la imagen del Derecho en las relaciones internacionales. Piénsese en la violación sistemática y masiva de los derechos fundamentales de la persona humana en un país, o bien en la invasión armada de un Estado por otro. Los cimientos éticos y jurídicos de la comunidad internacional se ven en esas ocasiones sacudidos. Con frecuencia es un Estado, revestido formalmente de toda su pompa y parafernalia, el que se viene debajo de modo estrepitoso.

9. Una parte de la doctrina, por su parte, da carta de naturaleza jurídica a usos alternativos de la fuerza armada. Vid. R. BERMEJO: “Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional”. *Anuario de Derecho Internacional*. Vol. 15. 1999. Págs. 3-70. Este estado de cosas favorece, naturalmente, la instrumentalización, la manipulación política –teñida muchas veces de ignorancia-respecto al alcance de los principios estructurales. Es interesante leer a este respecto I. MARRERO ROCHA: “El discurso jurídico internacional en los debates del Congreso de los Diputados: los casos de Kosovo y la guerra de Irak”. *Revista Española de Derecho Internacional*. Vol. 57. 2005. Págs. 49-87.

Precisamente, esta práctica errática, poco ejemplar y gratificante, aconseja, como apuntamos, recordar y realzar periódica y oficialmente la firmeza de estos principios, su carácter indispensable para las relaciones entre los pueblos y las naciones. Asistimos, pues, a un contraste lamentable a veces entre la retórica y la realidad; entre las palabras y las conductas; entre la legalidad y la efectividad. Los mismos Estados que pisotean esos principios les rinden luego homenaje formal en los foros internacionales. Como sucede en la política interna, también en la internacional proliferan la insinceridad y la hipocresía. El mismo principio de la igualdad soberana entre Estados, pilar del orden internacional, queda en una ficción, en una quimera.

Este estado de cosas da lugar a un debate jurídico (también filosófico, político, etc.) sobre la vigencia y fortaleza de estos principios estructurales.

De la sentencia *Nicaragua contra Estados Unidos* dictada el 27 de junio de 1986 por la Corte Internacional de Justicia se saca la conclusión de que estos principios básicos son más resistentes, más invulnerables, frente a una práctica internacional que los infringe y erosiona con frecuencia. Es justamente ese valor crucial que tienen para las relaciones internacionales lo que los hace tener más entereza frente a una práctica disidente. De ahí que haya que recordarlos e invocarlos formalmente: para ahuyentar la imagen de una quiebra del sistema que una observación crítica de la realidad internacional podría provocar.

El carácter impreciso de los principios

Hemos indicado hasta ahora que el carácter evolutivo de los principios básicos, unido a su cumplimiento irregular y defectuoso, obliga a reconsiderar el alcance y la pujanza de estos principios tal como fueron formulados en la Carta de San Francisco, en 1945, y por la Resolución 2625, en 1970. Quedan por reseñar otros dos factores interconectados que llevan también a relativizar y a cuestionar la fiabilidad jurídica de la Declaración: el carácter general y abstracto que preside los principios y el carácter contradictorio que enfrenta a algunos de ellos entre sí.

Veamos ahora ese carácter impreciso y general. Este contenido difuso se ve reforzado, claro está, por las características precitadas de la mutabilidad y por una práctica irregular dominada tantas veces por el doble rasero, es decir, la reacción distinta ante hechos similares según quién sea el Estado que los protagonice.

Desde luego, la generalidad parece consustancial a cualquier gran concepto o principio del Derecho, también pasa en el derecho interno. Pensemos en grandes valores como la dignidad humana o la igualdad.

En la Declaración de 1970 de la Asamblea General figura un principio que el Derecho internacional comparte con cualquier ordenamiento jurídico:

el principio de la buena fe. Pues bien, éste es un principio inevitablemente general, íntimamente unido al mundo de la moral y de la política. Es verdad que en Derecho internacional la buena fe adquiere una significación mayor, en razón del informalismo y la débil estructuración de la sociedad internacional, así como de la correlativa necesidad de confianza mutua. No causa extrañeza, pues, que este principio aparezca invocado hasta en cinco ocasiones en un tratado internacional tan importante como es la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados (“el tratado de tratados”). No en vano el principio central *pacta sunt servanda* (los tratados han de ser cumplidos) está inducido por la buena fe, tal como se dice en el artículo 26 de la citada Convención: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”. Precisamente, algunos autores han encontrado en la fórmula *pacta sunt servanda* el fundamento último del ordenamiento internacional.

El principio de la buena fe, en efecto, no sólo preside las relaciones convencionales, sino también las obligaciones unilaterales asumidas por un Estado. Así lo señaló el Tribunal Internacional de Justicia en su sentencia sobre los Ensayos nucleares, dictada el 20 de diciembre de 1974: “Uno de los principios fundamentales que rigen la creación y el cumplimiento de las obligaciones jurídicas, cualquiera que sea su origen, es el de la buena fe (...) Al igual que el propio principio del derecho de los tratados *pacta sunt servanda*, el carácter obligatorio de un compromiso internacional asumido a través de una declaración unilateral reposa sobre la buena fe” (p. 268).

La generalidad con que están redactados los principios en la Resolución 2625 obedece también a un laborioso acuerdo alcanzado entre los Estados a fin de que la Resolución pudiese ser aprobada por consenso. De ahí que la Declaración tuviera que adoptar fórmulas deliberadamente ambiguas, en perjuicio, claro está, de la precisión y seguridad jurídicas.

Ante tal grado de abstracción, hemos de acudir al conjunto de la normativa internacional complementaria con vistas a esclarecer el sentido de los principios. Sin embargo, no siempre esa normativa adicional arroja mucha luz. En lo que se refiere al principio de no intervención en los asuntos internos, la Resolución 2625 se sirvió, esencialmente, de otra resolución previa de la Asamblea General, la 2131 (XX), tampoco especialmente explícita. Muchos autores son de la opinión de que, en relación a este principio de la no intervención, hay que atender al caso concreto y calibrar las circunstancias específicas que lo rodean a fin de determinar si se ha transgredido o no el principio. Es decir, resulta difícil establecer fórmulas generales en la materia. Téngase en cuenta que no es fácil siempre distinguir la influencia natural entre Estados (permitida por el Derecho internacional, además de inevitable) de la intervención coactiva, que es la

prohibida por la Declaración de 1970. Como se puede comprender, el principio de la no intervención en los asuntos internos es más invocado y reclamado por los Estados pequeños para hacer frente a la injerencia de los Estados más poderosos en sus asuntos. En el continente americano, este principio tiene una gran tradición frente al intervencionismo de los Estados Unidos de América. Y, sin embargo, se ha ido formando también un ambicioso acervo político-jurídico a favor de la democracia y de la protección y promoción de los derechos humanos.

En lo relativo al principio de la libre determinación de los pueblos, su contenido queda mejor perfilado en otras dos resoluciones anteriores de la Asamblea General: la 1514 y la 1541, ambas del decimoquinto periodo de sesiones, de 1960 por tanto. Estas resoluciones y otros actos jurídicos no han disipado, sin embargo, las dudas y las interpretaciones diversas e interesadas de este principio y derecho de los pueblos. Obsérvese que en la Declaración de 1970 el propio enunciado del principio resulta equívoco: “igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos”.

En cuanto al deber de cooperar en el plano internacional, se trata ciertamente de una obligación laxa, difícil de concretar. En este caso, no obstante, el principio se ha desarrollado de manera extraordinaria, de modo que la cooperación internacional se ha expandido a nuevos espacios y a un sinfín de materias. Esta expansión explica, por sí sola, la revalorización experimentada por el Derecho internacional en nuestros días, y su prometedor futuro, el crecimiento gradual de las competencias regladas. Ahora bien, algunas facetas de la cooperación se siguen desarrollando, por supuesto, entre zonas grises. Es el caso de la protección internacional de los derechos humanos, que ha adquirido, como decía, identidad propia como principio estructural separado. Es indudable, empero, que la proclamación de los derechos fundamentales de la persona como universales, indivisibles, inalienables e interdependientes es aún objeto de una práctica manifiestamente rebelde y de muchas imprecisiones jurídicas.

Tomemos un último ejemplo: el principio que prohíbe utilizar la fuerza armada en las relaciones internacionales. A pesar de la aparente rotundidad de la fórmula utilizada por el artículo 2,4, de la Carta de las Naciones Unidas y desarrollada por la Declaración de 1970, las dudas sobre su alcance exacto no se han resuelto, e incluso se han acrecentado con una práctica nada uniforme. Téngase en cuenta que en el mismo año de 1970 un prestigioso autor tituló un polémico artículo “Who killed Article 2(4)? Or: Changing Norms Governing the Use of Force by States”¹⁰. Los detalles del principio no se han podido

10. Th. M. FRANCK en *The American Journal of International Law*. Vol. 64. 1970. Págs. 809-837.

codificar en un tratado internacional, y algunas resoluciones complementarias de la Asamblea General, como la 3314 (XXIX) sobre la definición de la agresión, laboriosamente negociadas, no han despejado todas las incertidumbres (tampoco las despeja la tipificación de este crimen respecto a personas en la enmienda introducida a tal efecto como nuevo artículo 8 bis en el Estatuto de la Corte Penal Internacional). Este principio, en realidad, se ve custodiado primordialmente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Pues bien, sabido es que las decisiones de este órgano se caracterizan por tener un alto componente político, circunstancial, variable, discrecional. En otras ocasiones, el Consejo de Seguridad sencillamente no se pronuncia o su participación en el conflicto es muy secundaria. Algunos autores y Estados, en su práctica y en su doctrina, defienden ciertos empleos de la fuerza armada en supuestos no amparados en la Carta de San Francisco ni avalados por el Consejo de Seguridad. Aducen para ello el carácter trasnochado de la Carta e inoperante del Consejo de Seguridad. Lógicamente, estas propuestas y estas intervenciones armadas al margen del sistema *onusiano* provocan un riesgo de quiebra del sistema de seguridad colectiva diseñado en 1945 y un riesgo también de resquebrajar la autoridad del principio de prohibición del uso de la fuerza establecido en la Carta y en la Declaración de 1970. Está claro que ampliar los supuestos en que la fuerza armada es lícita, más allá de las disposiciones de Naciones Unidas, erosiona seriamente la solidez del principio. Este principio, en efecto, quedaría abierto a interpretaciones interesadas y variables, con el riesgo de que los Estados terminaran recuperando el *ius ad bellum*, su derecho a recurrir a la fuerza armada, derecho al que habían renunciado –salvo en las estrictas condiciones de la legítima defensa– en la Carta de San Francisco en beneficio del Consejo de Seguridad. Las consecuencias que esta libre interpretación y disposición del principio de prohibición de la fuerza tendrían para la paz y seguridad internacionales son imprevisibles e inquietantes. De ahí que, pese a todo, se suela enaltecer formalmente el principio y la autoridad de Naciones Unidas como factor de estabilidad y seguridad del sistema.

La complementariedad y el conflicto entre los principios

La complementariedad entre principios

En la Resolución 2625 (XXV) se indica que la interpretación de los principios ha de hacerse de forma interrelacionada.

Pues bien, si leemos atentamente la Declaración sobre los Principios de 1970, llegamos a la conclusión, en efecto, de que varios de ellos son complementarios, responden a una misma concepción. Esta afirmación se verifica

claramente si cotejamos los dos primeros principios enunciados: puesto que la fuerza armada queda prohibida en las relaciones internacionales (primer principio), las controversias que surjan en este ámbito deben ser resueltas siempre de forma pacífica (segundo principio).

El principio de prohibición del uso de la fuerza armada y el que prohíbe la intervención en los asuntos internos de otros Estados también son coherentes entre sí y tienen, además, delimitado su respectivo campo de actuación. La fuerza prohibida en el primer principio es únicamente la de carácter armado, en tanto que el principio de no intervención prohíbe cualquier otro tipo de coacción que ejerza un Estado sobre otro (de naturaleza económica, política, etc.).

La interacción natural y saludable del principio de prohibición del uso de la fuerza armada con los demás principios de la Declaración es menos nítida, pero igualmente intensa. En la actualidad, es muy frecuente hablar de “diplomacia preventiva” o de “paz estructural”. Estos conceptos hacen alusión a una realidad incontestable: la defensa de los derechos de las personas y de los pueblos y el fomento de la cooperación internacional (especialmente en los ámbitos económico, social, educativo...) son la mejor fórmula para prevenir que un conflicto armado estalle o para conseguir que la paz sea restablecida.

Recordemos, por último, que actualmente las nociones de soberanía estatal y de cooperación internacional no se entienden de un modo antagónico, como ocurría antaño, sino que la cooperación internacional ha de realizarse, precisamente, sin sometimientos ni coacciones (principio de no intervención). La cooperación internacional ha de articularse en normas jurídicas aceptadas por el Estado en libre uso de su soberanía. El desarrollo del Derecho internacional, a su vez, determina el alcance de esa soberanía, entendida no como un concepto absoluto y dogmático, sino como un concepto variable. Dicho de otra forma, la soberanía queda definida como la libertad de actuar del Estado en los límites que marca el Derecho internacional al que ese mismo Estado ha aceptado vincularse. Queda para el plano político, sociológico, hasta psicológico la determinación de las influencias y presiones a que los Estados se ven sometidos en un mundo crecientemente interdependiente.

El conflicto entre principios

En otros casos, las relaciones entre determinados principios no son de coherencia, sino de divergencia e incluso de contradicción entre ellos.

Si repasamos la Declaración de 1970, y le añadimos como principio diferenciado la protección de los derechos fundamentales, observamos una tensión entre dos tipos de valores y de tendencias:

Por un lado, nos encontramos con principios clásicos que responden a un modelo de respeto a la soberanía estatal y de mera coexistencia pacífica entre los Estados. Este género de principios tutela y enaltece la dignidad del Estado: su igualdad soberana, su derecho a que sus asuntos internos no sean objeto de intervención por parte de otros países y su derecho a que no se emplee la fuerza armada contra su integridad territorial o independencia política. Se trata de principios que establecen derechos fundamentales de los Estados y que pueden dar lugar, evidentemente, a una concepción absolutista del poder, puesto que el Derecho internacional proclama en ellos una indiferencia sobre el ejercicio del gobierno en el interior de los países. Recuérdese que los principios de la Resolución 2625 fueron inicialmente llamados los principios de la “coexistencia pacífica”.

Por otro lado, hay principios que informan de una democratización del Derecho internacional. En ellos no se protege al Estado en sí mismo, sino a los pueblos (velando por su derecho a la autodeterminación externa y aun interna –derecho de los pueblos a disfrutar de un régimen democrático en el interior de sus países–) y a las personas humanas. Ya hemos dicho que el crecimiento experimentado por el Derecho internacional –sobre la base de la cooperación internacional y de la buena fe– ha ocasionado una relativización de la noción de soberanía estatal. Especialmente, esa cooperación internacional ha dado lugar a la eclosión y desarrollo progresivo de la protección internacional de los derechos fundamentales del ser humano, no ya del Estado. Esta tutela de los derechos humanos ha transformado la misma naturaleza del Derecho internacional, que ha dejado de estar sólo preocupado por las relaciones interestatales y ha pasado a regular las relaciones intraestatales, interesándose por el modelo de gobierno en el interior de los países. Ciertamente, esta transformación de la teoría del Derecho internacional se ha plasmado en normas queridas, o al menos consentidas, por el Estado. Pero, insisto, el ser humano ha pasado a ser objeto de interés jurídico-internacional, allá donde se encuentre y con independencia de su nacionalidad. Dicho en otros términos, la salvaguarda de los derechos fundamentales no es ya una cuestión de la jurisdicción interna de los Estados amparada por el principio que prohíbe la intervención de terceros países. Así pues, la dignidad humana convive con la dignidad estatal, a la que a veces se contraponen. Nos encontramos con valores clásicos, que subsisten, y valores emergentes propios de un derecho internacional contemporáneo que toma partido y se compromete ideológicamente, no se muestra indiferente respecto al modelo social y político¹¹.

11. Cfr. J. ROLDÁN BARBERO: *Democracia y derecho internacional*. Civitas, 1994.

Esta contraposición de valores se observa en numerosos hechos internacionales y las preguntas se disparan: ¿ha de preferirse el principio de la no intervención en los asuntos internos o bien la comunidad internacional debe inmiscuirse en la política interna a favor de una soberanía auténticamente popular (derecho a la democracia) y de la protección de los derechos humanos? ¿Qué medios de injerencia son apropiados para forzar un cambio del gobierno despótico?

Comprobamos, en suma, que entre los principios estructurales del Derecho internacional actual se encuentran valores antagónicos, fiel reflejo de realidades y tendencias complejas de la comunidad internacional. Ante este estado de cosas, ante esta colisión de principios, no es siempre fácil optar. No existe una jerarquía preestablecida entre los principios, aunque sí desde luego muchos criterios y normas orientativos. El supuesto más extremo de conflicto entre principios se produce cuando al valor de la paz (entronizada en la Carta de San Francisco como principio y propósito primordiales) se le opone el valor de los derechos humanos (revalorizado en las relaciones internacionales contemporáneas). La salvaguarda de los derechos humanos, decíamos, colabora decisivamente a favor de la paz y seguridad internacionales. Pero en ocasiones se defiende y se alienta una intervención armada (un quebrantamiento de la paz internacional, pues) en favor de los derechos de una población que está siendo reprimida ferozmente. El propio Consejo de Seguridad ha acogido ocasionalmente esta idea; así, en su Resolución 1973 (2011) relativa al conflicto libio. Este llamado “derecho de injerencia humanitaria”, convertido hasta en “responsabilidad de proteger”¹², resucita la teoría de la “guerra justa” invocada por los clásicos del Derecho internacional, y puede estar movido a veces por fines nobles y humanitarios, pero es indudable que se presta a abusos de todo tipo si no está avalado por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tal como prescribe la Carta de San Francisco. Pero es muy importante señalar que el mismo Consejo de Seguridad ha bendecido esta primacía de los valores humanitarios sobre los puramente pacifistas. Así ha sucedido en su Resolución 1973, adoptada en 2011 en relación con las revueltas internas en Libia. Parecida perplejidad y disparidad de pareceres se produce a la hora de pronunciarse sobre el derecho de los pueblos a recurrir a la fuerza armada en defensa de una autodeterminación reconocida por el Derecho internacional y reprimida por la potencia ocupante.

12. Cfr. C. GUTIÉRREZ ESPADA, M. J. CERVELL HORTAL: *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger*. Dykinson, 2014.

Las dudas, carencias, contradicciones que presiden los principios estructurales del Derecho internacional, y de las que aquí se ha dado sumaria noticia, influyeron para que la Constitución española decidiera guardar silencio sobre ellos, a diferencia de lo que hacen otras constituciones nacionales. Razones de carácter político y simbólico, además de jurídico, hubieran aconsejado, sin embargo, que nuestro ordenamiento constitucional hiciera suya expresamente la “constitución material” que gobierna las relaciones internacionales de las que la España democrática participa intensamente, y cuya ordenación y racionalidad jurídicas son fundamentales para nuestro Estado de Derecho.

SOBRE LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA ARMADA EN LOS ÚLTIMOS SETENTA AÑOS (1945-2015)

CESÁREO GUTIÉRREZ ESPADA*

I. La Carta (1945), a cambio de un Sistema de Seguridad Colectiva, lo prohibió todo

1. La Carta de Naciones Unidas, que en 1945 nació de la Conferencia de San Francisco, estableció un Sistema de Seguridad Colectiva apoyado en dos columnas: la *prohibición del uso de la fuerza armada* salvo en legítima defensa (artículos 2.4 y 51) y un *dispositivo de reacción institucional* contra el Estado que quebrantare injustificadamente esa prohibición (capítulo VII, artículos 39-51).

A) El artículo 2.4 de la Carta (1945) enuncia así la prohibición:

“Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”

Su enunciado fue objeto de interpretaciones diversas que versaron, sobre todo, en torno a tres cuestiones:

En primer lugar, en él se prohíbe la *amenaza* o *el uso* de la fuerza, pero no se definen tales términos. Hoy se considera (más adelante lo concretaré) que la prohibición de la fuerza debe entenderse en sentido amplio, integrando en ella

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Murcia.

incluso sus *usos menores*; en cuanto a la *amenaza* se refiere, no ha sido objeto de la atención suficiente lo que ha propiciado la indeterminación de su contenido¹; el Instituto de Derecho Internacional (IDI) ha establecido (2007), con todo, una precisión:

“en caso de amenaza de ataque armado contra un Estado, únicamente el Consejo de Seguridad tiene el poder de decidir o autorizar el uso de la fuerza”².

Como en la misma resolución, el IDI admite (y volveré después sobre el tema) que en el Derecho internacional actual es lícito invocar la legítima defensa ante amenazas “manifiestamente inminentes” de ataque armado, podemos entender que la *amenaza* se refiere a casos de peligro de ataques “latentes” (*infra* párrafo 16).

En segundo lugar, la prohibición, según la Carta, se limita a las *relaciones internacionales*. De modo que el monopolio de la fuerza dentro de las fronteras de un Estado corresponde a éste en exclusiva, a no ser que medie una decisión previa del Consejo de Seguridad que permitiera actuar en él para emprender acciones concretas.

Y, *finalmente*, aunque el artículo 2.4 prohíbe la amenaza o empleo de la fuerza contra la integridad territorial o a la independencia política de los Estados o resulte incompatible con los Propósitos de Naciones Unidas (lo que se ha utilizado como argumento para considerar lícitos los usos de la misma sin esa finalidad), los trabajos preparatorios de la Carta confirman que dichos términos se incluyeron no para debilitar la prohibición, como dicha interpretación defiende, sino para reforzarla³.

Esta importante norma del Derecho internacional fue confirmada (y precisada también) posteriormente, tanto por la Declaración de Principios (1970) como por la Definición de la Agresión (1974) (*infra* párrafos 5-6).

B) En cuanto al sistema de seguridad colectiva (capítulo VII), su escalón inicial consiste en la determinación por el Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, su quebrantamiento o un acto de agresión (artículo 39) y, producida ésta, en una prudente gradación de medidas: medidas provisionales (artículo 40), medidas coercitivas no armadas (artículo 41) e, incluso, medidas

1. *Vid.* STÜRCHLER, N.: *The Threat of Force in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

2. 10 A Resolution, 27 de octubre de 2007: “Problèmes actuels du recours à la force en droit international. A. Légitime défense”, párrafo 7 (http://www.idi-iil.org/idiF/navig_res_chron.html).

3. En el mismo sentido, BOTHE, M.: “Limits to the use of force imposed by International Law. Current problems”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, XI-XII (2007-2008), pp. 307-368 (p. 321).

coercitivas de naturaleza militar (artículo 42). La Carta prevé también, a fin de que la ONU cuente en su caso con los medios adecuados, la obligación de sus Estados miembros de poner a disposición del Consejo fuerzas armadas, ayudas y facilidades, e incluso que éstos tengan preparados los contingentes precisos para el caso de “medidas militares urgentes” (artículos 43-45); asimismo, la Carta se preocupó de asegurar su propia dirección estratégica de las fuerzas utilizadas por medio de un Comité de Estado Mayor, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (artículo 47). Habría que añadir que el sistema previsto permite a Naciones Unidas utilizar Organizaciones regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad (artículos 52-54). E importante disposición conexas, que ha condicionado el éxito del Sistema, establece en esta materia la necesidad del voto a favor, en el marco de una mayoría de nueve votos sobre quince, de los cinco miembros permanentes del Consejo (artículo 27.3).

2. El nuevo sistema de seguridad colectiva acaba con el régimen basado en la autotutela del Derecho internacional clásico, cerrando así el proceso iniciado a fines de la Primera Guerra Mundial (1914-1918). La Carta, entonces, decide la “exclusión en general” del mundo del Derecho de todos los usos de la fuerza sobre los que aleteaba la sombra de la duda (legítima defensa preventiva, represalias, protección de los nacionales en el extranjero, intervención de humanidad). Sólo la legítima defensa como respuesta a un ataque armado justifica el empleo unilateral de la fuerza por los Estados y, en todo caso, sólo hasta que el Consejo de Seguridad adopte las medidas adecuadas para el mantenimiento o preservación de la paz (artículos 2.4 y 51). El artículo 51 dice así:

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

3. El derecho de legítima defensa se reconoce, afirma el precepto, sólo en caso de *ataque armado*, con lo que la determinación de éste resulta esencial. Como el IDI concretara (2007):

“Un ataque armado que de lugar al derecho de legítima defensa debe alcanzar un cierto grado de gravedad. Las acciones que impliquen un uso de la fuerza de menor intensidad pueden dar lugar a contramedidas que sean conformes con el derecho internacional. En caso de ataque de menor intensidad el Estado afectado puede asimismo adoptar las medidas de policía estrictamente necesarias para rechazar el ataque”⁴.

Volveré después sobre esta cuestión (*infra* párrafo 13).

El Derecho internacional consuetudinario exige a la legítima defensa ciertos requisitos: *inmediatez*, es decir, debe ser la respuesta a un ataque armado sufrido o que se está sufriendo; *necesidad*, pues la respuesta debe ser el único medio para detener la agresión; y *proporcionalidad*, dado que la reacción defensiva debe guardar cierto equilibrio con el ataque recibido (el Tribunal Internacional de Justicia [TIJ] ha reconocido el carácter consuetudinario de estos requisitos en su sentencia de 1986 [fondo] en el *asunto Nicaragua*). En la práctica reciente, estos requisitos se aplican; por ejemplo, el Informe (2009) de la Misión Internacional de Investigación de los Hechos sobre el conflicto de Georgia (2008) consideró que ni las acciones armadas de Georgia contra Osetia del Sur ni las posteriores de Rusia contra la propia Georgia respetaron la exigencia de proporcionalidad que el concepto de legítima defensa exige⁵.

El artículo 51 de la Carta establece, además, dos condiciones: deber de informar al Consejo de Seguridad sobre las medidas tomadas en ejercicio del derecho y carácter provisional y subsidiario respecto de la acción del Consejo de Seguridad.

La legítima defensa, en fin, puede ser individual y colectiva. El TIJ, en el *asunto Nicaragua* (1986), ha precisado que la defensa ejercida por un Estado que no ha sido víctima del ataque depende de dos requisitos: que el Estado víctima se haya declarado objeto de un ataque armado y que haya solicitado de quien le defiende que lo haga⁶.

Es cierto, en fin, que han existido desde el principio dos concepciones sobre el alcance del artículo 51 de la Carta: *una*, restringiendo su operatividad a la existencia de un ataque armado puro y duro; y *otra* según la cual esa disposición no abarca toda la legítima defensa que el Derecho consuetudinario permitiría,

4. 10 A Resolution cit. (*supra* nota 2), de 27 de octubre de 2007, párrafo 5.

5. Vid. *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia. Report*, volume I, september 2009, párrafos 19 y 21 (pp. 22-24) (el Informe puede consultarse en pdf en <http://news.bbc.co.uk>, consulta del 23 de junio de 2015) Vid. también Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 30 de septiembre de 2009 (13875/09 [Presse 278]): Presentation of the report of the Independent..., pp. 1-2. Y un comentario doctrinal del mismo por LOTT, A.: “The Tagliavini Report Revisited: *ius ad bellum* and the legality of the Russian intervention in Georgia”, *Merkourios* 2012 (*Utrecht Journal of International and European Law*), volumen 28/issue 74, pp. 4-21.

6. Sentencia de 27 de junio de 1986, párrafos 35 y ss. (*CIJ Recueil* 1986, pp. 14 ss.)

y a cuyo amparo los Estados podrían reaccionar por la fuerza también para evitar que se produzca un ataque armado (legítima defensa preventiva) o para proteger la vida de sus nacionales en el extranjero⁷. También lo es, sin embargo, que la primera de esas concepciones dominaba claramente en la doctrina e igualmente que de la jurisprudencia del TIJ se desprende una interpretación del artículo 51 de la Carta favorable a la misma.

II. El fracaso del Sistema generó una práctica perturbadora

4. Sin embargo, el Sistema previsto por la Carta fracasó. Básicamente, por dos razones: el desacuerdo entre Occidente y el Grupo Socialista tras su entrada en vigor provocó la frecuente (abusiva) utilización del derecho de veto y la consiguiente ineficacia del Sistema. Asimismo, el Ejército que la Carta había bosquejado como brazo armado que la Organización pudiera utilizar contra el Estado culpable de violar sus disposiciones, jamás pudo articularse según lo previsto; y nunca fue operativo el Comité de Estado Mayor, órgano encargado de asesorar en estos temas al Consejo y asumir la dirección táctico-estratégica de las operaciones por él decididas.

La quiebra del sistema de seguridad colectiva provocó diversos fenómenos, todos negativos, en particular tendencias por las que los Estados intentaron ensanchar el concepto de legítima defensa para incluir en él (haciéndolas así formalmente lícitas) las principales modalidades del uso de la fuerza no cubiertas por el artículo 51.

A) La ampliación del concepto de legítima defensa

5. En el artículo 51, según interpretación generalizada de la época, se contemplaba únicamente la hipótesis de un ataque llevado a cabo por las fuerzas armadas regulares de un Estado. Pero muy poco después de la adopción de la Carta, la práctica internacional nos enseñó que el uso de la fuerza que un Estado decidía llevar a cabo contra otro no seguía siempre el “esquema de libro” previsto en su texto sino que se llevaba a cabo de manera más insidiosa, la *agresión armada indirecta*. La expresión permitía cubrir dos modalidades del uso de la fuerza: *de un lado*, un Estado podía enviar a otro fuerzas armadas irregulares (voluntarios, mercenarios, terroristas...) para cometer en él actos armados; pero un Estado podía también, *de otro*, animar, financiar, suministrar

7. Una posición oficial en este sentido, por ejemplo, tendente a justificar el *raid* aéreo de los Estados Unidos sobre las ciudades libias de Trípoli y Bengasi (1986) con base en la legítima defensa fue la empleada por el representante de ese país ante el Consejo de Seguridad en su sesión de 14 de abril de 1986; recuérdese, asimismo, la posición del juez E. Schwebel en el asunto sobre las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (competencia) (*vid. infra* nota 16).

armas, organizar o apoyar a un movimiento armado que luchaba en el interior de su propio país contra el régimen establecido⁸. Ambos tipos de conducta no tienen exactamente el mismo alcance: así, *en el caso del envío por un Estado de grupos armados* aparece indefectiblemente una estrecha relación (en las tácticas, estrategias, planes y objetivos) entre los grupos armados y el Estado que los ha enviado, de ahí que si los actos armados por ellos cometidos revisten, por su gravedad y amplitud, las características de un genuino ataque armado, el Estado mismo deba ser responsable por ellos; en el segundo supuesto, *la ayuda prestada por un Estado a un movimiento armado interno, nacido o establecido en otro, en su lucha contra el gobierno*, el uso de la fuerza armada de tales grupos es obra suya no del tercer Estado que se limita a alentarlos y que no comete él, de este modo, una agresión armada, con la única excepción, sí, en supuestos extremos, de que pudiera probarse el control absoluto de dichos grupos por parte del Estado en cuestión (prueba compleja, como la práctica más reciente [2014-2015], Rusia y su apoyo a los pro-rusos del este de Ucrania, demuestra)⁹.

Ante una práctica internacional así, la interrogante surgió de inmediato: ¿era jurídicamente correcto por parte del Estado objeto de los ataques la invocación de la legítima defensa? Los grupos de Estados de la época asumieron posiciones distintas, que pueden verse con claridad en los trabajos preparatorios tanto de la Declaración de Principios (1970) como de la Definición de la Agresión (1974)¹⁰.

Durante los trabajos preparatorios de la resolución 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, que adoptó la Declaración de Principios, los Estados occidentales apoyaron claramente la licitud de la legítima defensa (individual o colectiva) de un Estado frente a otro que llevaba a cabo actividades subversivas y, en general, del tipo conectado con la agresión indirecta. Los Estados del Tercer Mundo e incluso algún Estado socialista, por el contrario, mantuvieron que resultaba inadmisibles la aplicación de la legítima defensa frente a agresiones indirectas, por ampliar en exceso los casos en los que, a tenor de lo previsto en el artículo 51 de la Carta, podía esgrimirse válidamente este concepto. El texto finalmente adoptado en la Declaración de Principios (1970) condena, como contrarias a la

8. CASSESE, A.: *Il Diritto Internazionale nel mondo contemporaneo*, Il Mulino, Bolonia, 1984, pp. 263-265; ID.: "Article 51", en J.P. Cot y A. Pellet (Directores): *La Charte des Nations Unites. Commentaire article par article*, M. Nijhoff-Bruylant, Dordrecht-Bruselas, 1985, pp. 769-794 (pp. 778 ss., 785-786); LAMBERTI ZANARDI, P.L.: "Indirect military agresión", en A. Cassese (Edt): *The current legal regulation of the use of force*, M. Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp. 111-119.

9. *Vid.* nota 36 *infra*.

10. Para una visión más detallada de las posiciones de los diversos grupos de Estados en relación con el uso de la fuerza en ambos textos, *vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El uso de la fuerza y el Derecho internacional después de la descolonización*, Cuadernos de la Cátedra "J.B. Scott", Universidad de Valladolid, 1988, pp. 24-25 y 25-27.

norma que prohíbe el uso de la fuerza armada, las actividades de organización, fomento o ayuda a actividades subversivas en otros Estados, pero no se pronunció expresamente sobre la pertinencia o no de invocar la legítima defensa frente a acciones de esa naturaleza¹¹, precisándose en el párrafo que cierra el Principio dedicado al uso de la fuerza:

“ninguna de las disposiciones de los párrafos precedentes se interpretará en el sentido de que amplía o disminuye en forma alguna el alcance de las disposiciones de la Carta relativas a los casos en que es legítimo el uso de la fuerza”.

No es sorprendente, entonces, que el TIJ haya dejado claro después la incorrección de invocar la legítima defensa ante *usos menores* de la fuerza (*supra* párrafo 3 e *infra* párrafo 13).

En relación con los trabajos relativos a la Definición de la Agresión (resolución 3314, XXIX, de 14 de diciembre de 1974), pronto se admitió por todos que el *envío de grupos irregulares por un Estado* al territorio de otro para llevar a cabo actos equiparables en su intensidad a un ataque armado en el sentido del artículo 51 de la Carta, sí constituía una agresión capaz de generar una respuesta en legítima defensa. Hubo, sin embargo, división y debate sobre si el *apoyo por un Estado a grupos armados que operan autónoma e independientemente en otro* daría lugar también a la válida invocación de dicho concepto: Occidente, la Unión Soviética y los Estados de su zona de influencia consideraban tales hechos como una agresión armada contra la que era posible responder con la fuerza; los Estados del Tercer Mundo se negaban a admitir en este concreto supuesto la invocación del artículo 51 de la Carta.

La resolución 3314 (XXIX) finalmente adoptada incluyó una fórmula que pretendía un equilibrio entre ambas posturas, identificándose entre los actos calificados de agresión armadas y, en consecuencia, generadores del derecho de legítima defensa: el *envío* por un Estado o en su nombre de grupos armados o su *implicación sustancial* en ello (artículo 3, letra g de la Definición de la Agresión). No fue una fórmula que resultara del todo clarificadora¹², dadas las dos interpretaciones que generó en la doctrina: *unos* entendiendo que dicho texto solo considera agresión armada el envío de bandas armadas por un Estado o su implicación “en dicha acción”, esto es, en el envío¹³, con lo que el apoyo (del

11. *Principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas*, párrafos octavo y noveno.

12. En este sentido, RÖLING, B.V.A.: “The 1974 United Nations Definition of agresión”, en A. Cassese: “*The current legal regulation of the use of force* cit. (nota 8), pp. 413-421 (p. 416).

13. Es el caso de P.L. LAMBERTI ZANARDI (*op. cit.* en nota 8), quien después de transcribir el

tipo que fuera) a grupos armados autónomos e independientes que operan en el ámbito interno de un Estado no constituiría en principio una agresión armada; *otros*, por el contrario, defendiendo que la *implicación sustancial exigida* no se refería a la acción de *enviar* sino a los *actos* que los grupos armados (enviados o autóctonos) llevaban a cabo, tesis según la cual el apoyo sustancial a dichos grupos se calificaría asimismo como un supuesto (indirecto) de agresión armada si los actos armados en cuestión revestían un cierto nivel de gravedad¹⁴. En mi opinión, el tenor literal del artículo 3, letra g (al menos en sus versiones, auténticas ambas, en español e inglés) y aún una interpretación lógica y basada en el sentido común sugerían que la segunda de estas interpretaciones es la correcta. El TIJ así lo ha entendido también finalmente (*infra* párrafo 13).

6. No obstante todo ello, la contumacia de algunos Estados en mantener la legítima defensa en todo supuesto de agresión indirecta (en particular cuando el Estado al que se acusa es únicamente culpable de servir de refugio a grupos o comandos terroristas que han cometido actos de ese tipo en otro Estado o contra sus intereses o, incluso, cuando se sospecha ha sido culpable de organizar un atentado terrorista [como el de *La Belle*, discoteca berlinesa en la que resultaron afectados miembros de las fuerzas armadas de los Estados Unidos]) se demostró en los años sucesivos a la adopción de la Definición de la Agresión (1974): *raids* de Israel en el Líbano o Túnez; de Sudáfrica en Angola, Zambia o Lesotho; de los Estados Unidos contra Libia (...) ¹⁵.

B) La protección de los nacionales en el extranjero

7. Práctica estatal, en su gran mayoría de Estados occidentales, posterior a estas manifestaciones y desarrollos normativo-políticos (Carta, Declaración de Principios o Definición de la Agresión), y un cierto sector doctrinal¹⁶

texto francés del artículo 3.g (“L’envoi par un Etat ou en son nom de bandes ou groupes armés, de forces irrégulières ou de mercenaires qui se livrent à des actes de force armée contre un autre Etat d’une gravité telle qu’ils équivalent aux actes énumérés ci-dessus, ou le fait de s’engager d’une manière substantielle dans une telle action”), afirma: “The use of the word ‘action’ rather than ‘actes’ makes it clear that what is being referred to is the *sending* rather than the *acts* of the armed bands” (cursiva añadida).

14. SCISO, E.: “L’aggressione indiretta nella Definizione dell’Assamblea Generale delle Nazioni Unite”, *Rivista di Diritto Internazionale*, LXVI (1983), núm. 2-3, pp. 253.-290 (pp. 259 ss. sobre todo). *Vid.* también de la misma autora: “Legittima difesa e aggressione indiretta secondo la Corte Internazionale ddi Giustizia”, *Rivista di Diritto Internazionale*, LXX (1987), núm. 3-4, pp. 627-640.

15. *Ad ex.* REGOURD, S.: “Raids ‘anti-terroristes’ et développements des atteintes illicites du principe de non-intervention”, *Annuaire Français de Droit International*, XXXII (1986), pp. 79-103 (pp. 83-93).

16. Por la importancia del cargo que ocupaba, cabe citar la tesis del juez S.M. Schwebel, en el asunto Nicaragua. Tras dudar, por su práctica, que el artículo 2.4 de la Carta reflejase Derecho internacional consuetudinario, el juez estadounidense, afirmó: “That is not to say art.2 paragraph 4 and art. 51

defendieron la idea, con base en una cobertura jurídica que no siempre era la misma, de que no constituye un uso ilícito de la fuerza armada la intervención militar en un Estado extranjero con el único fin de defender, al menos¹⁷, la vida de sus nacionales¹⁸.

En su Informe de 2009, la Misión Internacional sobre el Conflicto de Georgia (2008), ante las alegaciones de la Federación de Rusia de que su intervención armada en Georgia tenía por objeto proteger a sus propios ciudadanos que vivían en Osetia del Sur, de acuerdo con el artículo 61.2 de su Constitución (“la Federación Rusa garantiza la defensa y protección de sus nacionales más allá de sus fronteras”), afirmó:

“Es cierto que desde 1945, numerosos Estados han llevado a cabo acciones militares a fin de proteger a sus propios nacionales en el extranjero. En muchos casos, se dudó de la legalidad de dichas acciones. *No existe derecho consuetudinario alguno que permita tales acciones*”¹⁹.

C) La intervención humanitaria

8. Un sector doctrinal (estadounidense sobre todo) y una escasa práctica estatal sostuvieron, con posterioridad también a la Carta, la Declaración de Principios y la Definición de la Agresión, la licitud (en el marco, sí, de estrictos requisitos) de las intervenciones (armadas) de humanidad contra Estados que practicasen una política de maltrato brutal de su propia población²⁰ (*vid. infra* párrafos 19 ss.).

of the Charter occupy the whole field of the use of force in international relations. It is not say, for example, that necessarily there is no scope to *self-defence* or *the protection of nationals* apart from art. 51 and art. 2 paragraph 4” (Opinión disidente a la sentencia del TIJ de 26 de noviembre de 1984, *CIJ Recueil 1984* [competencia], p. 615, párrafo 88; también en su opinión disidente a la sentencia de 27 de junio de 1986 [fondo], párrafos 172-173) (cursiva añadida).

17. La tesis de que la protección de los nacionales permitiría la intervención no solo para proteger la *vida* de los propios nacionales sino también sus *bienes*, lo que a la postre la consideraría posible asimismo sólo cuando los bienes aparecen en juego, era ya en la década de los ochenta claramente minoritaria (GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional [Reflexiones sobre la interpretación y consecuencias que pueden derivarse, en tal materia, de la aceptación por la CDI del estado de necesidad]*, Tecnos, Madrid, 1987, pp. 101-110).

18. *Vid.* RONZITTI, N. (*Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity*, M. Nijhoff, Dordrecht, 1985, pp. 1-88 [sobre todo pp. 62 ss.] y 89-114 [especialmente 108-110]), GUTIÉRREZ ESPADA, C. (*El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional... cit.*, pp. 101 ss.), DÍAZ-BARRADO, C.M. (“La pretensión de justificar el uso de la fuerza con base en consideraciones humanitarias”, *Revista Española de Derecho Internacional*, XL [1988], núm. 1, pp. 41-77, sobre todo 59-65 y 70-75) y la bibliografía por ellos citada

19. Informe cit. (nota 5), párrafo 23 (p. 24) (Cursiva añadida)

20. *Vid.* RONZITTI, N. (*Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity* cit. [nota 18], pp. 89 ss.), VERWEY, W.D. (“Humanitarian intervention”, en A. Cassese [Editor]: *The current legal regulations of the use of the force* cit. (nota 8), pp. 57-78) y

D) Las “guerras coloniales”

9. Según el artículo 2.4 de la Carta (1945), la fuerza armada estaba prohibida en las relaciones internacionales, no cubriendo por tanto su empleo por los Estados *in foro domestico*. En ese momento, una colonia se encontraba enmarcada en el sistema jurídico-político territorial del Estado metropolitano, de ahí que las relaciones entre un Estado colonial y su colonia constituían un asunto interno²¹. Como cuando la Carta se redactó, los movimientos de agitación ya comenzaban a apuntar en el seno de los imperios coloniales, un internacionalista italiano pudo afirmar:

“las Naciones Unidas nacieron con este especie de pecado original consistente en permitir a las Potencias coloniales el uso de la fuerza para reprimir las tensiones en sus colonias”²²

10. No obstante, cuando años después la Asamblea General de Naciones Unidas acepta (*Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales*, resolución 1514 [XV], 15 de diciembre de 1960) el derecho de todo pueblo colonial a su libre determinación, los Estados que fueron surgiendo del proceso descolonizador se esforzaron en concretar este derecho en varios extremos. Uno de ellos: admitir lisa y llanamente que la negativa de la Potencia administradora a hacer posible el derecho de libre determinación legitimaba al pueblo colonial a luchar para conseguirlo y a pedir y recibir ayuda de Estado amigos. Los trabajos preparatorios de la Declaración de Principios (1970) y los de la Definición de la Agresión (1974) demuestran el ardor con que los Estados nacidos de la descolonización se dedicaron a la tarea.

En los trabajos del Comité Especial encargado de elaborar la Declaración de Principios²³, la *tesis de los Estados afro-asiáticos (que el grupo socialista apoyó con firmeza)* sostuvo que la represión que la Potencia administradora llevara a cabo del derecho a la libre determinación de un pueblo colonial constituía, reconocido ya este derecho en el plano jurídico, un uso ilícito de la fuerza según las disposiciones de la Carta, contra el que ese pueblo, en legítima defensa,

GUTIÉRREZ ESPADA, C. (*El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional...* cit. [nota 17], 101 ss.) y la bibliografía citada por ellos.

21. CASSESE, A.: “Article 51” cit. (nota 8), pp. 769-794 (pp.778 ss.); ABI-SAAB, B.: “Wars of national liberation and the laws of war”, en F.A. Snyders y S. Sathirathai (Edts.): *Third World attitudes toward International Law. An Introduction*, M. Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp. 125-140; SHAW, M.: “The international status of national liberation movements”, en F.A. Snyders y S. Sathirathai (Edts.): *Third World attitudes toward International Law...* cit., pp. 141-155 (p. 147);

22. CASSESE, A.: “Article 51” cit (nota 8), pp. 786-787.

23. Para un análisis más detallado de las diversas posiciones, PÉREZ VERA, E.: *Naciones Unidas y los principios de la coexistencia pacífica*, Tecnos, Madrid, 1973, pp. 78-87; TANCA, A.: “The prohibition of force in the United Nations Declaration on Friendly Relations of 1970”, en A. Cassese (Edt): *The current legal regulation of the use of the force* cit. (nota 8), pp. 397-412 (pp. 404 ss.).

podía levantarse en armas y pedir y recibir ayuda de los Estados amigos (re-párese, incluso en legítima defensa colectiva). *Los Estados del grupo occidental y algunos Estados latinoamericanos* se oponían rotundamente, sin negar el derecho de libre determinación, a expandir tan peligrosamente a su juicio el concepto de legítima defensa, derecho por lo demás (defendían) aplicable únicamente en las relaciones entre Estados y no entre un Estado y un pueblo colonial (que no lo era). *El resultado de la Declaración de Principios* (1970) fue una solución de compromiso entre ambas posturas; así el párrafo quinto del principio sobre la igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos reconoce la legitimidad de la lucha del pueblo colonial y su derecho a pedir y recibir ayuda, pero no menciona en momento alguno el concepto de legítima defensa.

En el caso de la Definición de la Agresión (1974), en el que la contraposición de tesis del Tercer Mundo y Socialistas frente a las de Occidente se manifestó de nuevo, el resultado se concretó en una disposición (su famoso artículo 7) poco útil en sí mismo, a mi juicio, respecto de esta cuestión, al no aportar en rigor datos nuevos.

III. A la que todos contribuyeron (...), y contribuyen

11. La práctica que el fracaso del sistema de seguridad colectiva generó condujo a una erosión de la categórica prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales con la que la Carta (1945) nació. Y a que ello fuera, sea, así, contribuyeron todos: Tercer Mundo, Este y Oeste.

Los Estados nacidos de la descolonización, en ciertos sectores y cuando así convenía a sus intereses, no dudaron en erosionar la prohibición del uso de la fuerza, propugnando justificaciones no previstas en la Carta para ciertos usos de la misma. La proclama general de respeto del Principio que los pobres y oprimidos “nuevos” Estados lanzaban contra los autores de su pobreza y opresión, los Estados capitalistas e imperialistas que se servían, clamaban, de su poder militar y económico para asegurar sus privilegios, no les impidió precisamente a algunos de ellos llevar acabo intervenciones militares localizadas (*hot pursuit*) contra bandas armadas que se refugiaban en Estados vecinos, como Marruecos en Argelia, Irak en Turquía²⁴ o Nicaragua en Honduras, Costa Rica o El Salvador²⁵. La categórica prohibición del uso de la fuerza no impidió a Egipto enviar un contingente armado al aeropuerto de Larnaca

24. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional...* cit (nota 17), pp. 111-112.

25. EISEMANN, P.M.: “L’arrêt de la CIJ du 27 juin 1986 (fond) dans l’affaire des activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci”, *Annuaire Français de Droit International*, XXXII (1986), pp. 153-191 (p. 182 y nota 135 de la misma).

(Chipre), alegando el consentimiento previo del gobierno chipriota (que este negó), para intentar salvar la vida de sus nacionales secuestrados en un avión por un grupos terrorista²⁶. La categórica prohibición del uso de la fuerza armada no impidió a cinco Estados del Caribe, todos ellos excolonias (Jamaica, Barbados, Dominica, Santa Lucía, Antigua y San Vicente) incitar y servir de cobertura formal a los Estados Unidos para acabar en Granada (1984), excolonia asimismo, con un régimen político no deseado²⁷. La prohibición total de la manifestación más radical de la fuerza, la guerra, no impidió un conflicto bélico de ocho años entre Irán e Irak (1980-1988)²⁸.

Este y Oeste contribuyeron, asimismo, a la erosión de las normas de la Carta en varios sentidos. Aparte sus respectivas posiciones respecto de la agresión indirecta y las “guerras coloniales” ya apuntadas, uno y otro se consideraron legitimados para intentar justificar, de modo diverso, en varios supuestos (Cuba 1962, Santo Domingo 1965, Granada 1984, Checoslovaquia 1968) el uso de la fuerza para tutelar intereses vitales, amenazados a su juicio, en sus respectivas esferas de influencia. Fue advertido, de manera creciente, en este sentido, por sectores de doctrina occidental que el comportamiento de los Estados Unidos en el subcontinente americano recordaba mucho al patrocinado por la *doctrina Brezhnev o de la soberanía limitada* que ganó celebridad con motivo de la llamada “Primavera de Praga” (1968)²⁹. Puede ser de interés recordar en tal contexto cómo subyacía de tal modo en la actitud de los Estados Unidos, para intentar justificar el uso indirecto de la fuerza que llevaba a cabo en la Nicaragua sandinista, la concreta ideología política del Gobierno nicaraguense, que el TIJ consideró conveniente aludir a ello en su sentencia sobre el fondo del asunto Nicaragua (1986) con un pasaje de neta condena³⁰.

12. La práctica internacional, de todos los Estados, en desbordamiento de las reglas internacionales en vigor sobre el uso de la fuerza armada no

26. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional...* cit (nota 17), pp. 106-107.

27. JOYNER, CH.C.: “The United status action in Grenada: reflexions on thid lawfulness of invasión”, en F.A. Snyders y S. Sathirathai (Edts): *The Third World Attitudes toward International Law...* cit. (nota 21), pp. 57-72 (pp. 60, 66).

28. GUTIÉRREZ ESPADA, C. y SILVELA DÍAZ-CRIADO, E.: *El conflicto de Irak I*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006, pp. 20 ss.

29. CASSESE, A.: *Il Diritto Internazionale nel mondo contemporaneo* cit. (nota 8), pp. 277-278; CHARVIN, R.: “la doctrine américaine de la souveraineté limitée”, *Révue Belge de Droit International*, XX (1987), núm. 1, pp. 5-27; HIGGINS, R.: “The attitude of western status towards legal aspects of the use of force”, en A. Cassese (Edt.): *The current legal regulation of the use of the force* cit. (nota 8), pp. 435-452 (pp. 437-440).

30. Sentencia de 27 de junio de 1986, párrafo 263, *CIJ Recueil 1986*, p. 133 (en general pp. 130 ss., párrafos 257 ss.).

ha cesado tampoco en los últimos años. Permítame el lector que enumere sólo algunos casos recientes de entre los de mayor alcance probablemente³¹, en los que, en todos ellos, la legalidad del comportamiento en cuestión es, como mínimo, discutible: “Guerra de Kosovo” (1999)³², “Guerra de Afganistán” (2001-2002)³³, “Guerra de Irak” (2003)³⁴, puesta en práctica de la OTAN en la “Guerra de Libia” (2011) de las resoluciones del Consejo de Seguridad³⁵, intervención de Rusia en el este de Ucrania (2014-2015)³⁶, bombardeos contra el Estado Islámico por una coalición internacional en Siria (2014-2015) sin autorización del régimen³⁷, ataques aéreos de Egipto en Libia (2015)³⁸ (...).

31. Para un examen concienzudo de la práctica hasta 1999, FRANCK, TH.M.: *Recourse to Force. State action against threats and armed attacks*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

32. *Ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (La “Guerra de Kosovo””, *Anuario de Derecho Internacional* (hoy ya *Anuario Español de Derecho Internacional*), XVI (2000), pp. 93-132.

33. *Ad ex.* DE FARAMIÑAN GILBERT, J.M. y DE SANTAYANA Y GÓMEZ DE OLEA, J.P.: *El conflicto de Afganistán*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2009.

34. *Ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C. y GONZÁLEZ MARTÍN, A.: *El conflicto de Irak II*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

35. *Ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el ‘núcleo duro’ de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27 (2011), pp. 57-75.

36. *Vid. ad ex.* (todas las consultas el 23 de junio de 2015): “Ucrania: Rusia no permanecerá al margen” (2 marzo 2014), pp. 1-2 (<http://mundo.spuniknewa.com>); “Situación en el Este de Ucrania” (abril 2014), pp. 1-4 (<http://mundo.sputniknews.com>); RAINSFORD, S.: “¿Está Rusia pujando por la paz o por la guerra en el conflicto de Ucrania?” (25 enero 2015), pp. 1-9 (<http://www.bbc.com>); “Kiev asegura que Rusia concentra tropas y armas en el este de Ucrania y teme que vuelva la guerra total” (28 mayo 2015), pp. 1-2 (<http://es.euronews.com>). Y, en fin, la resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2015, sobre la situación en Ucrania (2014/2965 [RSP]), afirma: “Condena enérgicamente la política agresiva y expansionista de Rusia, que constituye una amenaza para la unidad y la independencia de Ucrania y plantea una amenaza potencial a la propia UE, incluida la anexión ilegal de crimen y *el mantenimiento de una guerra híbrida no declarada contra Ucrania*, con guerra de informaciones y elementos de la guerra cibernéticas, uso de fuerzas regulares e irregulares, propaganda, presión económica, chantaje energético, diplomacia y desestabilización política (...)”, párrafo 5 (<http://www.europarl.europa.eu>, cursiva añadida); en particular sobre el asunto de Crimen y las reacciones de la comunidad internacional, BERMEJO GARCIA, R.: *La vuelta de Crimen a la madre-patria. Algunas reflexiones a la luz del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

37. *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El conflicto en Siria (2011-2014) a la luz del Derecho internacional y de la (geo)política”, *Revista UNISCI*, núm. 37 (enero 2015), pp. 99- 131.

38. *Vid. ad ex.* (todas las consultas el 24 de junio de 2015): “Egipto bombardea Libia tras la ‘venganza’ del Estado islámico contra cristianos coptos” (16 febrero 2015), pp. 1-4 (<http://www.elconfidencial.com>); “Egipto pide a Estados Unidos que extienda la lucha contra el Estado Islámico a Libia” (17 febrero 2015), pp. 1-2 (<http://www.arndigital.com>); “La Liga Árabe se une a la lucha contra el Estado islámico” (30 marzo 2015), pp. 1-3 (<https://infodelmundo.wordpress.com>).

IV. ¿Cuál es, hoy, 70° aniversario de la creación de Naciones Unidas, el estado de la cuestión?

A) Una legítima defensa más amplia

13. La legítima defensa es en la actualidad posible, más allá probablemente de lo que el texto de la Carta pensara, en ciertos supuestos de agresión indirecta. El TIJ en particular ha dejado, a mi juicio, suficientemente claro, en su sentencia en el asunto Nicaragua (1986), que dicho concepto es aplicable en los casos en que la agresión indirecta se lleva a cabo por medio del *envío de bandas armadas por un Estado* para cometer en otro actos armados de gravedad y aún en aquellos en los que esos *grupos armados no han sido enviados por él pero el Estado en cuestión se implica sustancialmente en los actos de fuerza por ellos cometidos* (artículo 3.g de la Definición de la Agresión, precepto que el Tribunal considera “expresión del Derecho internacional consuetudinario”)³⁹. No considera el Tribunal, por el contrario, que otros supuestos en los que un Estado se implica en los actos armados que llevan a cabo en el territorio de otro Estado grupos no enviados por él (tales como asistencia mediante el suministro de armas, asistencia logística o de otro tipo) sean constitutivos de una agresión armada que faculte al Estado lesionado a invocar el derecho de legítima defensa⁴⁰.

Y lo ha concretado, además, considerando que no son usos de la fuerza calificables de ataque armado que justifique una respuesta en legítima defensa (son “usos menores”)⁴¹ no sólo el apoyo a fuerzas rebeldes de un Estado mediante el suministro de armas o apoyo logístico, sino también otros usos más directos tales como el lanzamiento de un misil contra un buque mercante, los disparos repetidos hacia un helicóptero militar desde una patrullera, el sembrado de una mina con la que choca un navío de guerra o el entrenamiento y transporte (aéreo) de grupos armados para realizar incursiones en un Estado vecino⁴².

14. La legítima defensa es hoy posible, más allá probablemente de lo que la Carta pensara, contra actores no estatales. Es verdad que en el asunto sobre *las*

39. Sentencia de 27 de junio de 1986, párrafo 195 (*CIJ Recueil 1986*, p. 103).

40. Muy claros en este sentido los párrafos 191-195 y 210-211 de su sentencia de 27 de junio de 1986 (fondo) en el asunto de Nicaragua (*CIJ Recueil 1986*, pp. 103 ss.). Posición, ésta, que el Tribunal ha confirmado en el *asunto sobre las actividades armadas en el Congo* (sentencia de 19 de diciembre de 2005, párrafo 146).

41. *Vid. ad ex.* RUYSS, T.: “The meaning of ‘force’ and the boundaries of the *ius ad bellum*: are ‘minimal’ uses of force excluded from UN Charter art. 2 (4)?”, *The American Journal of International Law*, 108 (2014), núm. 2, pp. 159-210.

42. Sentencia de 1986 cit., párrafo 195; sentencia de 6 de noviembre de 2003, en el asunto de *las plataformas petrolíferas*, párrafos 51, 64 *in fine* y 72 (*CIJ Recueil 1973*) y sentencia de 19 de diciembre de 2005, en el de *las actividades armadas en la República Democrática del Congo*, párrafos 127, 161-164 (*CIJ Recueil 2005*).

consecuencias jurídicas de la edificación de un muro en territorio (palestino) ocupado (2004), el TIJ precisó, en el contexto de la pretensión israelí de que hoy se reconoce “el derecho de los Estados al recurso a la fuerza en legítima defensa contra los atentados terroristas”, que esta figura solo puede invocarse en caso de actos armados entre Estados, no de violencia interna, es decir, en el territorio de un Estado (o en territorio ocupado por este)⁴³.

Pero también lo es que no hay peor ciego que el no quiere ver, que la realidad cambia y que no es bueno que los conceptos jurídicos se petrifiquen y vivan su propia vida desconectados del mundo real. Y parece conveniente reflexionar sobre los términos en que dos de los jueces en el *asunto sobre las actividades armadas en el territorio del Congo* (2005) se expresaron. B. Simma y P.H. Kooijmans consideraron que la legítima defensa (artículo 51 de la Carta) no sólo es invocable por un Estado para defenderse de otro (como la Corte sostuvo en el asunto del muro antes reseñado) sino también de individuos o grupos irregulares; para el juez holandés, el hecho de que para poder ejercitar la legítima defensa el ataque armado deba emanar de un Estado se trata de un requisito que (al no figurar expresamente en el artículo 51) debe considerarse meramente el fruto de una interpretación, de modo que si las actividades de bandas armadas pudieran equipararse a un ataque armado, el Estado víctima podría amparar en dicho precepto su respuesta armada aunque dichos grupos no hubieran sido “enviados” o “sustancialmente controlados” por Estado alguno en concreto⁴⁴.

Esta interpretación más amplia de la legítima defensa sería susceptible de ser aplicada en casos diversos (desde el de grupos armados actuando sin trabas en un Estado cuyo Gobierno no es capaz de ejercer control eficaz al respecto hasta, más en general, en casos de terrorismo)⁴⁵. El IDI, en su sesión de Santiago de Chile (2007), adoptó una resolución en la que considera que el artículo 51 de la Carta “se aplica en principio” en casos de “ataque armado a un Estado por un actor no estatal”, pero es, éste, un problema complejo, afirma el Instituto, en el que, hoy por hoy, cabe hacer dos precisiones: *una* (aplicación clara del Derecho en vigor), en caso de ataque armado llevado a cabo por un actor no estatal siguiendo instrucciones o bajo la dirección o el control de un Estado, “este puede ser objeto de la acción en legítima defensa del Estado víctima”; y *dos* (aclaración de interés que despeja dudas que se tenían) “si un ataque armado se lanza desde un espacio situado fuera de la jurisdicción de cualquier

43. Dictamen de 9 de julio de 2004, párrafos 138-139.

44. Opinión del juez Kooijmans (párrafos 27-29) y Opinión del juez Simma (párrafos 8 y 12).

45. Hechos, por lo demás, y el propio juez Kooijmans lo advierte (párrafo 30 de su Opinión), que parecen habituales en no pocas zonas del Mundo, en África por ejemplo.

Estado, el Estado víctima puede ejercer su derecho de legítima defensa en este espacio contra los actores no estatales”⁴⁶. Repárese, en todo caso, que el IDI no se pronuncia sobre la cuestión clave, pues su resolución no se atreve a precisar que hoy por hoy un Estado podría, en legítima defensa, desencadenar un ataque contra “actores no estatales” que tienen sus bases y/o lanzan sus ataques desde el territorio de otro Estado.

Me parece, sin embargo, una realidad indiscutible que la aceptación de esta tesis viene siendo objeto de un creciente apoyo, gota a gota, por la doctrina contemporánea⁴⁷.

15. La legítima defensa es hoy posible, contrariamente a lo que la interpretación mayoritaria consideró del artículo 51 de la Carta, ante ataques armados aún no desencadenados, si son “inminentes”.

La jurisprudencia internacional, y desde luego el tenor literal del artículo 51 de la Carta, conectan tan estrechamente la noción de legítima defensa con la existencia de un ataque armado que la deducción de que sin éste no hay legítima defensa fluye naturalmente. Esto en principio apuntaría a considerar ilegal toda respuesta mientras un ataque armado no exista, lo que exigiría que por lo menos éste haya comenzado. ¿No cabe, pues, la *legítima defensa preventiva*? No existe unanimidad doctrinal en este punto, pues un sector de la doctrina anglosajona ha defendido desde antiguo la licitud de la legítima defensa en los casos de “amenaza” o “inminencia” de ataque armado. También lo es, sin embargo, que en conjunto la corriente doctrinal mayoritaria, incluida la española, sustentaba una interpretación del artículo 51 de la Carta, basada tanto en el sentido natural de sus términos como, repárese, en los trabajos preparatorios de aquélla⁴⁸, que considera necesario un ataque armado en curso como requisito indispensable de la legítima defensa; “la mayoría de los autores”, se recordaba no hace mucho, ha apoyado en relación con supuestos de la práctica internacional más reciente que la utilización de la fuerza en legítima defensa:

“solo es admisible en cuanto respuesta a un ataque armado en curso y en tanto que el Consejo de Seguridad no está en disposición de intervenir para mantener la paz y seguridad internacionales. La simple amenaza de un ataque armado debe ser denunciada al Consejo de

46. 10ª Resolución, 27 octubre 2007 cit. (nota 2), párrafo 10 (i) y (ii).

47. Por ejemplo, es también defendida por Romualdo BERMEJO GARCÍA, en su contribución a esta misma obra (“La paz y seguridad internacionales en el sistema de Naciones Unidas: algunas reflexiones en torno al uso de la fuerza y evolución en su septuagésimo aniversario”, p. 9 del manuscrito).

48. La posibilidad de la legítima defensa preventiva se debatió y se rechazó, entre otros por los Estados Unidos en el marco de la Conferencia de San Francisco que dio vida a la Carta de Naciones Unidas (*United Nations Conference of International Organization*, vol. 11, pp. 72-73).

Seguridad al cual corresponde verificar su existencia... y adoptar las medidas para evitarlo”⁴⁹.

La falta de unanimidad doctrinal en un tema crucial, como éste, reclamaba un viento jurisprudencial que dispersara la neblina. Pero éste no ha soplado con la fuerza que convenía, al menos en los casos de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986)⁵⁰, la *legalidad del uso o amenaza de las armas nucleares* (1996)⁵¹ y en el de *las plataformas petrolíferas* (2003); en todas ellos, la Corte deja claramente sentado que la legítima defensa es una respuesta a una agresión sufrida pero no se hace alusión alguna a la legítima defensa preventiva, aunque, en el último asunto, en el que Estados Unidos se quejaba de una *sucesión* de ataques iraníes, el Tribunal hubiera muy bien podido (¿debidamente?) aclarar si la legítima defensa para “adelantarse” a los mismos era posible o no⁵². En el caso *sobre las actividades armadas en el territorio del Congo* (2005), sin embargo, y aunque también se precisa (no habiéndose argumentado por las partes) que en él no se trata de la legítima defensa preventiva, el Tribunal crea una situación de ambigüedad cuando (en un contexto de rechazo de la invocación ugandesa del artículo 51) sostiene que las motivaciones de dicho Estado para el uso de la fuerza eran fundamentalmente de naturaleza “preventiva”⁵³.

Personalmente, he venido entendiendo desde hace años que la existencia de un ataque armado es *conditio sine qua non* de una defensa legítima. Lo cual no me impedía considerar, desde un enfoque realista de las cosas, que ataque armado hay desde el momento en que éste “se lanza”. Hoy debo reconocer, a la luz de la evolución de las ideas, que (ya en el mismo filo de la navaja) podría entenderse que hay también acaso ataque armado desde el momento mismo en que el agresor ha tomado todas las medidas necesarias para que aquél pueda llevarse a efecto. Es en este sentido, quiero creer (y si es así, me declaro preparado para asumirlo), en el que el Grupo de Alto Nivel en su Informe (2004) y en particular y sobre todo el Secretario General de Naciones Unidas en el suyo (2005) han mantenido que la respuesta armada ante “amenazas inminentes”

49. IOVANE, M. y De VITTOR, F.: “La doctrine européenne et l’intervention en Iraq”, *Annuaire Français de Droit International*, XLIX (2003), pp. 3-16.

50. Sentencia de 27 de junio de 1986, párrafo 194.

51. Dictamen de 8 de julio de 1996, párrafos 38, 96, 97, 105-E.

52. “En consecuencia, para establecer que tenían derecho a atacar a las plataformas iraníes en el ejercicio del derecho de legítima defensa individual, los Estados Unidos deben demostrar *que han sido ya atacados* y que Irán era el responsable de tales ataques, y que estos eran de *tal naturaleza que hubieran podido calificarse de ‘agresión armada’* (...) en el sentido del artículo 51 de la Carta (...) (sentencia de 6 de noviembre de 2003, párrafo 51) (cursiva añadida).

53. Sentencia de 19 de diciembre de 2005, párrafos 143-148 y 112-113.

están cubiertas por el artículo 51 de la Carta⁵⁴. Y es que la tesis defendida por el Secretario General de Naciones Unidas en su Informe (2005), que se apoya en el del Grupo de Alto Nivel por él creado un año antes (2004), parece irse afianzando. Así, el IDI en su resolución de Santiago de Chile sobre la “legítima defensa” (2007), afirma:

“El derecho de legítima defensa del Estado víctima nace ante un ataque armado (“agresión armada”) en curso de realización o manifiestamente inminente (...)”⁵⁵.

Obsérvese que el IDI parece endurecer (respecto de la tesis del Secretario General) la posibilidad de invocar el derecho en casos de ataques no en curso (el ataque debe ser no solo inminente sino “manifiestamente inminente”).

Esto es, cabría entender que el término *legítima defensa preventiva* debiera reservarse para casos de *ataques armados que no son inminentes*, descartándose su empleo en supuestos de “inminencia”; en la resolución del IDI (2007) lo que acabo de decir se percibe claramente⁵⁶. Según esto, la legítima defensa preventiva, así entendida, estaría prohibida, pero no la legítima defensa ante un ataque armado (no producido por tanto, es más ni siquiera desencadenado) inminente (lo que en Estados Unidos se llama *anticipatory self-defence*, esto es, legítima defensa “anticipatoria” o anticipada)⁵⁷.

16. Pese a que, entre los internacionalistas y representantes de los Estados, son legión quienes proclaman la “santidad” del principio que prohíbe el uso de la fuerza armada recogido por la Carta y critican las tesis “rupturistas” que defienden su “adaptación” a estos nuevos y azarosos tiempo, todo apunta a que algo se mueve en el tema, y el Informe del Secretario General (2005) constituye, es mi opinión, la más sólida prueba. Dos (incluso tres, si el primero

54. *Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (A/59/565)*, 2 diciembre 2004, párrafos 188-192; *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General (A/59/2005)*, 21 marzo 2005, párrafo 124

55. 10 A Resolution cit. (*supra* nota 2), párrafo 3.

56. “Las doctrinas de legítima defensa ‘preventiva’, en ausencia de un ataque armado en curso de realización o manifiestamente inminente, no tienen fundamento en derecho internacional” (párrafo 6).

57. La aceptación de la válida invocación de la legítima defensa frente a ataques armados inminentes viene siendo objeto, también al menos gota a gota, de apoyos doctrinales; por ejemplo, DOMINICÉ, CH.: “La société internationale à la recherche de son équilibre. Cours général de droit international public”, *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, 370 (2013), publicado en enero de 2015, pp. 1-408, p. 294; o de Romualdo BERMEJO GARCÍA, en su contribución a esta misma obra (“La paz y seguridad internacionales en el sistema de Naciones Unidas: algunas reflexiones en torno al uso de la fuerza y evolución en su septuagésimo aniversario”, punto 3 de su trabajo).

lo desdoblamos en dos) son los “movimientos” respecto del Derecho en vigor sobre la legítima defensa que en aquél se recogen:

Uno, la aceptación de que el Derecho internacional contemporáneo considera posible la figura de la *legítima defensa en situaciones de amenaza inminente* de ataque armado; más aún, aunque no se acepta la legítima defensa ante *amenazas latentes*, sí queda en el aire si el Consejo de Seguridad podría, cumplidas ciertas condiciones por sus autores, “ratificar” o “aprobar” un empleo de la fuerza armada llevado a cabo por Estados o por Organizaciones regionales sin su autorización y sin darse las condiciones que justificarían una legítima defensa individual o colectiva como respuesta a ese tipo de amenazas⁵⁸. Y *dos*, la legítima defensa puede invocarse, en principio, por un Estado para defenderse de genuinos ataques armados de actores no estatales

Y a estos dos “movimientos” (que “están” en el Informe del Secretario General), habría que añadir para ser rigurosos uno más, consolidado desde décadas, y que como ellos implica una ampliación del concepto de legítima defensa: la aceptación de que el Derecho internacional contemporáneo considera posible invocar ésta en ciertos casos de agresión indirecta, que en principio el texto de la Carta (1945) no pareció considerar.

58. En el marco de la Declaración del Milenio (resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000), se celebró en Nueva York (14-16 de septiembre de 2005) una Cumbre de dirigentes mundiales para examinar el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos por la Declaración. Como preparación de la misma, el Secretario General de las Naciones Unidas elaboró un informe sobre la aplicación de la Declaración.

El Informe del Secretario General (*Un concepto más amplio de la libertad...* [A/59/2005] cit. [nota 54] descarta claramente la posibilidad de un uso unilateral de la fuerza armada en supuestos de “amenazas que no son inminentes sino latentes”. En tal caso, la respuesta está en manos del Consejo de Seguridad que puede “autorizar o *ratificar* el uso de la fuerza militar... inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacional” (A/59/2005, párrafos 125-126). El Informe del Secretario General, por lo demás, sigue estrechamente respecto del tema apuntado el que adoptara un año antes el Grupo de Alto Nivel (*Un mundo más seguro. La responsabilidad que compartimos...* [A/59/565] cit. [nota 54], párrafos 183-198 y 204-209), aunque este es más amplio y explícito en algunos aspectos.

Tanto el Informe del Secretario General como el del Grupo de Alto Nivel rechazan el que un Estado pueda unilateralmente desencadenar acciones armadas contra amenazas “latentes”, repudiando así la doctrina Bush de la “guerra preventiva”. Comparto la posición del Secretario General y la del Grupo de Alto Nivel de que es más prudente que el uso de la fuerza para hacer frente a amenazas “latentes” se articule a través del Consejo de Seguridad; sólo me gustaría traer a colación un matiz: no estoy precisamente seguro de que tanto uno como otro no hayan a la postre aceptado que un Estado pueda reaccionar por la fuerza ante este tipo de amenazas sin autorización del Consejo pero que éste pueda *a posteriori* “ratificar” o “aprobar” ésta; aunque en todo caso el Consejo tendría que comprobar que la fuerza utilizada pasa el tamiz de los criterios o directrices propuestos para su autorización.

B) El uso de la fuerza en las “guerras coloniales”

17. *Un sector de la sociedad internacional y de la doctrina* consideraron que la legitimidad de la lucha de un pueblo colonial al que se niega por la fuerza su libre determinación implica el que Estados amigos y aliados puedan prestarle ayuda de naturaleza moral, política, humanitaria, económica incluso pero no intervenir en esa lucha por la fuerza o aportar armas, suministros y apoyo logístico durante la prosecución de la rebelión armada⁵⁹. *Otro, sin duda mayoritario*, integrado por el grupos de Estados socialistas, del Tercer Mundo y aun un sector de la doctrina occidental, defendían que la ayuda de terceros podía incluir el suministro de armas y apoyo logístico (aunque no una intervención armada directa en el conflicto).

18. Hay quien ha admitido como conclusión el triunfo de la segunda de las tesis citadas, apoyándose en determinados pasajes de la sentencia del TIJ el asunto *de las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* (1986). En ella, la Corte rechaza la existencia en Derecho internacional de norma alguna que ampare un derecho de intervención en apoyo “de la oposición interna de otro Estado”, lo que a su juicio constituiría “una modificación fundamental del Derecho internacional consuetudinario relativo al principio de no intervención”, pero anteriormente la Corte tuvo el cuidado de manifestar que “el Tribunal no se está refiriendo al proceso de descolonización” pues “esta cuestión no está en causa en el presente asunto”.

¿Constituye la frase mencionada base suficiente para entender que a juicio del Tribunal la intervención en ayuda de los rebeldes hubiera sido legal si se tratase de un pueblo colonial en lucha...? Esta era, sin duda, la conclusión a la que llegaba, para criticar a la mayoría, el juez Schwebel en su Opinión disidente⁶⁰.

C) La Responsabilidad de Proteger no ha muerto

19. El concepto de Responsabilidad de Proteger (RP), que algunos ven como la Intervención Humanitaria del tiempo presente, ha sido aceptado por la comunidad internacional⁶¹. El Documento Final de la Cumbre del Milenio (2005) lo prueba⁶² y el Secretario General siete años después (2012) lo

59. Como apuntara el juez Schwebel en su opinión disidente a la sentencia del TIJ de 27 de junio de 1986 en el asunto de Nicaragua (*CIJ Recueil 1986*, pp. 259 ss., 351, párrafo 180).

60. *CIJ Recueil 1986*, p. 351, párrafo 179. El pasaje citado de la sentencia de 1986 en sus párrafos 206 y 209 (*CIJ Recueil 1986*, 108-110).

61. *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Nacimiento, auge y decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Comares, Granada, 2015.

62. A/RES/60/1, Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, 24 de octubre de 2005, párrafos 138 y 139.

ratifica⁶³. Práctica reciente, intervención rusa en Georgia (2008), dio lugar a la creación de una Misión de Investigación de los Hechos que emitió un Informe al respecto (2009); en él, y ante la pretensión rusa de que su intervención estaba justificada como una “intervención humanitaria” para proteger a los civiles de Osetia del Sur, la Misión Internacional (aunque no la admitió en el caso) no descarta la justificación teórica alegada en ciertos supuestos⁶⁴.

Dicho concepto, y así fue aceptado en el Documento Final, incluye tres elementos: el deber de prevenir, el deber de reaccionar (medidas coercitivas que pueden llegar, en su caso, a una intervención armada por causa de humanidad) y, en este último caso, el deber de reconstruir. El Documento Final, respecto del deber de reaccionar y, en concreto, en los supuestos de intervenciones armadas, supedita éste a una autorización previa del Consejo de Seguridad, lo que implica, en el Derecho vigente, que no se interponga el veto de al menos uno de los miembros permanentes del Consejo⁶⁵.

La práctica internacional revela, asimismo, que la RP se ha puesto en marcha ya, con medidas coercitivas no armadas y armadas, en varias ocasiones⁶⁶. Y parece pertinente recordar que solo el veto de Rusia y China pudo impedir, en el caso de Siria, que el proyecto de resolución votado en el Consejo (4 de febrero de 2012) ordenara al gobierno sirio a poner “fin inmediatamente a todas las violaciones de los derechos humanos” y a que “proteja a su población”.

20. Es un hecho, generalmente aceptado, que el “deber de prevenir” es el primero. La idea de la prevención de los conflictos y en particular de las crisis humanitarias (del tipo a las que la RP pretende responder) no es nueva desde luego. Y, sin embargo, la RP ha generado, genera, la conciencia de su importancia, de su necesidad, y sirve simultáneamente a los propósitos de crear el clima adecuado y jugar como crisol en el que el impulso y la concreción de medidas preventivas se convierta en una práctica permanente cada vez que, en

63. “Debemos seguir tratando de hacer efectiva la responsabilidad de proteger con mayor eficacia y coherencia. *Sigo estando convencido de que es un concepto al que le ha llegado su momento*” (*La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva. Informe del Secretario General, A/66/874-S/2012/578, 25 julio 2012, pp. 18-19, párrafos 59 y 61*) (cursiva añadida).

64. “¿Podría el uso de la fuerza por Rusia estar justificado como una ‘intervención humanitaria’ (...)?. En principio se discute entre los expertos jurídicos si existe o no justificación para la intervención humanitaria. Puede, no obstante, asumirse que la intervención humanitaria para impedir violaciones de los derechos humanos en el exterior está permitida únicamente en circunstancias muy limitadas” (Informe cit. [nota 5], párrafo 22, p. 24).

65. Según la práctica, que el TIJ considera una norma de Derecho internacional general, la *abstención* de los miembros permanentes no supone la interposición de un veto (Dictamen consultivo de 21 de junio de 1971, asunto de Namibia, párrafos 21-22 [*CIJ Recueil 1971, p. 22*]).

66. *Vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Nacimiento, auge y decadencia de la Responsabilidad de Proteger* cit. (nota 61), pp. 164-166.

una situación dada, suena la alarma de que una crisis humanitaria pueda estar en formación. Sólo por esto, la figura de la RP es conveniente, más aún resulta necesaria *en y para* la comunidad internacional del tiempo presente.

Conveniencia sin duda, y aún necesidad, y ello a pesar de que es también un hecho que unos de los componentes de ese mismo concepto, el “deber de reaccionar” (en particular mediante el uso de la fuerza armada), encuentra notables dificultades *en y para* su aplicación en la práctica, que tienen que ver, en esencia, con la manifiesta reticencia, si es que no abierta hostilidad, de muchos Estados en aceptarla. Esta posición, que se alimenta en general de los abusos que en el pasado hayan podido cometerse en el uso de la fuerza pretendidamente con fines humanitarios, se ve en particular robustecida cuando la RP es objeto de una mala *praxis*, caso de la aplicación por la OTAN de la autorización concedida para el uso de la fuerza a fin de defender la zona de prohibición de vuelos y la protección de los civiles por el Consejo de Seguridad en su resolución 1973 (2011), de 17 de marzo, en Libia⁶⁷. Y no obstante, lo cierto es que del mismo modo que el error en la práctica de una determinada técnica quirúrgica en un caso dado no debería tener como consecuencia abandonar la técnica en cuestión, si en conjunto resulta conveniente, sino más la de evitar los errores en el futuro, lo mismo podría predicarse respecto de la mala *praxis* de la RP; o como el propio Secretario General de Naciones Unidas reconoció ante la Asamblea General en 2012, y ello pese a admitir en el Informe que presentó para ese debate la opinión crítica que la aplicación de la resolución 1973 (2011) generó⁶⁸:

“el temor de su mal uso tampoco debería inhibir a las naciones a adoptarla frente a graves actos de violencia”⁶⁹.

21. Siendo esto así, resultará necesario introducir reformas en el concepto. El mismo Secretario General parece reconocerlo implícitamente en su Informe de 2011 sobre la aplicación de la RP⁷⁰. Reformas, en particular, que le doten de un efecto útil, del que carece con una situación como la actual

67. Sobre la mala *praxis* sugerida *ad ex*. BERMEJO GARCÍA, R.: “La protección de la población civil en Libia como coartada para derrocar un gobierno: un mal inicio para la responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27 (2011), pp. 9-55; GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el ‘núcleo duro’ de la resolución 1973 (2011)...” cit. (nota 35), pp. 57-75; LAGOT, D.: “Droit international et ‘guerres humanitaires’”, en N. Andersson y D. Lagot (Directores): *Responsabilité de protéger et guerres “humanitaires”. Le cas de la Libye*, L’Harmattan, París, 2012, pp. 2-20.

68. *La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva. Informe del Secretario General*, A/66/874-S/2012/578, 25 julio 2012 cit. (nota 63), p. 17, párrafo 54.

69. “Ban llama a no hacer mal uso de la responsabilidad de proteger”, Centro de Noticias ONU, 5 de septiembre 2012 (<http://www.un.org>).

70. *La función de los mecanismos regionales y subregionales para hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General*, A/65/877-S/2011/393, 28 junio 2011, p. 12, párrafo 35.

condicionada por el derecho de veto. La necesidad de estas reformas deriva directamente de la consideración como intereses de la comunidad internacional en su conjunto protegidos por normas imperativas de aquellos a los que la RP busca salvaguardar. Y la realidad de la protección normativa asignada a dichos intereses, unida a su importancia y rango, exige a mi juicio insistir en la idea de que la RP debe ejercerse cada vez que aparezca la vulneración de esos intereses, aparezca donde aparezca; no se debería, en consecuencia, seguir dejando en manos del Consejo de Seguridad la posibilidad (como hoy ocurre) de actuar o no de acuerdo con circunstancias políticas o geoestratégicas que tampoco se concretan.

Esas reformas incluirían la adopción por el Consejo de Seguridad de una resolución que incluyese los principios básicos necesarios para autorizar un uso de la fuerza armada por razones de humanidad⁷¹; porque en la actual situación no existe, afirmo, medio jurídico alguno de forzar al Consejo a adoptar medidas en casos en los la RP es aplicable. Pero esto no sería suficiente. Las reformas deberían alcanzar el derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Con la posibilidad de utilizar éste tal y como existe (que permitiría impedir la aplicación del concepto aún dándose todas las características necesarias), se priva a esta figura de efecto útil, quitándose con una mano (el veto tal cual está) lo que se ha dado con la otra (la comunidad internacional debe impedir las atrocidades).

22. Parece claro que estas reformas, por convenientes que sean, no cuentan con posibilidades de éxito en un futuro predecible. La vía más práctica y rápida posible para reformar el sistema vigente de la RP (con ciertos ajustes, sí) es la que ha propuesto Francia sobre el derecho de veto en Naciones Unidas. No parece tampoco, con todo, que su deseable debate vaya a producirse en un plazo razonable⁷².

23. Así las cosas, la RP lleva, en su estado actual, a dos conclusiones fundamentales:

A) La primera, nos recuerda que este concepto no es ya, *per se*, una excepción jurídicamente admitida a la prohibición del uso de la fuerza armada en

71. *Vid ad ex.* LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas la paz y seguridad internacionales”, en C. Ramón Chornet (coord.): *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 61-144 (pp. 131-137).

72. Sobre el contenido y valoración crítica de la propuesta francesa *vid.* GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M^a.J.: “Sobre la propuesta francesa (2013) de reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LXVII (2014), núm. 1, pp. 324-331; ID.: *Nacimiento, auge y decadencia de la Responsabilidad de Proteger* cit. (nota 61), pp. 129-142.

las Relaciones internacionales contemporáneas. Su “legalidad”, por lo que a su manifestación armada se refiere, está condicionada por el derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Desde esta perspectiva, parecen ajustarse a la realidad de las cosas quienes consideran que en rigor el concepto de la RP sólo:

“refleja una evolución en el modo como el Consejo de Seguridad evalúa o considera sus poderes según los artículos 39 a 42 de la Carta”⁷³.

Esto es, parece decirse, dicho concepto justificaría *per se* la imposición por el Consejo de medidas coercitivas, incluida el uso de la fuerza militar, más allá de la exigencia de una previa declaración formal (artículo 39 de la Carta) de que se ha producido “una amenaza o ruptura de la paz”, sin que, por lo demás, repárese, exista regla alguna que le obligara a hacerlo (salvo, como el IDI ha sugerido en su resolución de Rodas [2011] sobre *La autorización del recurso a la fuerza por Naciones Unidas*, que el Consejo asuma el criterio de que la existencia de un genocidio, limpieza étnica, o crímenes masivos de guerra o contra la humanidad son necesaria, siempre y sustancialmente una amenaza a la paz y seguridad internacionales)⁷⁴.

B) La segunda nos lleva a la cuestión de cual sería la calificación jurídica de las intervenciones armadas por causa de humanidad realizadas sin la autorización del Consejo de Seguridad. La respuesta natural y más fácil, considerarlas contrarias al Derecho internacional y punto, parece demasiado fácil, sencillamente porque estaría ignorando el carácter jurídico, y del máximo rango, que hoy tiene la prohibición del genocidio, la depuración étnica, los crímenes de guerra o contra la humanidad.

Naturalmente, y dada esa premisa, un acuerdo de la Asamblea general, en aplicación de su resolución 377 A (V) (“Unión pro Paz”), de 3 de noviembre de 1950, sería, en casos de bloqueo del Consejo, una cobertura jurídica legítima para las intervenciones armadas de humanidad en el marco de la RP⁷⁵.

73. Caso del profesor CRAWFORD, J.: *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8ª ed.), p. 756.

74. Resolución de 9 de septiembre de 2011, artículo 6 (Dixième Comisión: problèmes actuels du recours à la force en droit international. Sous-groupe D: Resolution sur l'autorisation du recours à la force par les Nations Unies. Rapporteur: M. Raúl Vinuesa, Session de Rhodes, 2011) (www.idi-iil.org) (consulta de 23 de junio de 2015).

75. Así lo pensaba la CIISE (2001) (*La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, 2 diciembre 2001 [doc.:A/57/103, 14 agosto 2002], párrafo 6.7 *in fine*); el mismo Secretario General ha visto (2009) en la Asamblea General, de acuerdo con la resolución 377 (V), un órgano legitimado para recomendar en este contexto medidas coercitivas con base en el artículo 41 de la Carta; y aunque Sr. Ban Ki Moon se refiere a medidas coercitivas no armadas (artículo 41) no veo razón, desde la línea de argumentación del Secretario General, para excluir esa posibilidad en el caso de medidas coercitivas armadas (artículo 42) si se precisaran (*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger. Informe del Secretario General*, A/63/677, 12

Y fuera de estos casos, la intervención armada por causa de humanidad que una coalición de Estados o una Organización regional, sin autorización del Consejo, bloqueado este por el ejercicio del derecho de veto, no debería considerarse ilegal si cumple con todos los requisitos exigidos por la doctrina de la RP⁷⁶, muy en particular, desde luego, si el propio Consejo la avalase *a posteriori*.

24. Pero no deseo poner fin a estas páginas (que a la postre proponen no condenar a la ilegalidad eventuales intervenciones humanitarias llevadas a cabo de modo ortodoxo aun sin la autorización del Consejo esto es, ver en ellas una conducta “ilegal solo formal o aparentemente pero moralmente legítima”)⁷⁷, sin proclamar que debería ser el mismo Derecho Internacional el que consagrara esta posibilidad siempre que se diesen los presupuestos, máxime cuando es el mismo Derecho el que reconoce, y con el mismo rango, que si está prohibido usar la fuerza en las relaciones internacionales también lo está cometer genocidios o atrocidades a gran escala⁷⁸.

25. Me pregunto, en fin, en un esfuerzo por aportar ideas, si no sería prudente reflexionar sobre la conveniencia de “integrar” en el Sistema esta zona gris del Derecho Internacional que la RP, tal cual es, genera, esto es, en la prohibición de todo uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad salvo en genuina legítima defensa.

¿No sería posible, acaso, llegar a ello si aceptáramos dos ideas: una, que el Consejo, como ha propuesto el IDI, se comprometiera a considerar, siempre, una amenaza a la paz y seguridad internacionales todo caso de genocidio, limpieza étnica, o la comisión generalizada de crímenes de guerra o contra la humanidad en un Estado dado cuando éste no puede, no quiere o no sabe afrontar la crisis; y dos, que en tales casos los miembros permanentes del Consejo, como Francia ha propuesto, renunciaran a su derecho de veto a fin de que éste pudiese autorizar todas las medidas necesarias?

enero 2009, p.28, párrafo 57); y, en fin, así lo propone expresamente el IDI en su resolución de Rodas (2011) (artículo 7).

76. En este sentido, entiendo, se viene pronunciando también doctrina reciente, por ejemplo, DOMINICÉ, CH. en su reciente Curso General en la Academia de La Haya (“La société internationale à la recherche de son équilibre. Cours général de droit international public” cit. [nota 57], p. 279).

77. AKANDE, D.: “The legality of military action in Syria: humanitarian intervention and responsibility to protect”, *European Journal of International Law Talk*, 28 de agosto de 2013, p. 3 <http://www.ejiltalk.org>).

78. En este mismo sentido, nos parece, se manifiesta la profesora LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E.: “Repensando el sistema de seguridad colectiva...” cit. (nota 71), pp. 137-141.

D) Un Sistema de Seguridad Colectiva con “ajustes”

26. En relación, en particular, con el Sistema de Seguridad Colectiva, la práctica de los últimos años permite afirmar que ha sufrido ciertos ajustes respecto de lo previsto en la Carta. Dos reflexiones estrechamente interrelacionadas pueden hacerse:

Por una parte, la posición que el Consejo de Seguridad tomó en la Guerra de Golfo (1990-1991) de implicarse sólo indirectamente, es decir, de autorizar a que otros den el golpe se vio plenamente confirmada, en los cuatro o cinco años sucesivos a aquella, lo que supuso un Consejo como centro de “dirección” y no, como entiende el artículo 42 de la Carta, un centro “operativo” o “de ejecución”. Como centro de “dirección”, digo, y aún relativo o limitado, porque todos recordaremos las críticas que con motivo de su resolución 678 (1990), la que autorizó a una coalición de Estados al empleo “de todos los medios necesarios” para expulsar a Irak de Kuwait, se hicieron al Consejo por no reservarse la dirección concreta, rigurosa, de las operaciones; no se aprende, parece, de las cosas, porque las mismas críticas se han hecho (y dejando de lado la mala *praxis* que de la autorización concedida se hizo y ya he comentado) de la resolución 1973 (2011), que autorizó “todos los medios necesarios”, en Libia, para asegurar la zona de prohibición de vuelos y proteger a la población civil.

Y, por otra, dado que esas autorizaciones contaron con el asentimiento de los Estados miembros en su conjunto, su reiteración y la falta de oposición pueden hacer pensar en la formación (de no haber cuajado ya) de una norma no escrita modificativa del texto de la Carta⁷⁹, que permite al Consejo autorizar el empleo de la fuerza armada a un grupo de Estados para hacer cumplir el capítulo VII de la misma⁸⁰.

79. Que se añadiría a la que entiende, pese al tenor literal de su artículo 27.3, que no es preciso el voto afirmativo de todos los miembros permanentes para que el Consejo pueda tomar decisiones de “no procedimiento” (*vid. supra* nota 65).

80. “La legalidad de esta práctica resulta ya indudable” (BOTHE, M.: “Limits to the use...” cit. [nota 3], p. 326). Sobre la práctica habida hasta hoy: SAROOSCHI, D.: *The UN and the development of collective security. The delegations by the UN Security Council of its Chapter VII powers*, Clarendon Press, Oxford, 1999 (pp. 142 ss., 167 ss., 247 ss); TORRES BERNÁRDEZ, S.: “Problemas actuales del recurso a la fuerza en derecho internacional: la autorización del recurso a la fuerza por las Naciones Unidas”, *Derecho internacional en el mundomultipolar del siglo XXI. Obra homenaje al profesor Luis Ignacio Sánchez Rodríguez*, Iprolex, Madrid, 2013, pp. 631-644.

LAS NACIONES UNIDAS Y LA UNIÓN EUROPEA: ¿UNA COMUNIÓN DE VALORES Y PRINCIPIOS?

ANTONI BLANC ALTEMIR*

I. Consideraciones preliminares

Las Naciones Unidas y la Unión Europea (UE) son dos organizaciones internacionales que nacieron en un intento de dar respuesta a los grandes desafíos surgidos tras la tragedia que supuso la Segunda Guerra Mundial, y evitar de esa forma la repetición de las dramáticas circunstancias que provocaron su origen y desarrollo.

Sin embargo, y a pesar de la coincidencia parcial en las causas que generaron su aparición, la trayectoria seguida por ambas Organizaciones ha sido diferente como diferentes han sido también los mecanismos e instrumentos utilizados por cada una de ellas para alcanzar los objetivos propuestos. Ello se debe no sólo a las circunstancias específicas que rodearon su nacimiento, sino también y principalmente, por la diferente naturaleza que presentan ambas. En efecto, mientras las Naciones Unidas se constituyeron como una organización de vocación universal, de fines generales y de cooperación en una amplia serie de ámbitos, la UE se configuró desde el principio como una organización regional de integración, primero económica y después política aunque con ritmos e intensidades diferentes.

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Lleida.

La inicial cooperación política europea y particularmente la introducción de una Política Exterior y de Seguridad Común en el Tratado de Unión Europea, posibilitaron a la entonces incipiente UE una proyección internacional que se fue materializando en acciones específicas llevadas a cabo fuera del territorio de sus Estados miembros. El objetivo fue doble: por un lado secundar el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, que constituye la principal misión de las Naciones Unidas, y por otro y de una forma más global, situar los principios de la Carta como uno de sus referentes en lo relativo a las relaciones con el resto del mundo aspirando, al mismo tiempo, a convertirse en un actor global¹.

La UE ha promovido y continúa contribuyendo de forma intensa a la construcción y mejora del sistema multilateral que representan las Naciones Unidas, entre otras razones porque el multilateralismo está en su propio ADN². Ello implica que las Naciones Unidas y la UE no sólo comparten esa visión sino que pueden considerarse como socios³, aunque los resultados de la colaboración sean desiguales⁴.

A pesar de las diferencias notables y las especificidades que presentan cada una de ellas, este conjunto de circunstancias determinaron igualmente una convergencia parcial de sus valores, principios y objetivos que han marcado la trayectoria seguida por las Naciones Unidas y la UE a lo largo de estas convulsas décadas. El objeto de este trabajo se centra en el análisis de la convergencia, parcial pero indiscutible, del aparato dogmático, axiológico y jurídico que presentan ambas Organizaciones.

II. Valores y principios de las Naciones Unidas y de la Unión Europea

1. Cuestiones previas: breve aproximación al concepto de valores y principios.

Aunque en numerosas ocasiones se utilizan indistintamente los términos “valores” y “principios”, su contenido conceptual es diferente como lo son, asimismo, sus consecuencias e implicaciones jurídicas⁵.

1. Cfr. BRANTNER, F.: “The EU through the eyes of the United Nations: the quest for unity”, en LUCARELLI, S. y FIORAMONTI, L. (Eds.): *External Perceptions of the European Union as a Global Actor*, Routledge, London/New York, 2010, pp. 165-179.

2. Cfr. LAATIKAINEN, K.V.: “EU Multilateralism in a Multipolar World”, en JORGENSEN, K.E.; LAATIKAINEN, K.V. (Eds.): *Routledge Handbook on the European Union and International Institutions. Performance, Policy, Power*. Routledge, London/New York, 2013, pp. 472-487.

3. Para un análisis general y bastante completo de los ámbitos de la cooperación entre ambas Organizaciones cfr. WOUTERS, J.; HOFFMEISTER, F.; RUYS, T. (Eds.): *The United Nations and the European Union: An Ever Stronger Partnership*. T.M.C. Asser Press, 2006.

4. *Vid.* en este sentido BLANC ALTEMIR, A. (Dir.): *Las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea: Seguridad, Cooperación y Derechos Humanos*. Tecnos, Madrid, 2013.

5. La diferenciación cobra un sentido especial en el ámbito del Derecho constitucional, en el que

Los conceptos de “norma jurídica” y de “objetivos” están generalmente bien delimitados, siendo en el caso de las normas jurídicas, su grado de normatividad total e indiscutible precisamente por su nivel de concreción. Por otra parte los objetivos (o “propósitos” en terminología onusiana), constituyen las grandes finalidades a los que la acción de los sujetos en cuestión se dirige, configurando al mismo tiempo un elemento de interpretación de carácter “teleológico”. En cambio, la carga conceptual y la delimitación de los valores y los principios no resulta, sin embargo, tan clara y evidente.

La aceptación del carácter normativo de los valores y los principios es mayoritario estando condicionado su nivel de normatividad y eficacia directa al grado de concreción que aquellos presentan. Siguiendo este hilo conductor, los principios tendrían una normatividad inferior a las normas, ofreciendo los valores todavía un nivel de aplicabilidad directa menor, dado el grado máximo de inconcreción y abstracción que generalmente presentan en este caso las prescripciones normativas, lo que determina generalmente su dilución en el ámbito judicial principalmente a nivel interpretativo⁶.

Desde esta perspectiva, los valores se considerarían como normas abstractas que servirían de orientación para la creación e interpretación de otras normas, prevaleciendo por lo tanto sobre los principios, que aunque también condicionan las demás normas, tendrían un mayor grado de concreción y precisión que los valores que serían más abstractos y más abiertos⁷. Mientras en el ordenamiento constitucional de los Estados modernos, se habría producido ya una positivización de tales valores, siendo generalmente las propias Constituciones un orden de valores que exigiría una interpretación finalista para su preservación, en el ordenamiento jurídico internacional, ese proceso de positivización no estaría

la doctrina ha analizado frecuentemente esta cuestión, como también lo ha hecho en el ámbito de la Filosofía del Derecho, y en mucha menor medida en el ámbito del Derecho internacional. En este sentido, la jurisprudencia constitucional ha utilizado en algunas ocasiones indistintamente los términos de “valores y principios”, identificándolos con lo que se denomina “conceptos jurídicos indeterminados”, calificación que para un sector de la doctrina, no daría una respuesta satisfactoria y suficiente para su interpretación, dada la diferencia entre ambos conceptos en lo relativo a su estructura y sus funciones. *Vid.* en este sentido FREIXES SANJUAN, T.; REMOTTI CARBONELL, J.C.: “Los valores y principios en la interpretación constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 35, Mayo-Agosto 1992, p. 98.

6. Tanto los valores como los principios tendrían en común no ser disposiciones de aplicación directa al consistir en “normas de normas”. Cfr. PAREJO ALFONSO, L.: *Constitución y valores del ordenamiento*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, p. 141.

7. Cfr. PAREJO ALFONSO, L.: “Valores superiores”, en ARAGÓN REYES, M. (Coord.): *Temas básicos de Derecho Constitucional*, T. I: *Constitución, Estado constitucional y Fuentes del Derecho*, Civitas, Madrid, 2001, p. 38.

concluido al estar menos institucionalizado y sistematizado que aquél, por lo que todavía nos encontraríamos en un estadio de menor desarrollo en dicho proceso.

Otro criterio diferenciador entre valores y principios vendría determinado por el carácter axiológico que presentarían los valores, frente al carácter deontológico de los principios⁸, por lo que mientras éstos expresan un deber ser y se manifiestan a través de mandatos, prohibiciones o derechos, los valores representarían el catálogo axiológico que daría sentido y finalidad a las demás normas del ordenamiento jurídico, por lo cual las normas que expresan valores predominarían sobre las que consagran principios o reglas, al mismo tiempo que las que expresan principios prevalecerían sobre las que expresan simples reglas.

2. En el ámbito de las Naciones Unidas

Las Naciones Unidas nacieron con el objetivo primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y en esa línea de acción, los pueblos de las Naciones Unidas se mostraron resueltos, como afirma el Preámbulo de la Carta, “a preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra... a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas...”.

Aunque el Preámbulo de la Carta no se refiere explícitamente a *los valores* que promueve la Organización, es evidente que la enumeración exhaustiva de las citadas “finalidades” que “los pueblos de las Naciones Unidas” se hallan resueltos a cumplir, a las que se añade el respeto del Derecho internacional, el progreso social y el incremento del nivel de vida, constituyen las columnas del edificio que se intentaba construir en la perspectiva temporal de la Conferencia de San Francisco de 1945.

Los valores, en cuanto normas abstractas que orientan e iluminan la creación e interpretación del resto de normas estableciendo además criterios para fijar su contenido, no están como advertimos concretados y positivizados en la Carta en cuanto tales. Sin embargo, y de forma paralela a lo que, como veremos más tarde, ha ocurrido con los principios, se ha producido una progresiva fijación y ampliación de los mismos, en particular a través de la Asamblea General y de la jurisprudencia internacional. La Declaración del Milenio, aprobada por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000⁹, identifica una serie de “valores fundamentales”, que considera “esenciales para las rela-

8. ALEXY, R.: *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1993, p. 139.

9. Declaración del Milenio, A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000.

ciones internacionales en el siglo XXI”: la libertad; la igualdad; la solidaridad; la tolerancia; el respeto a la naturaleza y la responsabilidad común.

En esta misma línea de pensamiento, podemos considerar que los valores actuarían por lo tanto como factores moduladores de los principios ya establecidos y consolidados, permitiendo al mismo tiempo favorecer la cristalización de otros nuevos. En este sentido, algunos autores identifican entre tales valores “con efecto modulador”, la protección del medio ambiente, la democracia o la economía de mercado¹⁰.

En un intento de dotar de mayor concreción a las disposiciones del Preámbulo, el Capítulo primero de la Carta incorpora los Propósitos (artículo 1) y los Principios (artículo 2). Se trata de las orientaciones básicas y fundamentales que han de guiar no sólo la actividad de la propia Organización y de sus órganos (en particular del Consejo de Seguridad: artículo 24, 2), sino también la de sus Estados miembros, e incluso de los acuerdos u organismos regionales (artículo 52,1). A lo largo de estas siete décadas, los Propósitos y los Principios de la Carta han demostrado ser intemporales y a la vez universales, yendo en aumento su pertinencia y su capacidad como fuente de inspiración, en la medida en que se han multiplicado los vínculos de todo tipo entre los diferentes Estados y se ha ido consolidando una mayor interdependencia entre ellos¹¹.

Los *Propósitos* se configuran como los grandes objetivos que se marcan las Naciones Unidas y que en cuanto tales constituyen un instrumento de interpretación de la Carta, así como la filosofía que debe animar la acción de la Organización. Su incorporación al artículo 1 supone un esfuerzo de concreción de los principales fines de las Naciones Unidas, siendo el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales el objetivo fundamental y esencial, al que se añadiría el fomento de las relaciones de amistad “basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos”, así como la realización de la cooperación internacional para la solución de los problemas de diversa índole, y el estímulo al respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Se reconoce y se realza, asimismo, el papel de la Organización como centro armonizador de tales esfuerzos, en la medida en que se configura como un foro de diálogo permanente entre los Estados para la búsqueda de soluciones globales a los problemas, también globales, que les preocupan, constituyendo

10. GARZÓN CLARIANA, G.; CARDONA LLORENS, J.: “Los Propósitos y los Principios de las Naciones Unidas”, en DÍEZ DE VELASCO, M.: *Las Organizaciones internacionales*, 15ª ed., Tecnos, Madrid, 2008, pp. 189 y s.s.

11. *Vid.* en este sentido la citada Declaración del Milenio, A/RES/55/2, de 13 de septiembre de 2000.

el lugar idóneo para coordinar los esfuerzos y actividades desplegados para el logro de los fines comunes señalados.

Como afirma el antiguo presidente del Tribunal Internacional de Justicia, M. Bedjaoui¹², el artículo 1 constituye la vitrina o el frontispicio de la Carta que expresa los principales fines de la Organización, que se concretan, según la transcripción al lenguaje actual, en el “tríptico” de la paz, la libertad y el desarrollo. Aunque el propósito de la preservación de la paz se encuentre en el centro de los objetivos incorporados a dicho artículo, no debemos perder la perspectiva de que los “constituyentes” de 1945 quisieron establecer una conexión íntima entre la paz y el desarrollo a lo largo de toda la Conferencia de San Francisco. De esta forma, el fin del desarrollo de los pueblos y de la cooperación económica estarían conectados con el objetivo final de la paz, en lo que al menos a nivel programático, se configuraría como la expresión de una solidaridad universal, cuestión que había sido totalmente ignorada en el Pacto de la Sociedad de las Naciones.

En cuanto a los *Principios* incorporados al artículo 2 de la Carta se configuran como las grandes líneas de actuación que fijan las pautas de conducta o el marco referencial al que deberán ajustarse tanto los Estados miembros como los órganos de las Naciones Unidas. Conviene señalar, no obstante, que desde la entrada en vigor de la Carta se ha producido una doble ampliación de los mismos, tanto de carácter vertical en la medida en que la mayoría de ellos se han convertido en principios fundamentales del ordenamiento jurídico internacional, como de carácter horizontal, en la medida en que se han ido adaptando a los cambios y nuevos valores surgidos en el seno de la comunidad internacional¹³.

En este proceso de progresiva modulación, clarificación y ampliación de los principios de la Carta, conviene destacar la labor de la Asamblea General, que en su doble faceta de adopción de resoluciones y declaraciones, en particular la Resolución 2625 (XXV), así como de promotora de diferentes conferencias mundiales sobre materias diversas, ha llevado a cabo una función muy destacada, sin ignorar la desarrollada igualmente por el Tribunal Internacional de Justicia¹⁴.

12. BEDJAOUÏ, M.: “Chapitre I. Buts et principes”, en COT, J.P.; PELLET, A.; FORTEAU, M.: *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3ª ed., Economica, Paris, 2005, p. 314.

13. GARZÓN CLARIANA, G.; CARDONA LLORENS, J.: “Los Propósitos y los Principios...”, *op. cit.*, p. 164.

14. Que en la sentencia de las “Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua” (Fondo), reconoció el carácter consuetudinario del principio de no intervención (*Recueil 1986*, p. 146, párr. 292, 3), o el carácter obligatorio y el efecto *erga omnes* del derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos, en el Asunto *Timor Oriental*, CIJ, *Recueil 1995*, p. 102, párr. 29 y en el Asunto *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* (Dictamen), CIJ, *Recueil 2004*, párr. 88.

Por lo tanto, además de los siete principios incorporados al artículo 2 de la Carta, cuyo carácter obligatorio se desprende de su propio enunciado¹⁵, podemos considerar que se ha producido una cierta ampliación de los mismos, especialmente a través de la Resolución 2625 (XXV), que habría incorporado el principio de no intervención, el principio de cooperación pacífica entre los Estados y el principio de igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos, a los que habría que añadir el principio del respeto a los derechos humanos, según se desprende de la práctica de los Estados, la jurisprudencia y la doctrina.

En este sentido ante la cuestión planteada de si la lista enumerativa de los principios del artículo 2 de la Carta es exhaustiva o cerrada, coincido con la postura del profesor Jean Salmon¹⁶ que considera que la respuesta debe ser muy matizada, pues si por una parte la interpretación de dicho artículo debe hacerse de forma conjunta con los Propósitos del artículo 1 y con el Preámbulo, por otra parte, no todos los intentos de ampliación de tales principios por parte de la Asamblea General han tenido un resultado positivo. En efecto, puede considerarse que la aceptación consagrada por la práctica de los Estados de la Resolución 2625 (XXV), no tuvo un paralelismo en la Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados¹⁷, al no recibir una acogida suficientemente favorable de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.

El carácter general y en ocasiones ambiguo que presenta la redacción del artículo 2 al referirse a determinados principios incorporados a la Carta, y por lo tanto susceptible de diversas interpretaciones y de aplicarse a diferentes situaciones¹⁸, determina que la mayoría de ellos necesita de una mayor concreción para ser directamente aplicables, y que cuando se predica el carácter obligatorio de un principio determinado, se está haciendo referencia no sólo al

15. "Para la realización de los Propósitos consignados en el artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios..."

- 1.- El principio de igualdad soberana de los Estados.
- 2.- El principio de la buena fe.
- 3.- El principio del arreglo pacífico de las controversias.
- 4.- El principio de la prohibición de la amenaza o del uso de la fuerza.
- 5.- El principio de la asistencia a las Naciones Unidas.
- 6.- El principio de la autoridad de las Naciones Unidas sobre los Estados no miembros.
- 7.- El principio de la excepción de la jurisdicción interna de los Estados.

16. SALMON, J.: "Article 2 (Commentaire général)", en COT, J.P.; PELLET, A.; FORTEAU, M.: *La Charte des Nations Unies...*, op. cit., p. 392.

17. Incorporada por la Resolución de la Asamblea General 3281 (XXIV), de 12 de diciembre de 1974, que estaba destinada a conferir a los principios tradicionales una dimensión económica y social que de algún modo ya preveía el propio Preámbulo de la Carta.

18. Cfr. VIRALLY, M.: *L'Organisation mondiale*, Armand Colin, Paris, 1972, p. 327.

principio tal como está definido en dicho artículo 2, sino a cómo éste ha sido desarrollado por otras disposiciones de la Carta y, en particular, por la práctica de la Organización en relación con dicho principio¹⁹.

Ciertamente resulta muy difícil abordar el análisis de los principios del artículo 2 de la Carta, al margen de los propósitos incorporados al artículo 1 y del Preámbulo, pues si bien dicho artículo identifica los principios que deben regir la actividad de la Organización de conformidad con ciertos propósitos o fines incorporados al artículo 1, el Preámbulo incorpora igualmente fines y principios²⁰, lo que determina, por un lado, que resulte muy complejo distinguir netamente entre unos y otros al haber sido dispersados en los tres textos (artículos 1, 2, y Preámbulo)²¹, lo cual ya fue reconocido por el propio Informe del Comité I a la Comisión I de la Conferencia de San Francisco²², y por otro, que existe una indiscutible imbricación entre el Preámbulo y el Capítulo I (Propósitos y Principios).

Las Naciones Unidas se constituyeron desde sus orígenes como una organización con vocación universal, de fines generales y de cooperación, de la cual podían ser miembros, al margen de los originarios, “todos aquellos Estados amantes de la paz, que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo” (artículo 4). Aunque la práctica de las

19. SALMON, J.: “Article 2 (Commentaire général)”, *op. cit.*, p. 397.

20. *Ibid.* p. 384.

21. Como afirman Cot y Pellet, mientras algunos temas emigran de un artículo a otro para acabar encontrando su lugar en el Preámbulo, otros son reconocidos de forma diferente en el Preámbulo y en los artículos de la Carta, poniendo como ejemplo la noción de “derechos fundamentales del hombre”. Otros como el primer propósito de la Organización (art. 1, 1º), que es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, aparece en el Preámbulo como una de las disposiciones consagradas a los medios. Otras nociones que aparecen en el Preámbulo como “la dignidad y el valor de la persona humana”, “la igualdad de derechos de hombres y mujeres”, “el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional”; “la tolerancia” o “la buena vecindad”, desaparecen por completo en el articulado posterior, en cambio el arreglo pacífico de controversias, que también aparece en el artículo 1, 1º, no aparece en el Preámbulo. Cfr. COT, J.P.; PELLET, A.: “Preamble”, en COT, J.P.; PELLET, A.; FORTEAU, M.: *La Charte des Nations Unies...*, *op. cit.*, pp. 289 y 290.

22. *UNCIO*, vol. VI, Doc. n° 944, p. 464. En dicho Informe se especifica que el Preámbulo “sirve de introducción a la Carta y expone las intenciones comunes que hemos formulado y que nos han llevado a reunirnos en esta Conferencia y a unir nuestras voluntades y nuestros esfuerzos...”; los Propósitos “constituyen la razón de ser de la Organización. Son el conjunto de fines comunes sobre los que nuestros espíritus se han reunido; es decir la causa y el objeto de la Carta...”. “El capítulo de los ‘Principios’, siguiendo el mismo orden de ideas, establece las normas reguladoras y los métodos según los cuales la Organización y sus miembros llevarán a cabo sus acciones tratando de realizar los objetivos comunes...” *Ibid.*, p. 7.

Naciones Unidas no ofrece ningún caso hasta el momento presente²³, conviene poner de manifiesto que la violación repetida y sistemática de los principios de la Carta constituye una causa de la pérdida del estatus de miembro de la Organización según establece su artículo 6.

3. En el ámbito de la Unión Europea

En cambio, las Comunidades Europeas nacieron con el objetivo primordial aunque no exclusivo de lograr la integración económica a nivel regional europeo, aunque no hay que ignorar que el objetivo de la reconciliación entre europeos y en particular entre franceses y alemanes, estuvo también presente en el proyecto desde el principio, como lo demuestra el hecho de que el Preámbulo del Tratado de París, por el que se establecía la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), afirmaba: "... Considerando que la paz mundial sólo puede salvaguardarse mediante esfuerzos creadores proporcionados a los peligros que la amenazan"²⁴.

Frente al inmovilismo de la Carta, que prácticamente sigue igual que en 1945, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, han disfrutado de un dinamismo a través de las diferentes reformas estructurales que se ha cristalizado en la progresiva adaptación del aparato dogmático-axiológico en el que descansa el edificio de la actual Unión Europea.

En efecto, aunque con anterioridad al Tratado de Lisboa existía un considerable contenido dogmático-normativo relativo a los valores y principios en los que se fundamenta la Unión, contenido no sólo en el articulado de los Tratados sino también en la jurisprudencia del TJUE²⁵, va a ser dicho Tratado de Lisboa, el que sobre las cenizas del proyecto de Constitución europea, refuerce y defina con mayor precisión los valores fundamentales, los objetivos y los principios de la Unión. En este sentido, conviene poner de manifiesto que ya el Preámbulo del TUE hace referencia a "los valores universales", en los que se inspira la "herencia cultural, religiosa y humanista de Europa", entre los

23. No debe considerarse como tal la situación creada con los representantes de Formosa en las Naciones Unidas, tras la restitución a la República Popular de China de todos sus derechos, a través de la Resolución 2.758 (XXVI) de la Asamblea General, de 5 de octubre de 1971, reconociendo a sus representantes como los únicos legítimos de China en las Naciones Unidas.

24. Para Weiler, esta frase, tomada de la Declaración Schuman, evidencia que ya desde el principio los objetivos fundamentales del proyecto europeo eran de carácter político debiendo alcanzarse a través de instrumentos económicos. WEILER, J.H.H.: "Nous ne coalison pas des etats –nous unissons des hommes: objetivos, valores y principios políticos de la Unión Europea", en BENEYTO PÉREZ, J.M. (Dir.); MAILLO, J.; BECERRIL, B. (Coords): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*. Aranzadi, Thomson Reuters, Cizur Menor, 2009, p. 405.

25. Cfr. BAR CENDÓN, A.: "La Unión Europea como unión de valores y derechos: teoría y realidad". UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 33, 2014, pp. 99 y s.s.

que menciona “los derechos inviolables e inalienables de la persona, así como la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho”.

En esta misma línea, el artículo 2 del nuevo TUE establece con toda precisión que la Unión Europea se fundamenta en *los valores* de “respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a las minorías”. Valores que además “son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”²⁶.

El Tratado de Lisboa de 2007 incorporó como novedad en el artículo 2 relativo a los valores –respecto al anterior artículo 6, 1 del TUE que los calificaba como principios– la dignidad humana, la igualdad y respeto de los derechos de las personas pertenecientes a minorías²⁷. Tales valores constituyen los fundamentos sobre los que se basa la Unión y reflejarían las convicciones axiológicas del conjunto de pueblos que la habitan, conformado el horizonte ético de la Unión²⁸, y en cuanto tales exigibles jurídicamente tanto a las instituciones europeas como a los Estados²⁹.

26. Sobre los valores en que se funda la UE, *vid.* entre otros: BENOÎT-ROHMER, F.: “Valeurs et droits fondamentaux dans le traité de Lisbonne”, en BROSSET, E.; CHEVALLIERS-GOVERS, EDJAHARIAN, V y SCHNEIDER, C. (Dir.): *Le traité de Lisbonne. Reconfiguration ou déconstitutionnalisation de l'Union européenne*. Bruylant, Bruxelles, 2009, pp. 143-164; MOLINIER, J. (Dir.): *Les principes fondateurs de l'Union européenne*. PUF, Paris, 2005.

27. Algunos autores consideran que esta ampliación de los valores operada por el actual artículo 2 del TUE es fruto de la presión de los Estados de reciente incorporación que reflejarían el cambio de la base social de la Unión, que ya no sería tan homogénea como anteriormente. GUTIÉRREZ ESPADA, C., CERVELL HORTAL, M.J.; PIERNAS LÓPEZ, J.J.: *La Unión Europea y su Derecho*, 2ª ed. Trotta, Madrid, 2015, p. 61. Otros autores, consideran que la inclusión de la dignidad humana en dicho artículo 2 no era necesaria ya que ésta constituye el fundamento de todos los derechos humanos, matizando en relación con los derechos de las personas pertenecientes a las minorías que el objeto de dicho valor no es el colectivo o los derechos del colectivo como tal, sino los derechos concretos de las personas, de cada una de ellas, pertenecientes a la minoría. MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 2014, p. 52.

28. Como afirma la profesora Adela Cortina, “si tuviéramos que elegir una de las “ventajas competitivas” que la cultura europea puede exhibir frente a otras entidades sociales de rango similar, sería la esencial ese respeto a las personas que consiste en cuidar de sus libertades básicas, de su educación, asistencia y protección en los tiempos de mayor vulnerabilidad”. Sobre esta cuestión *vid.* CORTINA, A.: “El horizonte ético de la Unión Europea”, en REVERTER BAÑÓN, S. (Ed.): *Valores básicos de la identidad europea*. Publicacions de la Universitat Jaume I, Castellón, 2004, pp. 13-22.

29. Como afirma Armin von Bogdandy, “los valores son presupuestos sociológicos relativos a las preferencias de los ciudadanos de la Unión”... “Usualmente, los principios se distinguen de los valores al ser estas últimas convicciones éticas fundamentales, mientras que los primeros son normas jurídicas. Debido a que los “valores” del artículo 2 del TUE... producen consecuencias jurídicas (por ejemplo artículos 3,1, 7, 49 del TUE), son normas jurídicas, y en razón de que son generales y constitutivos, son principios fundamentales”. Von BOGDANDY, A.: *Hacia un nuevo Derecho Público*.

Desde la perspectiva de su operatividad jurídica, en particular en lo relativo a su exigibilidad y aplicación efectiva, tales valores se proyectarían en una doble dimensión:

En primer lugar serían exigibles jurídicamente tanto a los candidatos que deseen alcanzar el estatus de Estado miembro (artículo 49 del TUE), como para mantenerlo, pues la violación grave de tales valores por parte de un Estado miembro desencadenaría el mecanismo de prevención y sanción incorporado a los artículos 7 del TUE y 354 del TFUE. En este sentido el citado artículo 7 del TUE establece un mecanismo de prevención en caso de riesgo de violación grave de tales valores comunes por un Estado miembro, que se convierte en sanción en caso de efectiva violación de los mismos. El Consejo y el Consejo Europeo tienen la libertad de valorar y de constatar el riesgo o la efectiva violación de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE, siendo el Consejo quien tiene la competencia para adoptar sanciones, por mayoría cualificada.

En segundo lugar, la operatividad jurídica de los valores alcanza igualmente a la dimensión exterior de la Unión, en la medida en que su defensa constituye uno de los fines de las relaciones internacionales de la UE (artículo 21, 2, a), así como una garantía para que los Estados puedan definir un enfoque común en aras de defenderlos en la escena internacional (artículo 32) y, finalmente, la posibilidad de que su preservación pueda ser objeto de una misión encomendada por el Consejo a un grupo de Estados miembros (artículo 42,5).

Aunque las antiguas Comunidades Europeas estuvieron volcadas en sus orígenes en la creación de una unión aduanera y posteriormente del mercado único, las reformas introducidas en los Tratados, en particular desde Maastricht, posibilitaron a la recién constituida UE ejercer un papel más activo en el contexto internacional proyectándose como una comunidad de valores³⁰ con capacidad de acción global a través de su incipiente, aunque limitada, política exterior y de seguridad común.

Por otra parte, y en lo relativo a los *objetivos*, podemos observar que el artículo 3 constituye la foto dinámica de la evolución seguida por la UE durante los últimos años. En efecto, los párrafos 1 a 4 de dicho artículo, establecen los objetivos *ad intra* de la Unión al afirmar que ésta “tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de los pueblos”, ofrecer a sus ciudadanos “un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores”, establecer

Estudios de Derecho Comparado, Supranacional e Internacional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 2011, pp. 144 y 149.

30. RICHARDSON, J.: “The European Union in the World-A Community of Values”, *Fordham International Law Journal*, vol. 26, 2002, pp. 12-35.

un mercado interior, obrar en pro del desarrollo sostenible, promover el progreso científico y técnico, combatir la exclusión social y la discriminación, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño, fomentar la cohesión económica, social y territorial, respetando la diversidad cultural y lingüística, velando por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo.

El párrafo 5 del citado artículo 3 establece los objetivos *ad extra* de la Unión al afirmar que en sus relaciones con el resto del mundo, “la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses y contribuirá a la protección de sus ciudadanos. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como el estricto respeto y al desarrollo del Derecho internacional, en particular de los principios de la Carta de las Naciones Unidas”.

Como afirma la profesora Mangas Martín este conjunto de objetivos incorporados al artículo 3 del TUE, vendrían a constituir los “valores-meta” que identifican de una manera más singular el modelo organizativo europeo³¹, a diferencia de los valores *stricto sensu* del artículo 2 que tendrían una significación más amplia.

Finalmente, conviene señalar que para completar este aparato dogmático-axiológico-jurídico, el TUE incorpora una serie de *principios*³², entre los que destacan³³: el principio de la democracia, incorporado al Preámbulo y al que el artículo 2 califica igualmente como “valor”, así como en los artículos 9 a 12 (“disposiciones sobre los principios democráticos”); el principio de igualdad, que figura igualmente en Preámbulo y en el citado artículo 2 relativo a los valores, y que en el artículo 4, 2, se perfila como “igualdad de los Estados

31. MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, *op. cit.*, p. 51.

32. Como afirma Von Bogdandy “a los autores de los Tratados les gusta el término “principio”: es empleado de manera notablemente frecuente en la mayoría de las versiones en los diferentes idiomas. Las versiones en inglés y en español de los Tratados, usan el término, en la versión del Tratado de Lisboa, 98 y 100 veces respectivamente. La Carta de Derechos Fundamentales emplea la palabra “principio”, 13 veces en la versión en francés y 12 veces en sus versiones en inglés y en español. El contexto en el que este término es empleado es sumamente diverso, abarca desde el principio democrático (título II TUE) hasta los principios de los sistemas nacionales de seguridad social (artículo 153, 4 TFUE)”. Von BOGDANDY, A.: *Hacia un nuevo Derecho Público...*, *op. cit.*, p. 145.

33. Para un comentario de cada uno de los principios citados, *vid.* MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D.J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 52-61; FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE ROMANÍ, C. (Coord.): *Nociones básicas de Derecho de la Unión Europea*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2014, pp. 62-72.

miembros”; el principio del respeto a los derechos fundamentales, mencionado en el Preámbulo y al que el artículo 6,3 se refiere como formando parte de “los principios generales”; el principio del respeto a la identidad nacional de los Estados miembros y a sus funciones esenciales, entre las que el artículo 4, 2 menciona la garantía de la integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional; el principio de cooperación leal (artículo 4, 3); el principio de solidaridad (Preámbulo del TUE, artículos 2 del TUE y artículo 222 del TFUE, que lo vincula al supuesto de ataque terrorista, catástrofe natural o de origen humano –cláusula de solidaridad–), y finalmente, principio de transparencia y proximidad (al que el artículo 1 del TUE se refiere de forma indirecta al afirmar que “las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”).

Por lo tanto, podemos considerar que la UE se configura como una unión de valores y principios que en cuanto tales constituyen igualmente una unión de derechos. Este aparato dogmático-axiológico-jurídico forma parte sustantiva de lo que podríamos llamar la estructura “constitucional” de la Unión, y por lo tanto iría más allá de un valor meramente declarativo para insertarse en una dimensión jurídica y vinculante en la medida en que no sólo sería exigible jurisdiccionalmente su cumplimiento por los ciudadanos sino que también permitiría sancionar a los Estados que lo violasen gravemente³⁴.

III. A modo de conclusión: confluencia parcial de valores y principios

Tanto las Naciones Unidas como la UE han seguido una trayectoria diferente marcada por sus orígenes respectivos, por sus propias características y su naturaleza específica, pero también por las circunstancias políticas imperantes en la mitad del siglo XX, que determinaron un “caldo de cultivo” propicio para la creación de ambas Organizaciones internacionales.

Como hemos podido observar, ni el pequeño desfase temporal en la creación de ambas Organizaciones, ni el hecho de que las Naciones Unidas se configuraran desde el principio como una organización de fines generales y de vocación universal frente a las Comunidades Europeas que se constituyeron con el objetivo primordial aunque no exclusivo de lograr la integración económica a nivel regional europeo, constituyeron obstáculos relevantes para una confluencia, al menos parcial, de valores y principios.

Si bien es cierto que las Naciones Unidas nacieron con el objetivo primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, como se establece en el

34. *Vid. en este mismo sentido, BAR CENDÓN, A.: “La Unión Europea como unión de valores...”, op. cit., p. 110.*

Preámbulo de la Carta y en su artículo 1,1 en cuanto propósito fundamental y en el art. 2, 3 y 2, 4 (en relación con la solución pacífica de controversias y la prohibición del uso de la fuerza), conviene señalar que el valor supremo de la paz, no está ausente en los textos “constitucionales” de la Unión Europea. En efecto, además de que como ya advertimos se incorporó como tal en el Preámbulo del Tratado de París, constitutivo de la CECA, las referencias a la paz son muy frecuentes en el actual TUE, (Preámbulo; artículos 3,1 y 3,5; 8; 21, 2, c); 42,1...), por lo que podemos afirmar que también su preservación forma parte del entramado dogmático y jurídico de la Unión.

En relación con el resto de valores *stricto sensu*, y aunque como advertimos no están concretados ni positivizados en la Carta de Naciones Unidas en cuanto tales, si comparamos la relación de “valores fundamentales”, incorporada por la Asamblea General en la Declaración del Milenio, así como otros nuevos “con efecto modulador” anteriormente explicitados, con la relación de valores incorporados al artículo 2 del TUE, constataremos que realmente existe una confluencia parcial entre los mismos, dado que tanto la libertad, la igualdad o la democracia aparecen en ambos casos, dándose por otra parte una relativa confusión en la calificación de algunos de ellos en ambos textos fundacionales, al aparecer indistintamente tipificados como valores, objetivos o principios, aunque en ocasiones con matices diferentes. Ello ocurre particularmente con la igualdad, que aparece como un principio en el artículo 2 de la Carta –vinculado a la soberanía de los Estados–, en el artículo 1 y 55 de la Carta y en la Resolución 2625 (XXV), en los que aparece ligado a la libre determinación de los pueblos, siendo calificado como uno de los valores de la UE en el artículo 2 del TUE. Asimismo y en relación con el respeto de los derechos humanos, que se incorpora por dicho artículo 2 del TUE como valor pero incluyendo los derechos de las personas pertenecientes a las minorías, se debe considerar su incorporación al artículo 1 y 55,c) de la Carta pero vinculado al propósito de la cooperación internacional.

Por otra parte, las repetidas remisiones al respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas tanto por el citado artículo 3 del TUE con carácter más general, y por el artículo 21, 1 y 21, 2,c) en relación con la acción exterior de la UE, y la sintonía existente entre los objetivos de ambas Organizaciones, con las especificidades relevantes debidas al carácter y naturaleza de ambas Organizaciones, pone de manifiesto una coincidencia también relativa en los valores en los que aquéllas se fundamentan, anteriormente mencionados.

El respeto a los valores comunes de la dignidad humana y de los derechos humanos, de la libertad, la democracia, la igualdad y el Estado de Derecho

sobre los que, de conformidad con el artículo 2 del TUE, se basa la Unión, son condiciones necesarias para pertenecer a la UE, y como tales objeto de protección a través de un mecanismo de prevención y sanción incorporado a los artículos 7 del TUE y 354 del TFUE, que con todas las cautelas y reservas posibles, presentaría un paralelismo relativo y por supuesto muy discutible –tanto en el alcance, contenido y naturaleza de las medidas, que en el caso de la UE no contempla ni la suspensión ni la expulsión en la calidad de miembro– con los mecanismos de suspensión y expulsión de miembros de las Naciones Unidas, contenidos respectivamente en los artículos 5, para todo miembro “que haya sido objeto de acción preventiva o coercitiva por parte del Consejo de Seguridad”, y 6 de la Carta, para todo miembro “que haya violado repetidamente los principios contenidos en esta Carta”, o con otras medidas preventivas incorporadas a este instrumento.

Los valores comunes y compartidos por las Naciones Unidas y la Unión Europea han constituido la base sobre la que se ha forjado una progresiva cooperación e intensificación de sus relaciones a lo largo de las últimas décadas, inspiradas por una concepción también compartida del multilateralismo y su capacidad de dar respuestas a escala universal o regional a los múltiples retos y amenazas que afronta la comunidad internacional, en particular en los ámbitos de la paz y seguridad, de la cooperación y de los derechos humanos.

III. SETENTA AÑOS AL SERVICIO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES EN EL SISTEMA DE LAS NACIONES UNIDAS: ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO AL USO DE LA FUERZA Y SU EVOLUCIÓN EN SU SEPTUAGÉSIMO ANIVERSARIO

ROMUALDO BERMEJO GARCÍA*

Introducción

Es conocido que la paz y seguridad internacionales ha sido un tema no sólo complejo sino también engorroso en el ámbito del Derecho internacional y de las relaciones internacionales, sobre todo en el período comprendido desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad. Y es que la realidad que se impone en muchos casos en la sociedad internacional es movедiza, por lo que siguiendo el principio “*ubi societas, ibi ordo, ibi ius*”, el orden jurídico tiene que ir adaptándose a esa realidad. Esto no quiere decir que esa adaptación se haga de forma inmediata sino que suele transcurrir un tiempo en el que saber cuál es el derecho aplicable suscita muchas dudas, de ahí las controversias doctrinales e incluso jurisprudenciales.

Esto que acabamos de apuntar se ve meridianamente en el tema objeto de este estudio, de ahí que la compleja y rica evolución que la sociedad internacional ha padecido, haya enriquecido y, por ende, complicado el marco jurídico aplicable. Así pues, en nuestra opinión, no se puede difundir ni defender en general un Derecho internacional encantador y formalista apartado de la

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de León.

realidad pura y dura de las relaciones internacionales. Pero si esta afirmación la trasladamos al ámbito del uso de la fuerza su importancia es todavía mayor, como ya puso de relieve Guy de Lacharrière¹. Y es que en todo sistema jurídico, pero aún más en el ámbito del Derecho internacional, tiene que haber una cierta concordancia entre las normas y las conductas de los Estados obligados por dichas normas. Es evidente que esa correlación no tiene por qué ser idéntica, pero al mismo tiempo es necesario que las violaciones sean tratadas como tales y que no se trate de una práctica generalizada, puesto que si este fuera el caso, la norma perdería su esencia, se debilitaría y poco a poco dejaría de aplicarse.

Lo primero que habría que apuntar a este respecto es que no se puede desdeñar el hecho de que la violencia ha estado siempre presente en la sociedad internacional, dependiendo su intensidad de la importancia de los actores y de los medios de los que disponen. Esto se vislumbra tanto en las relaciones interestatales como en el ámbito interno de los Estados cuando se producen conflictos entre estos y grupos insurrectos o rebeldes. Tanto es así que en las últimas décadas el desarrollo de numerosos y complejos conflictos armados han despertado entre los internacionalistas un gran interés en sus diversas y variadas facetas, ya que antes se encontraba un poco aletargado debido sobre todo a la casi paralización del sistema de seguridad colectiva onusiano durante ese largo período que se definió como un mundo bipolar. Desde esta perspectiva, hay que reconocer que los numerosos conflictos, internos e internacionales, que ha conocido la sociedad internacional en los últimos tiempos presentan unas peculiaridades muy importantes, ya que el sistema de valores, los conceptos, y varias normas relacionadas con esta materia se han tambaleado. Y es que el Derecho internacional ha tenido que hacer frente a conflictos en los que grupos o entidades de estructuras diversas y con estructuras mal conocidas se han manifestado recurriendo a atentados o ataques terroristas o con acciones bélicas de determinada consideración. Este estado de cosas ha supuesto para el Derecho internacional una serie de retos para los que no estaba preparado, al tener que hacer frente a crisis que hubieran debido ser controladas e incluso reprimidas por los sistemas internos.

1. La lucha entre las normas y una realidad moviediza

Hace ya casi un siglo que la sociedad internacional renunció a la guerra mediante el conocido Pacto Briand-Kellog de 27 de agosto de 1928. Sin embargo,

1. LACHARRIÈRE (de), G.: "La réglementation du recours à la forcé: les mots et les conduites", en: *Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Méthodes d'analyse du droit international*, Mélanges offerts à Charles Chaumont, Pedone, París, 1984, pp. 350-351.

este Tratado no preveía la creación de unos mecanismos institucionales con poder para sancionar las eventuales violaciones. Esto fue precisamente lo que llevó a Hans Kelsen a afirmar en 1944 que el fracaso del Pacto Briand-Kellog se debió sobre todo a sus graves lagunas técnicas e institucionales al no haber previsto dichos mecanismos². Conviene apuntar, sin embargo, que durante el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, el recurso al uso de la fuerza continuó siendo un tema de gran interés, para los juristas de la época, que continuaron condenando sin paliativos el uso de la fuerza por los Estados en sus relaciones internacionales, como recogía expresamente el Pacto Briand-Kellog. Tal fue el caso de la Comisión de Juristas Interamericana en su Informe de 5 de septiembre de 1942, así como en el proyecto que fue elaborado por unos 200 juristas americanos en abril de 1944, que constituyó el pilar en el que se apoyaron después las Naciones Unidas para plasmar el sistema onusiano en la materia, del que tanto se ha hablado para bien y para mal. Y es que se diga lo que se diga, el sistema creado, primero, no se llevó a la práctica por las razones de todos conocidas; y, segundo, hay que reconocer que en un tema de tanta importancia, las ambigüedades que se plasmaron en él iban a constituir un campo de batalla no sólo doctrinal, sino también en la práctica estatal, ya que no todos los Estados iban a partir de las mismas premisas.

Dicho esto, hay que recalcar que, como apunta el Profesor Christian Dominicé, el conjunto de normas jurídicas que regulan hoy en día el recurso al uso de la fuerza no se limita sólo a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas, sino que reglas consuetudinarias, algunas incluso anteriores a la Carta, se insertan en el sistema³. Sin embargo, es evidente que el marco general en esta materia está configurado por el sistema previsto en la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, hay que resaltar que conceptos nuevos

2. Cfr. KELSEN, H.: *Peace Through Law*, University of North Carolina, 1944, pp. 17 y sgs. De esta misma opinión era el Profesor René-Jean Dupuy, afirmando que “The Pact set up a conventional community without providing it with an institutional support”. Cfr. “The International Community, War and Peace”, en CASSESE, A. (Ed.): *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, p. 275.

3. Cfr. DOMINICÉ, Ch.: “La société internationale à la recherche de son équilibre. Cours général de droit international public”, *RCADI*, T. 370, Nijhoff, 2013, p. 269. Como se sabe esta tesis fue rotundamente defendida por la Corte Internacional de Justicia en el Asunto de Nicaragua, al afirmar: “Le fait que les principes susmentionnés et reconnus comme tels, sont codifiés ou incorporés dans des conventions multilatérales ne veut pas dire qu’ils cessent d’exister et de s’appliquer en tant que principes du droit coutumier, même à l’égard de pays qui sont parties aux dites conventions. Des principes comme ceux du non-recours à la force, de la non-intervention, du respect de l’indépendance et de l’intégrité territoriale des Etats et de la liberté de navigation conservent un caractère obligatoire en tant qu’éléments du droit international coutumier, bien que les dispositions du droit conventionnel aux-quels ils ont été incorporés soient applicables”. Cfr. *Recueil*, CIJ, 1986, párrafo 174 y Opinión Individual del juez Ni, pp. 207 y sgs.

han ido apareciendo, como el de *ius cogens*, que en algunos aspectos ha venido a reforzar la regla de la prohibición, mientras que en otros quizás no. También hay que tener presente que se han producido cambios importantes en la aplicación de las normas fundamentales, sin que esto haya supuesto modificaciones sustanciales. Es decir, no se han producido terremotos jurídicos de gran magnitud en cuanto a los pilares que sustentan el sistema, como lo demuestra tanto el Informe presentado por el Grupo de Alto Nivel, de 2 de diciembre de 2004⁴ como el del Secretario General⁵. Es decir, la crisis y las dificultades vividas por la sociedad internacional no han conseguido derrumbar el sistema, pero también ponen de manifiesto que esos pilares que lo sustentan tienen que hacer frente a cambios importantes y sensibles en la aplicación de los parámetros generales, como ha sido el caso con la legítima defensa preventiva, que ha pasado de ser condenada unánimemente por el “llamado” sector mayoritario, para el autor de estas líneas con una cierta utopía, a ser aceptada en caso de ataque “inminente, aunque no “latente”⁶.

Desde esta misma perspectiva, no hay que olvidar que al margen de muchas utopías que se han venido desarrollando sobre todo en las últimas décadas del siglo pasado, la fuerza militar fue, es y será un componente esencial para garantizar un sistema de seguridad colectiva. Por lo tanto, todos aquellos que desean un sistema fuerte de seguridad colectiva no deben nunca olvidar, cosa que ocurre con mucha frecuencia, que sin ejércitos no pueden reivindicar ese sistema, y esos ejércitos, hoy por hoy, no son de las Naciones Unidas sino de los Estados. Las utopías y las ingenuidades suelen chocar con la realidad, y aunque soñar es gratis, los sueños, sueños son. Partiendo de esta premisa, es evidente que en muchos casos la distancia entre el sistema normativo y la realidad cotidiana es considerable y constituye uno de los problemas más graves en materia de uso de la fuerza. Para evitar que la brecha no sea muy grande,

4. El Informe, publicado con el sugestivo título “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (doc. A/59/565) analiza el tema del recurso al uso de la fuerza en las páginas 60-66, párrafo 183-220.

5. Publicado con el pomposo título “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” (doc. A/59/205, de 21 de marzo de 2005).

6. Cfr. Párrafo 187 del Informe del Grupo de Alto Nivel. Para un estudio sobre los Informes precisados, entre otros muchos, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El uso de la fuerza en los Informes del Grupo del Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2005, pp. 13-49; BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “El uso de la fuerza a la luz de los conflictos recientes: análisis de los Informes del Grupo de Alto Nivel (2-12-2004) y del Secretario General (21-3-2005)”, en: CHORNET RAMÓN, C.: *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un nuevo orden internacional*, Tirant lo Blanc, 2006, pp. 37-91, y bibliografía allí citada.

el sistema normativo tiene que ser coherente y al mismo tiempo hacer todo lo posible para garantizar el máximo de efectividad. No hay que olvidar que el reto jurídico y político en esta materia consiste en el establecimiento de un régimen jurídico internacional que pueda hacer frente a las tentaciones unilateralistas de los Estados, y hay abundantes casos en la práctica internacional que lo corroboran. Esta tensión entre unilateralismo y seguridad colectiva ha estado en muchos casos presente, aunque en numerosas ocasiones el unilateralismo se ha encubierto mediante una operación cosmética a nivel jurídico, como ha sido recientemente el caso de la intervención en Libia. Pero el Derecho requiere un poco más que una simple operación cosmética, por lo que todo sistema de seguridad colectiva tiene que llevar acompañado un desarrollo institucional fuerte y poderoso con mecanismos colectivos de reacción contra aquellos que violen las normas. Mientras que esto no ocurra, siempre habrá zonas grises en el sistema.

La realidad movедiza a la que estamos asistiendo es claramente perceptible cuando se examinan los actores internacionales, sobre todo aquellos que detentan no sólo el poder, sino la fuerza militar. Y es que estamos asistiendo desde hace ya algún tiempo al surgimiento de grupos armados cada vez más poderosos, que controlan partes importantes del territorio de algunos Estados sin que estos puedan ejercer incluso sus competencias soberanas. Valga como ejemplos significativos Hezbollah, en el sur del Líbano, Hamás en Gaza (al margen de la Autoridad Nacional Palestina) o el denominado ISIS (Estado Islámico de Irak y de Levante) en Siria e Irak. Las guerras que recientemente ha tenido Israel han sido con los dos primeros: con Hezbollah en el verano de 2006, llamada también la Guerra de los 33 días, y con Hamás en diciembre de 2008-enero 2009, y la Operación Margen Protector del verano de 2014⁷. A estos grupos armados, que llevan también a cabo atentados terroristas, hay que añadir organizaciones típicamente terroristas, algunas de las cuales disponen de medios poderosos, sin olvidar las empresas privadas de seguridad a las que los Estados recurren cada vez de forma más importante sobre todo en casos de conflictos internos⁸.

7. A este respecto, cfé. BERMEJO GARCÍA, R.: “Es Hamás una organización terrorista? Consecuencias sobre el reconocimiento del Estado palestino”, en: GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVEL HORTAL, M.J.: *Nosotros y el Islám*, Ed. Diego Marín, Murcia, 2012, pp. 8-45; y “Es Palestina un Estado? Reflexiones a la luz del Derecho internacional y de la práctica europea sobre los acontecimientos en torno al reconocimiento de un Estado palestino”, *Revista de Estudios Europeos*, nº 65, 2014, pp. 9-40.

8. Sobre las empresas privadas de seguridad, cfr. POZO SERRANO, P.: “El uso de compañías militares privadas en contextos de contrainsurgencia: problemas de legitimidad, gestión y control”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 2, nº 4, 2007, pp. 225-237; POZO SERRANO, P. y HERNÁN-

Evidentemente esta situación ha suscitado muchas controversias doctrinales en torno a la cuestión de saber si las reglas que regulan el uso de la fuerza son aplicables también a estos grupos armados, ya que en principio estaban sólo destinadas a los Estados. En nuestra opinión y siguiendo una cierta dosis de realismo, no vemos ninguna razón para que esas reglas se apliquen a dichos grupos armados, así como las consecuencias que de sus violaciones se derivarán para el Estado o Estados en cuyo territorio esos grupos se asientan o llevan a cabo sus actividades bélicas o terroristas⁹. Es cierto que en algunos casos estamos ante lo que se denomina “Estados fallidos”, concepto confuso y difuso por las diferencias que hay entre unos y otros. Pero también es cierto que la sociedad internacional no ha eliminado ni quitado el carácter estatal a ninguno de ellos, por lo que siguen siendo Estados.

Otro aspecto importante que revela los derroteros movedizos de la materia que aquí se analiza, y que se deduce de lo antes afirmado, es la naturaleza de los conflictos. A este respecto, lo primero que conviene recalcar es que los conflictos interestatales *stricto sensu* se han ido reduciendo considerablemente, y también los conflictos por cuestiones territoriales¹⁰. Esto que acabamos de afirmar no quiere decir en absoluto que los Estados hayan perdido su sensibilidad territorial, pues como apunta la Profesora Géraldine Giraudeau, recordando el pensamiento de F. Ranzel, “un fléau peut enlever 100.000 habitants à une nation sans qu'elle soit profondément atteinte, elle ne peut perdre 100 Kms

DEZ MARTÍN, L.: “El marco jurídico de las CMSP. Reflexiones a propósito de la experiencia en Irak”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2007, pp. 315-351; y GÓMEZ DEL PRADO, J.L. y TORROJA MATEU, H.: *Hacia la regulación internacional de las empresas militares y de seguridad privadas*, Marcial Pons, 2011, 1950 p., con una sustanciosa bibliografía.

9. Esta situación se dio claramente durante la guerra del verano de 2006 entre Israel y Hezballáh, ya que vistas las características del conflicto, entre una organización armada y un Estado, la primera cuestión que se debatió era saber si se trataba realmente de un conflicto internacional o no, algo que supuso al principio serias dudas en el Comité Internacional de la Cruz Roja de Ginebra, que al final se decantó por la calificación de conflicto internacional, tal y como había señalado en un artículo del periódico ginebrino, *Le Temps*, el Profesor Abi-Saab. Pero la pregunta más acuciente era si Israel tenía o no el Derecho de legítima defensa, ya que el ataque procedía de una organización armada y no de un Estado, sin que se pudiera además atribuir el ataque al Líbano a título de “agresión indirecta”, según los criterios recogidos por la resolución 3314 (1974), artículo 3 (g), así como por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia conocidos por todos los internacionalistas. Líbano no ordenó el ataque, ni lo había preparado, ni participó sustancialmente en él. Es más, el Líbano ni siquiera controlaba el territorio.

10. Esto no quiere decir que estos conflictos hayan desaparecido. Son conocidos los problemas territoriales entre Bolivia y Chile (que se está tratando en algunos aspectos actualmente ante la CIJ), entre Eritrea y Etiopía, Tailandia y Camboya, y en Europa el tema de Ucrania, el cual, aunque los orígenes del conflicto han sido internos ha repercutido también en Rusia, como es bien sabido. Hay otros muchos problemas territoriales en África y algunos todavía en América Latina, hoy en día casi adormecidos o que se están resolviendo.

carrés sans être profondément ébranlée”¹¹. Hoy en día muchos conflictos son pura y simplemente internos, aunque en muchos casos estos conflictos plantean serios problemas internacionales e incluso geoestratégicos, como ha ocurrido recientemente con Ucrania, que ha suscitado una gran crisis entre la UE y la Federación Rusa, por un lado, y entre esta y los Estados Unidos por otro¹². Desde esta perspectiva, conviene recalcar que hoy en día existen numerosos conflictos cuyas características y singularidad difieren considerablemente de los que hasta ahora se han venido denominando conflictos clásicos, convencionales o tradicionales, de ahí que existan múltiples apelativos en torno a ellos, como por ejemplo, “nuevas guerras”¹³, “guerras de cuarta generación (4GW)”¹⁴, “guerras del tercer tipo”, “guerras asimétricas”, “guerra de espectador deportivo” (título sumamente sugestivo)¹⁵, “guerras híbridas”¹⁶ o “guerra degenerada o guerra entre la gente”, sin olvidar otras denominaciones. Sobre este aspecto, no hay serias divergencias en reconocer esta realidad entre los investigadores de las diferentes disciplinas (Ciencia Política, Economía, Relaciones Internacionales, Seguridad, Sociología¹⁷ e incluso Derecho internacional), aunque se discrepa a la hora de saber cómo abordarlos y qué reglas hay que aplicar.

Así las cosas de las denominaciones precitadas, la que está adquiriendo un mayor relieve es la expresión de “guerras híbridas”, que incorporan toda una panoplia de diferentes formas de hacer la guerra (*warfare*) incluyendo la convencional, la irregular, los actos terroristas, así como una violencia indiscriminada de coacción y de criminalidad, sin que por ello dejen de ser “conflictos armados” según el Derecho internacional. En consecuencia, al no ser las guerras híbridas una nueva categoría jurídica de guerra *per se*, deberán analizarse

11. De esta autora, cfr. *Les différends territoriaux devant le juge international. Entre droit et transaction*, Nijhoff, Leiden-Boston, 2013, p. 39.

12. Sobre esta última cuestión, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: *La vuelta de Crimea a la madre patria. Algunas reflexiones a la luz del Derecho internacional*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2015, 143 p.

13. KALDOR, M.: *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Stanford, Stanford University Press, 2001, 231 p.; DUFFIELD, M.: *Las “nuevas guerras” en el mundo global*, Madrid, Catarata, Serie Relaciones Internacionales, 2004 (traducción de Mayra Mano, 2007), 40 p.; y MÜNKLER, H.: *Viejas y “nuevas guerras”. Asimetría y privatización de la violencia*, Madrid, Siglo XXI, 2005, 225 p.

14. WILLIAM, S.; NIGHTENGALE, K.; SCHMITT, J.F.; SUTTON, J.W.; WILSON, G.I.: “The Changing Face of War: Into the Fourth Generation”, *Military Review*, vol, 69, nº 10 (1989), pp. 2-11.

15. McINNES, C.: *Spectator-Sport War: The West and Contemporary Conflict*, Colorado, Boulder Lynne Rienner, 2002, 187 p.

16. HOFFMAN, F.: *Conflict in the 21st Century. The Rise of the Hybrid Wars*, Arlington, Potomac Institute for Policy Studies, 2007, 72 p.

17. Sobre esta cuestión, cfr. BADOS NIETO, V.M. y DURÁN CENIT, M.: “Las ‘nuevas guerras’: una propuesta metodológica para su análisis”, *Revista UNISCI/UNISCI Journal*, nº 38, mayo 2015, p. 9-33.

y calificarse en cada caso concreto bien como conflictos armados internacionales, bien como una aplicación extraterritorial del conflicto armado entre un Estado y grupos armados no estatales, o un conflicto armado no internacional, pero transfronterizo, o incluso como la suma o el desarrollo progresivo de la tipología paradigmática de los conflictos armados del *ius in bello*¹⁸.

Desde esta perspectiva, estas nuevas realidades iban a influir sobre la interpretación de las normas e incluso sobre las normas mismas, ya que había que colmar las ambigüedades, e incluso las lagunas, existentes en el sistema. Es decir, si ya había zonas de sombra en todo lo relacionado con las normas aplicables en materia de uso de la fuerza, estas nuevas realidades exigen el lugar idóneo para insertarlas en el marco jurídico. Algunos ya hemos sostenido que la autorización, que en realidad era una delegación, a la que el Consejo de Seguridad ha recurrido al amparo de esa expresión hoy en día tan conocida de “todos los medios necesarios”¹⁹ para bendecir la acción de un Estado o de una coalición de Estados, sin que fuera lo suficientemente encuadrada en cuanto a su objetivo y sin estar sometida al control del Consejo de Seguridad, era una especie de “carta blanca” no sólo no prevista en el sistema de la Carta, sino que podía abrir la espita de un cierto unilateralismo²⁰. Dicho esto ¿qué aspectos en materia de uso de la fuerza han sido los que han padecido una mayor adaptación a esas realidades o una mayor evolución?

2. La piedra angular del sistema de seguridad colectiva: la Carta de las Naciones Unidas

En términos sintéticos, la normativa esencial plasmada en la Carta de las Naciones Unidas se recoge esencialmente en los tres elementos siguientes, como apuntaba, Charles Chaumont: a) Prohibición genérica de la amenaza o del uso de la fuerza como medio lícito de acción en las relaciones internacionales; b) control institucionalizado del uso de la fuerza para garantizar la seguridad colectiva; y c) reconocimiento explícito de algunas excepciones²¹. Es más, la prohibición del uso de la fuerza recogida en el artículo 2.4 de la Carta

18. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “Las guerras híbridas a la luz del Derecho internacional”, Documento de trabajo 03/2015, *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2015, pp. 1-2015, p. 5. (http://www.ieee.es/Galerias/ficheros/docs_trabajo/2015/DIEEET03-2015_GuerrasHibridas_DchoInternac_LopezJacoiste.pdf)

19. Esta expresión se recoge por primera vez en la Resolución 678 del Consejo de Seguridad, de 1 de diciembre de 1990, siendo adoptada por 12 votos a favor, 2 en contra (Cuba y Yemen) y una abstención (China).

20. Sobre esta cuestión, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: “Cuestiones actuales en materia del uso de la fuerza”, *Anuario de Derecho Internacional*, 1999, p 3-70.

21. De este autor, cfr. “Cours général droit international public”, *RCADI*, 1970-I, p. 403.

ha sido recordada en varias ocasiones por la jurisprudencia de la CIJ²² como un elemento fundamental del orden jurídico internacional o como una piedra angular de la Carta de las Naciones Unidas²³. No es extraño, pues, que sea considerada de forma unánime como una norma consuetudinaria e incluso como una norma de *ius cogens*, claro está, para aquellos que aceptan la existencia de normas imperativas, hoy ampliamente reconocido.

El contenido de la prohibición se dirige a los Estados, ya que el artículo 2.4 alude explícitamente a los “Miembros de la Organización”. Si esta fue la intención inicial, pronto hubo que ampliar el abanico de actores y considerar que el uso de la fuerza podía también venir de acciones militares llevadas a cabo por grupos armados, fuerzas irregulares o bandas organizadas que podían ser atribuidos a los Estados siempre y cuando se pudiera establecer que han actuado bajo la dirección o el control de un Estado. La Corte Internacional de Justicia ha ido incluso un poco más lejos en el asunto de las actividades armadas sobre el territorio del Congo al afirmar que Uganda ha violado la norma que prohíbe el uso de la fuerza al prestar ayuda y apoyo al ala militar del MLC (Movimiento de Liberación del Congo) así como el principio de no intervención²⁴. Esta clase de situaciones es lo que se ha denominado “agresión indirecta”, tal como está recogida en la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 14 de diciembre de 1974.

Desde esta misma perspectiva, y tomando en consideración la nueva realidad internacional, es evidente en nuestra opinión que a pesar de que la Carta de las Naciones Unidas se dirige explícitamente a los Estados, hoy en día no se entendería la regla de la prohibición del uso de la fuerza si esta no se aplicara también a otras entidades o grupos armados bien organizados²⁵, algunos de los cuales son más poderosos que algunos Estados y disponen de una autonomía suficiente para llevar a cabo acciones armadas en el Estado en el que se encuentran y contra otros Estados. Los actuales casos de Hezbollah y el ISIS son claros ejemplos, pero como se sabe existen otros en África. Contra el primero luchó abiertamente Israel en el verano de 2006, como ya se ha apuntado. Contra el segundo, que controla amplios territorios de Siria e Irak no sólo luchan

22. Asunto del Estrecho de Corfú, *Recueil* 1949, p. 35; Asunto de Nicaragua (Fondo), *Recueil* 1986, párrafo 190.

23. Asunto de las actividades armadas sobre el territorio del Congo, *Recueil*, 2005, párrafo 148. Sobre todos estos aspectos, véase en contribución del Profesor Cesáreo Gutiérrez Espada a esta obra [“Sobre la prohibición del uso de la fuerza armada en los últimos setenta años (1945-2015)”].

24. *Recueil*, 2005, párrafo 163. La Corte Internacional de Justicia ya había dicho algo similar en el Asunto de Nicaragua. Cfr. *Recueil*, 1986, párrafo 195 y 230.

25. Esta es también la opinión de KOLB, R.: *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, Bruylant, Bruselas, 2003, p. 167.

los Estados sirio e iraquí, sino que se ha formado una coalición de Estados que llevan a cabo bombardeos desde el aire contra ellos con el fin de que no amplíen su ámbito territorial. Así pues, las tesis restrictivas que daban un alcance puramente estatal a la regla que prohíbe el uso de la fuerza, si eran un poco ingenuas ya hace décadas, hoy en día han saltado por los aires.

Pero el contenido de la regla que prohíbe el uso de la fuerza no podía ser en sí misma absoluta, ya que hay circunstancias en las que, por diversos motivos, como la paralización del Consejo de Seguridad ante situaciones graves a nivel humanitario alguien debe intervenir. No obstante, hay que partir de la premisa de que en la Carta de las Naciones Unidas, fuera del derecho de legítima defensa, el recurso a la fuerza sólo sería lícito en el marco del Capítulo VII, es decir, con autorización del Consejo de Seguridad. Sin embargo, está sumamente aceptado en la práctica internacional, bien sea como que no es antijurídico, o simplemente tolerado por la sociedad internacional, el uso limitado de la fuerza por un Estado en el territorio de otro para proteger la vida de sus nacionales siempre que se encuentren en peligro sus vidas o su integridad física²⁶. Los argumentos jurídicos que se han invocado para estas acciones armadas son distintos y, en general, se suele recurrir a los tres siguientes: la legítima defensa; el estado de necesidad; y un derecho consuetudinario de intervención.

No obstante, hay que reconocer que en la mayoría de los casos los Estados buscan en la medida de lo posible obtener primero el consentimiento de los Gobiernos de los Estados en los que se quiere intervenir. Esto se intentó con el Gobierno ugandés, sin conseguirlo, por eso se lanzó después el raid israelí sobre Entebbe en 1976 al amparo, en este caso, de la legítima defensa²⁷. Francia ha recurrido en varias ocasiones a esta figura invocando el peligro inminente que corrían sus ciudadanos en varios países africanos como en Kolwezi en 1978 y en la República Centroafricana en 1979. Más recientemente, Francia ha llevado a cabo la Operación Serval en Malí, en la que invocó al principio varios conceptos de Derecho internacional como la legítima defensa y la protección de sus nacionales en el país, aunque al final la intervención fue amparada por la Resolución 2085 del Consejo de Seguridad, de 20 de diciembre de 2012 adoptada a petición del propio Gobierno malí²⁸.

26. Entre nosotros, véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1987, p. 103, y la numerosa doctrina que cita en la nota 46. Ver también, DÍAZ BARRADO, C.: "La pretensión de justificar el uso de la fuerza con base en 'consideraciones humanitarias'. Análisis de la práctica internacional contemporánea", *REDI*, 1988, p. 104.

27. Sobre esta intervención, en la que murió el Comandante Johnny Netanyahu, hermano del Primer Ministro israelí, Benjamín Netanyahu, y que asombró al mundo por su arrojo y audacia, cfr. GREEN, L.C.: "Rescue at Entebbe—Legal Aspects", *Israel Yearbook of Human Rights*, 1976, pp. 322-324.

28. Cfr. SHUKIN, M.: *France's War in Mali. Lessons for an Expeditionary Army*. Rand Corporation, 65 p.

Estos mismos fundamentos y principios están detrás de las denominadas intervenciones humanitarias (o de humanidad) para proteger no ya a sus ciudadanos, sino a ciudadanos de un tercer país. Esta cuestión, que ha sido sumamente controvertida tanto a nivel doctrinal como estatal, resulta difícil rechazarla de plano, pues responde a consideraciones de humanidad y de solidaridad, partiendo de una premisa social internacional basada en el respeto de la persona humana. La figura ha hecho correr ríos de tinta entre los partidarios de la figura y los detractores. Y es que estos últimos veían en ella el riesgo de abusos, defendiendo que estas intervenciones encubrían más que razones humanitarias, intereses económicos y políticos. Sin embargo, como ya hemos defendido en otras ocasiones, no se puede sostener que frente a ciertas atrocidades, y cuando el Consejo de Seguridad no actúe por cualquier razón que sea, los Estados no puedan intervenir²⁹. Si esto fuera así, la invocación formalista de la seguridad jurídica puede convertirse en un caldo de cultivo para garantizar la inseguridad de las víctimas. Y es que corresponde a los Estados en primer lugar defender y proteger a sus ciudadanos, pero si no lo hacen, debe ser la comunidad internacional la que debe proteger y garantizar esos ciudadanos, sin olvidar que la fuerza debe ser siempre el último recurso. El problema viene cuando esa comunidad institucionalizada, es decir el Consejo de Seguridad, no actúa o actúa mal o tarde ¿Implica esto que ya nadie puede intervenir?

La respuesta a esta cuestión ha estado presente en los últimos tiempos a causa de las atrocidades cometidas en la antigua Yugoslavia, Somalia, con ocasión del genocidio de Rwanda y más tarde en Darfur. Durante todos estos conflictos, la comunidad internacional miró hacia otro lado, pero la historia se ha repetido posteriormente en otros conflictos que han tenido lugar más tarde como los ocurridos en Libia, Siria y ahora las brutalidades cometidas por el denominado ISIS, sin que siempre se hayan adoptado unos parámetros similares de actuación, ni por el Consejo de Seguridad ni por los Estados. Esto fue lo que llevó a la *Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, creada a iniciativa del Gobierno de Canadá en septiembre del 2000, a tratar el tema, adoptando el ya conocido Informe³⁰ con el sugestivo título de

29. Sobre esta cuestión, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: “De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias”. En: GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *Darfur: el conflicto inacabable*, Aranzadi, Global Law Collection, Pamplona, 2012, pp. 209-241. Ver también, KOLB, R.: *Ius contra bellum. Le droit international relatif au maintien de la paix*, op. cit., pp. 212 y sgs., en donde se abordan los argumentos invocados por los partidarios y los detractores.

30. Cfr. <http://www.iciss-ciise.gc.ca>. El texto inglés es el que hace fe. Sobre este Informe de la Comisión canadiense, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: “El genocidio de Ruanda diez años después: una vergüenza para la comunidad internacional a la luz del principio de la ‘responsabilidad de proteger’”, en: *El Derecho internacional: normas, hechos y valores*. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo,

“la responsabilidad de proteger”, en el que se intenta conciliar la intervención con el principio de soberanía estatal, siempre y cuando tengan lugar las atrocidades a las que antes hemos aludido. En el Informe, la Comisión reconoce que el propio Consejo de Seguridad se ha mostrado cada vez más dispuesto en los últimos años a actuar a partir de esta base, como en el caso de Somalia, aunque también recoge la intervención de la CEDEAO para intervenir en Liberia y Sierra Leona, y por la OTAN para intervenir en Kosovo *sin autorización* del Consejo de Seguridad. Esta práctica, que no es exhaustiva, es lo que permite a la Comisión afirmar lo siguiente:

“... Pese a que aun no hay motivos suficientes para afirmar que haya surgido un nuevo principio en el derecho consuetudinario internacional, la práctica cada vez más frecuente de los Estados y las organizaciones regionales, así como los precedentes sentados por el Consejo de Seguridad sugieren que está apareciendo un principio rector que, en opinión de la Comisión, podría denominarse ‘la responsabilidad de proteger’.

Este nuevo principio consiste en que la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable”³¹.

Una vez puestos los cimientos de lo que la Comisión entiende por “responsabilidad de proteger” cuando se den graves afrentas a los derechos humanos y a lo que denomina “seguridad humana”³², el Informe se centra en tres aspectos que son el núcleo duro de la cuestión: a) la responsabilidad de prevenir; b) la responsabilidad de reaccionar; y c) la responsabilidad de reconstruir. De estas, la que nos interesa en este estudio es la “responsabilidad de reaccionar”, o lo que es lo mismo intervenir llegado el caso. A este respecto la Comisión parte de una premisa básica y realista, que es la siguiente: es obvio que las medidas preventivas no siempre son suficientes para resolver determinados conflictos, por lo que puede ser preciso que otros miembros de la comunidad internacional tengan que intervenir. La cuestión es saber cómo se deben llevar a cabo esas acciones intervencionistas coercitivas, señalando la Comisión que “pueden ser de carácter político, económico o judicial y, en casos extremos –pero sólo en casos extremos– pueden incluir también la acción militar”³³. Dicho de otra forma, pueden y deben adoptarse en estos casos medidas coercitivas pre-

2005, pp. 265-286.

31. Cfr. Puntos 2.24-2.25. Sobre esta última cuestión, cfr. *infra*.

32. Para la Comisión “... la seguridad humana abarca la seguridad de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social, el respeto a su dignidad y valía como seres humanos y la protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales”. Cfr. p. 15, punto 221.

33. Cfr. p. 33, punto 4.1.

vías a la acción militar, que pueden ser de índole económica, política e incluso judicial, pero sin excluir aquélla.

La decisión de intervenir militarmente es pues excepcional. Pero, ¿cuándo nos encontramos ante un caso extremo y cómo se puede determinar si una intervención militar es, a primera vista justificable?. Para la Comisión, “... hay circunstancias excepcionales en las que el propio interés que todos los Estados tienen en mantener la estabilidad del orden internacional les obliga a reaccionar cuando reina el caos dentro de un Estado o cuando el conflicto civil y la represión son tan violentos que la población se ve amenazada por unas masacres, un genocidio o una depuración étnica en gran escala”³⁴. Desde esta perspectiva, la opinión general que ha sacado la Comisión de diversas consultas al respecto es que “para que un caso fuera excepcional, debía darse la circunstancia de que la violencia fuera tal que conmoviera la conciencia de la humanidad o representara un peligro claro e inminente para la comunidad internacional hasta el punto de exigir una intervención militar coercitiva”³⁵. Además, establece el marco de intervención dentro de unas condiciones estrictas al recoger seis requisitos para la intervención militar, que son los siguientes: autoridad competente, causa justa, intención correcta, último recurso, medios proporcionales y posibilidades razonables³⁶.

La figura de la “responsabilidad de proteger”, tal y como está recogida en este Informe de la Comisión canadiense, no aporta ideas novedosas o revolucionarias, pues ya habían sido defendidas entre la doctrina que había avalado la necesidad de intervenir, incluso por la fuerza, ante matanzas o atrocidades humanitarias a las que nos hemos referido anteriormente, doctrina entre la que nos encontramos. Que corresponde a los Estados en primer lugar defender y proteger a sus ciudadanos, por supuesto; y si no lo hace, que sea la comunidad internacional la que lo haga, sin olvidar que la fuerza siempre debe ser un último recurso. Esto es algo que el autor de estas líneas ya dejó claro hace tiempo³⁷, señalando que correspondería en primer lugar al Consejo de Seguridad como órgano encargado primordialmente de mantener la paz y la seguridad internacionales de adoptar las medidas pertinentes, inclusive las coercitivas. Y esto es lo que recoge el Grupo de Alto Nivel, al señalar que:

‘Aprobamos la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio

34. Cfr. pp. 35-36, punto 4.13.

35. *Ibid.*

36. Cfr. pp. 36-42.

37. Cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza...*, op. cit., p. 400.

*y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir*³⁸

Conviene apuntar que en este texto transcrito se habla de que el Consejo “puede” y no “debe”. ¿Podría caer en la arbitrariedad recurriendo a demasiada discrecionalidad? El propio Informe le da unas pautas o criterios de legitimidad a la hora de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar, que debe tener siempre en cuenta, y que son las siguientes: gravedad de la amenaza; propósito correcto; último recurso; proporcionalidad de los medios; y balance de las consecuencias³⁹. Y el Grupo de Alto Nivel concluye a este respecto que estas directrices “deberían quedar incorporadas en resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General”⁴⁰. Estas ideas son plenamente compartidas por el Secretario General en su Informe, quien en el fondo, no se aparta ni un ápice⁴¹.

Las ideas plasmadas en ambos Informes onusianos son, por supuesto, defendibles, pero como señala el Profesor Gutiérrez Espada, ¿qué ocurre “si el Consejo de Seguridad sólo interviene tarde, mal y parcialmente o lo que es peor, y hay también ejemplos sangrantes en la mente de todos, simplemente no actúa”?⁴² ¿Qué ocurre si un Estado miembro permanente veta la acción coercitiva del Consejo?

A estas preguntas, ninguno de los dos Informes da una respuesta clara. Es cierto que el Grupo de Alto Nivel, cuando trata del Consejo de Seguridad y de su reforma, aborda tibiamente el derecho de veto. Sin embargo, después de considerarlo como algo “anacrónico” pide “a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos”⁴³. Y como medida paliativa frente al veto propone “que se instituya un sistema de ‘voto indicativo’ en virtud del cual los miembros del Consejo de Seguridad podrían pedir una indicación pública de las posturas respecto de una decisión que se propusiera”⁴⁴. Pero si el Informe del Grupo de Alto Nivel es pobre sobre este

38. Cfr. par. 203. Para el Profesor Chistian Dominicé se trata “... d’une obligation d’agir, ou inversement d’une interdiction de l’indifférence, face aux violations graves des droits humains...”. Cfr. “La société internationale à la recherche de son équilibre”, op. cit., p. 279.

39. Cfr. par. 207. Estos criterios ya figuraban también en el Informe de la Comisión canadiense. Cfr. pp. 40-42.

40. Cfr. par. 208.

41. Cfr. pars. 126 y 135.

42. Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005)...”, op. cit., nota 56, p. 40. Ver también su contribución a esta obra [“Sobre la prohibición del uso de la fuerza armada en los últimos setenta años (1945-2015)"].

43. Cfr. par. 256.

44. Cfr. par. 257. A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE, E.: “La

tema, en el del Secretario General esta propuesta desaparece. ¿Tiene miedo el Secretario General a hablar del derecho de veto? Es evidente que en esta cuestión los Informes fallan, porque no dan una respuesta a los debates doctrinales que sigue habiendo cuando el Consejo de Seguridad no actúa o se paraliza. Y es que si existe una obligación de proteger de la comunidad internacional ¿por qué estos Informes no siguen aquí lo que señaló la Comisión canadiense? A este respecto, esta Comisión recogió en su Informe lo siguiente:

“El Consejo de Seguridad habrá de tener en cuenta en todas sus deliberaciones que, si no cumple con su responsabilidad de proteger en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una actuación inmediata, los Estados interesados podrán recurrir a otros medios para hacer frente a la gravedad y urgencia de la situación, lo que podría menoscabar el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas”⁴⁵.

Es evidente que la Comisión canadiense plantea la cuestión de una forma mucho más realista que los Informes onusianos, ya que, como señala el Profesor Dominicé, si la opción militar es la única solución para detener los crímenes internacionales u otras violaciones graves de derechos humanos, y si se ha hecho todo lo posible para que el Consejo de Seguridad actúe, la acción militar, de preferencia llevado a cabo por varios Estados, debería realizarse, respetando, por supuesto, los criterios de necesidad y proporcionalidad y adaptada a los objetivos propuestos⁴⁶. Y esta parece ser la posición adoptada ya en 2003, por lo tanto antes de los Informes onusianos, por la Unión Africana al prever el derecho de la Unión para intervenir en casos de crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y genocidio, siempre y cuando la intervención sea aprobada por la Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno, y a recomendación del Consejo de paz y seguridad, con el fin de evitar en la medida de lo posible las intervenciones unilaterales⁴⁷.

reforma institucional”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2005, pp. 3-12 y 99-172.

45. Cfr. La Sinopsis del Informe, “La responsabilidad de proteger: Principios para la intervención militar”, punto 3 (F). De la responsabilidad de proteger la doctrina se ha ocupado copiosamente. Entre nosotros, ver sobre todo GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J.: *Nacimiento, auge y decadencia de la responsabilidad de proteger*, Ed. Comares, 2014, 216 p. con una amplia bibliografía. Ver también *La responsabilidad de proteger*, Colloque de la SFDI de Nanterre, Pedone, París, 2008, 364 p.

46. Cfr. DOMINICÉ, C.: “La société internationale à la recherche de son équilibre”, op. cit., p. 279.

47. Cfr. Artículo 4 (h) del Protocolo sobre las enmiendas al Acta Constitutiva del 11 de julio de 2003, que reza así: “Le droit de l’Union d’intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir: les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l’humanité ainsi qu’une menace grave de l’ordre légitime afin de restaurer la paix et la stabilité dans l’Etat membre de l’Union sur la recommandation du Conseil de Paix et de Sécurité”. A este respecto, cfr. KIOKO, B.: “The Right of Intervention under the African Union’s Constitutive Act: From non-interference to nonintervention”, *International Review of the Red Cross*, 2003, n° 852, pp. 807-825; y

Dicho esto, tal y como está recogida la figura de la responsabilidad de proteger en los dos Informes onusianos precitados no añade nada nuevo a lo que ya sabíamos, ni constituye en sí una nueva norma jurídica, ya que como se ha señalado no acarrea ninguna modificación sustancial del derecho que regula el uso de la fuerza⁴⁸. Por lo demás, la intervención en Libia contra el régimen del dictador Gadafi, llevado a cabo con autorización del Consejo de Seguridad al amparo de la Resolución 1973, del 17 de marzo de 2011, adoptada por 10 votos a favor y 5 abstenciones, entre ellas la de Rusia y China, fue un auténtico exabrupto al concepto de “responsabilidad de proteger”. Ya que si Gadafi era un dictador, la intervención occidental fue en muchos casos “criminal”, violándose no sólo ya el contenido básico de la Resolución, que era la protección de la población civil, sino también armando a los rebeldes, a los grupos armados radicales y terminando con el asesinato de Gadafi. Peor no se pudo hacer, y ahí tenemos los resultados. Pero lo peor fue que la figura de la responsabilidad de proteger quedó muerta, y le costará resucitar...⁴⁹.

3. ¿Quid de la legítima defensa?

Ya se sabe que el concepto de legítima defensa ha estado siempre en el punto de mira de todos los que se han preocupado por la regulación internacional en materia de uso de la fuerza. En esta materia, lo primero que conviene recalcar es que el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas recoge una regla que ya existía anteriormente como señaló la CIJ en el Asunto de Nicaragua⁵⁰, rebatiendo así las tesis de algunos autores⁵¹. Lo segundo es que constituye la principal excepción o limitación a la regla de la prohibición del uso de la fuerza. Y es que, como señala Serge Sur, imaginando un sistema jurídico internacional organizado que dispusiera de una fuerza pública para garantizar la regla general de la prohibición del uso de la fuerza armada por los Estados, la legítima defensa subsistiría, ya que como recoge el artículo 51 es inherente a los Estados, ya que como recoge su tenor literal “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa...”. Es decir ninguna, incluyendo el artículo 103 que consagra la primacía de la Carta sobre otras obligaciones de

48. Crr. DELCOURT, B.: “Le responsabilité de protéger et l’interdiction du recours à la force: entre normativité et opportunité”, en: *La responsabilité de protéger...*, op. cit., p. 305.

49. Sobre esta intervención en Libia, ver los trabajos publicados en el *Anuario Español de Derecho Internacional* (2011), por los Profesores Bermejo García, Gutiérrez Espada, Cervel Hortal, López-Jaicoiste Díaz y Oliva Martínez, pp. 9-183.

50. Cfr. CIJ, *Recueil*, 1986, párrafo 176.

51. Ver, por ejemplo, ALLAND, D.: “La légitime défense et les contremesures dans la codification du droit international de la responsabilité”, *Journal du droit international*, 1983, p. 738.

cualquier convenio internacional⁵². Este carácter de “inmanencia” sólo se recoge en la Carta para la legítima defensa, como apuntó Roberto Ago en su adición al octavo Informe sobre la responsabilidad de los Estados⁵³.

Sin embargo, este derecho inherente de legítima defensa presupone que el Estado que lo invoca tiene que partir del presupuesto de que haya un “ataque armado” o “agresión” (según el texto francés) contra un Miembro de las Naciones Unidas. Pero ¿quién tiene que cometer ese ataque armado? Pues bien, a pesar de que el tenor literal del artículo 51 no dice que debe ser un Estado, una buena parte de la doctrina y la jurisprudencia de la CIJ han defendido que el ataque debía proceder de un Estado. Un ejemplo de esto está recogido en la Opinión sobre el Muro, en la que la CIJ dijo de forma clara que el artículo 51 reconoce la existencia de un derecho inmanente de legítima defensa en caso de ataque armado por parte de un Estado contra otro Estado⁵⁴. Y es que la Corte declaró ilegal el Muro, porque se ha construido sobre territorio palestino, negando a Israel el derecho a invocar la legítima defensa frente a los ataques terroristas u otras clases de ataques provenientes de los territorios ocupados, adoptando así una senda completamente contraria a la que adoptó la Corte Suprema israelí el 1 de julio de 2004. La base jurídica sobre la que se apoya la Corte es la tesis defendida por el Profesor Abi-Saab según la cual para poder invocar la legítima defensa es necesario que el ataque proceda de un Estado, bien sea directa o indirectamente, algo que no encontramos en los territorios palestinos, ya que estos están ocupados. Esta Opinión de la Corte no fue seguida, como se sabe, por los jueces Higgins, Kooijmans y Burgenthal, para quienes un ataque armado que dé lugar a la legítima defensa, puede proceder de un grupo o entidad que no sea un Estado⁵⁵ y ha sido puesta en los últimos tiempos en duda no sólo porque es ilógica, al no corresponderse estrictamente con el artículo 51, sino porque la propia evolución de la realidad internacional así lo impone. Es cierto que la Resolución 3314 sobre la agresión también se

52. Cfr. SUR, S.: “L’inhérence en droit international”, *RGDIP*, 2014, p. 787.

53. Cfr. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1980, vol. II, primera parte, p. 70.

54. Cfr. *Recueil*, 2004, párrafo 139. LÓPEZ-JACOISTA DÍAZ, M.E.: “Algunas reflexiones sobre la Opinión Consultiva sobre el muro de Israel: la solución está en Ramallah y Gaza y no en La Haya ni en Manhattan”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2004, pp. 467-492 y POZO SERRANO, P.: “La Opinión Consultiva de la CIJ sobre las consecuencias jurídicas de la construcción del muro en el territorio palestino ocupado: problemas de competencia y oportunidad judicial”, *idem*, pp. 493-520. Ver también, BERMEJO GARCÍA, R.: “Comentarios en torno a la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre el mal denominado muro de Israel contra el terrorismo palestino: una Opinión muy opinable”, en: RAMÓN CHORNET, C. (Coord.): *Conflictos armados y Derecho internacional en un nuevo orden internacional*, Tirant lo blanc, 2006, pp. 131-172.

55. Cfr. *Recueil*, 2004, pp. 215, 230 y 242 respectivamente.

refiere a los Estados, ya que por aquella época los ataques armados solían proceder de los Estados, bien fuera por agresión directa o indirecta.

Sin embargo, un año después la propia CIJ deja la cuestión en el aire al no pronunciarse sobre este aspecto en el Asunto de las actividades armadas sobre el territorio del Congo, indicando que no tenía necesidad de "... se prononcer sur les arguments des Parties relatifs à la question de savoir si et à quelles conditions le droit international contemporain prévoit un droit de légitime défense pour riposter à des attaques d'envergure menées par des forces irrégulières"⁵⁶. No fue esta sin embargo la tesis que sostuvo el juez Kooijmans a las que se unió el juez Simma, quien en su Opinión individual sostuvo que siempre que se den las condiciones materiales para la legítima defensa, el Estado podrá recurrir a ella frente a un grupo armado irregular⁵⁷. Esta tesis del juez Kooijmans es la que, tras los atentados del 11-S, ha recibido un amplio apoyo por parte de la doctrina y la práctica estatal. Por parte de la doctrina, autores como Pierre Michel Eisemann, Jost Delbrück, Karl Zemanek, Christian Tomuschat, Luigi Condorelli, entre otros muchos, no han dudado en reconocer este derecho por varias razones jurídicas y lógicas⁵⁸. Estos autores invocan en general la obligación que tienen los Estados de controlar efectivamente su territorio para impedir acciones terroristas. Esto mismo fue lo que se reprochó también al Líbano durante la guerra de Israel con Hezbolláh en el verano de 2006, denominada también la segunda guerra del Líbano, aunque en este caso, los requisitos exigidos por la Resolución 3314, tal y como han sido analizados por la CIJ, es evidente que no se reunían. Pero incluso sin que estemos ante una situación en que un grupo armado actúe desde un territorio, que sea formalmente hablando soberanía de un Estado, debe existir ese derecho de legítima defensa. Y esto es lo que ha ocurrido durante las dos últimas operaciones israelíes contra Hamás

56. Cfr. *Recueil*, 2005, párrafo 147.

57. *Ibid* los párrafos 27 a 29 de la Opinión individual del juez Kooijmans y los párrafos 8 y 12 de la de Simma. En este caso, la Corte parece aceptar que Uganda sólo hubiera podido ejercer la legítima defensa contra la República Democrática del Congo (recordemos, tropas revolucionarias antiugandesas que operaban desde territorio congoleño) si se hubiera producido un ataque de éstas imputable directa o indirectamente a un Estado. Para el juez holandés, el hecho de que para poder ejercitar el derecho de legítima defensa el ataque armado previo deba emanar de un Estado se trata de un requisito que, al no figurar expresamente en el art. 51 de la Carta, debe considerarse meramente el fruto de una interpretación, una interpretación, sí, mantenida a lo largo de más de cincuenta años; de modo que si las actividades de bandas armadas pudieran equipararse a un ataque armado, el Estado víctima podría amparar en el artículo 51 de la Carta su respuesta armada, aunque dichos grupos no hubieran sido "enviados" o "sustancialmente controlados" por Estado alguno en concreto.

58. A este respecto, ver las tesis de estos autores en BERMEJO GARCÍA, R.: "¿Puede la legítima defensa ponerse en un sitio? Algunos comentarios y reflexiones", en: *Estudios de Derecho Internacional y Derecho Europeo en homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 208 y sgs.

y otros grupos que atacaban a Israel indiscriminadamente desde la Banda de Gaza. Se trata de las Operaciones Plomo Fundido y la de Margen Protector del verano de 2014, la segunda guerra más larga que ha llevado a cabo Israel (50 días), sin que se pueda considerar que Hamás sea un Estado en Gaza. Desde esta perspectiva, la práctica estatal confirma un reconocimiento casi generalizado a Israel de poder recurrir a la legítima defensa, respetando, por supuesto, las condiciones para su ejercicio de la misma manera que para los Estados. Y esto es lo que se está haciendo ahora con el famoso ISIS...

Sobre esta cuestión no podemos dejar de mencionar que el Instituto de Derecho Internacional (IDI) aprobó una Resolución en su sesión de Santiago de Chile⁵⁹ en la que se recoge que el artículo 51 de la Carta “se aplica en principio” en casos “de ataque armado a un Estado por un actor no estatal, y esto puede ocurrir en dos casos: uno sería cuando ese actor no estatal lo lleva a cabo siguiendo instrucciones o bajo la dirección o el control de un Estado; y el otro sería cuando “el ataque armado se lanza desde un espacio situado fuera de la jurisdicción de cualquier Estado”. Como se ve, el IDI no se pronuncia con mucha claridad sobre lo que es el meollo duro de la cuestión, y parece dejar el tema para que lo resuelva la práctica estatal, cosa que, en nuestra opinión, ya está ocurriendo, y la doctrina reconociéndolo.

Otra cuestión que se ha suscitado también últimamente es la naturaleza que tiene que tener el ataque armado para justificar la legítima defensa. Como es sabido fue la CIJ en el Asunto de Nicaragua la bombera pirómana al indicar que un ataque armado leve no podía dar lugar a contramedidas colectivas que implicaran el uso de la fuerza. Dicho de otra forma, un ataque de esta índole no podía dar lugar a la legítima defensa, y que el Estado que lo llevara a cabo asumiría, eso sí, la responsabilidad internacional. Evidentemente, esta cuestión plantea el problema de saber si existe o no un umbral a partir del cual se podría invocar la legítima defensa o no. El tema es en sí bastante escurridizo, porque habría que distinguir entre un caso aislado de un uso leve de la fuerza en determinadas circunstancias, de aquellos que, siendo leves, son tan repetitivos que dejan de serlo. Y es que un Estado tiene el derecho a vivir en paz y seguridad, y a no ser hostigado por otros Estados, o por entidades que actúan desde el territorio de estos. Desde esta perspectiva, es ridículo pensar que si un Estado es objeto de un ataque, aunque este sea leve, a su soberanía territorial, este no pueda actuar siempre y cuando se respeten las reglas aplicables a la legítima defensa. El problema se puede plantear cuando el Estado atacado lanza otros en lugares

59. Cfr. 10ª RESOLUTION, 27 octobre 2007, 10ème Comisión (“Problèmes actuels du recours au droit international. A. Légítima défense”), párr. 10 (i) y (ii) (disponible en http://www.idi-iil.org/idiF/navig_res_chron.html).

distintos que no tengan ninguna relación con el ataque inicial, pues se caería en las represalias. Este posicionamiento de la Corte en el Asunto de Nicaragua sería, a pesar de su ambigüedad, un puente de referencia para que la doctrina restriccionista se negara a reconocer la legítima defensa en muchos casos.

El tema se ha ido al fin y al cabo aclarando un poco a pesar del lío que montó la Corte al no poner ejemplos de ataques que podrían ser considerados como leves y cuáles no. Y es que, evidentemente, habría que ir caso por caso y tomar en consideración todas las circunstancias pertinentes para ver realmente cuando estaríamos en una u otra situación. Pero lo cierto es que la CIJ ha vuelto sobre el asunto para introducir un poco de claridad en el túnel que construyó en el Asunto de Nicaragua, y lo ha hecho parcialmente en el Asunto de las Plataformas petrolíferas, al indicar que el umbral del uso de la fuerza que da lugar a la legítima defensa puede ser “... le minage d'un seul navire de guerre”⁶⁰. Sin embargo, quien ha dejado más clara esta cuestión ha sido la Misión Independiente de Investigación sobre el conflicto en Georgia en donde se indica que la “prohibition of the use of force covers all physical force which surpasses a minimum threshold of intensity... [o]nly very small incidents lie below this threshold, for instance the targeted killing of single individuals, forcible abductions of individual persons, or the interception of a single aircraft”⁶¹.

Por último, en relación con el tema que aquí estamos abordando, nos gustaría hacer algunos comentarios en relación con la legítima defensa preventiva. Lo primero que nos gustaría recalcar es que conceptos como el de agresión o el de legítima defensa no son fáciles de delimitar o de definir como si se tratara de una fórmula matemática, aunque también es cierto que no se puede dividir en pedazos y que no es útil de tratar de identificar categorías diferentes⁶². Dicho esto, hay que insistir sobre el hecho de que a pesar de que la Administración Bush tanto en la Estrategia de Seguridad Nacional como en la Ley del Congreso y del Senado que autorizaban la fuerza contra Irak avalaban lo que se ha denominado las nuevas tendencias referentes a la legítima defensa preventiva, la Corte Internacional de Justicia sigue sin reconocer esta figura, al menos expresamente tal y como se deduce del Asunto de Nicaragua (1986), del caso de las plataformas

60. Cfr. *Recueil*, 2003, pp. 195-196.

61. Cfr. INDEPENDENT INTERNATIONAL FACT-FINDING MISSION ON THE CONFLICT IN GEORGIA, REPORTS 242 & n. 49, September 2009, en: <http://www.ceiig.ch/report.html>. Para un estudio muy exhaustivo sobre esta cuestión y su evolución, cfr. RUYSS, T. “The meaning of ‘Force’ and the Boundaries of the *Jus ad Bellum*: are ‘Minimal’ Uses of Force Excluded from UN Charter Article 2 (4)?”, *AJIL*, 2014, n.º 2, pp. 159-210. Como se puede comprender el enunciado del título de este estudio ya nos dice qué derroteros adopta el autor, con amplias referencias doctrinales.

62. Cfr. SUR, S.: “L’inhérence en droit international”, op. cit., p. 782.

petrolíferas entre Irán y los Estados Unidos (2003), así como de la Opinión Consultiva sobre el Muro (2004). Es más, la Corte sigue esta misma tendencia en la sentencia sobre el *Asunto de las actividades armadas sobre el territorio del Congo* de diciembre de 2005, en donde la Corte es tan categórica como lo fue en el Asunto de Nicaragua, al señalar lo siguiente: “[Les Parties] ne font état que du droit de légitime défense dans le cas d’une agression armée⁶³. Dans cette affaire, la Cour avait décidé qu’[elle] ne se prononce[rait] donc pas sur ce sujet. Il en va de même en la présente espèce”. Hay pues en todas estas decisiones de la Corte un afán por no pronunciarse en el fondo sobre la cuestión. Sin embargo, la propia Corte parece dudar respecto de las armas nucleares, al dar una respuesta un poco confusa en la Opinión Consultiva de 8 de julio de 1996 sobre la licitud de la amenaza o del empleo de armas nucleares. En efecto, la Opinión de la Corte permite elucubraciones de todo tipo, al entender por siete votos a favor y siete en contra, decidiendo en este caso el voto de calidad del Presidente, lo siguiente: “No obstante, habida cuenta de la situación actual del Derecho internacional y de los elementos de hecho de que dispone, la Corte no puede pronunciarse definitivamente sobre si la amenaza o el empleo de las armas nucleares sería lícito o ilícito en circunstancias extremadas de la legítima defensa, en las que corriera peligro la propia supervivencia del Estado”⁶⁴.

No ha sido este el caso del precitado Grupo de Alto Nivel, que después de reconocer que en los últimos años esta cuestión ha dividido profundamente a los Estados⁶⁵ y que ha de llegarse a un acuerdo sobre ello⁶⁶, zanja la cuestión diciendo que la Carta, en su forma actual, recoge la legítima defensa preventiva en caso de un ataque inminente⁶⁷. Es más, esta afirmación es reforzada posteriormente, ya que después de señalar que el artículo 51 de la Carta es restrictivo, “... sin embargo según un principio de Derecho internacional bien establecido, el Estado amenazado puede recurrir a la acción militar siempre que la amenaza sea inminente, que no haya otro medio de ir contra ella y la acción sea proporcional”⁶⁸. Por eso dice más tarde que “no somos partidarios de modificar el texto ni la interpretación del artículo 51”⁶⁹. Como se sabe, estas

63. *Recueil* 1986, p. 103, par. 194.

64. Cfr. *Recueil*, 1996, párrafo 105-E.

65. Cfr. Párrafo 122.

66. Párrafo 123.

67. Pocas dudas deja el párrafo 124 al respecto, al afirmar tajantemente que “Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado. Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca tanto un ataque inminente como un ataque ya ocurrido”.

68. Cfr. Párrafo 187.

69. Cfr. Párrafo 192.

opiniones del Grupo de Alto Nivel son completamente asumidas sin más por el Informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005.

Como se sabe, las tesis mantenidas en estos Informes suscitaron una gran polémica, pues se pensaba que estas tesis eran más del pasado que del presente. Sin embargo, si se examina la cuestión con una dosis de realismo, resulta difícil rechazarla, y eso mantuvimos ya en 1991, por supuesto sólo en caso de amenaza inminente y no latente. Y esto es lo que lleva actualmente al Profesor Dominicé a afirmar que “Il faut admettre que dans ce cas, mais dans ce cas seulement, la légitime défense par anticipation est licite”. Sin embargo, reconoce que pueden surgir dificultades a la hora de probar si el ataque era realmente inminente⁷⁰. Y es que el problema es trazar un límite más o menos preciso entre la amenaza inminente, que para el Grupo de Alto Nivel da lugar a la legítima defensa, y la latente, en cuyo caso señala que hay que acudir al Consejo de Seguridad.

Pero ¿qué ocurre si el Consejo de Seguridad no adopta ninguna medida ni económica ni militar, y la amenaza próxima o latente se convierte en inminente? En este caso, volveríamos a la situación anterior, es decir a la legítima defensa preventiva por amenaza de agresión inminente, por lo que el Estado amenazado podría recurrir al derecho de legítima defensa sin autorización del Consejo. Y es que todo el mundo sabe que no siempre, mejor dicho, en muy pocos casos, el Consejo de Seguridad ha conseguido llegar a un consenso a la hora de adoptar medidas para neutralizar una de esas amenazas latentes. Los casos de Corea del Norte y el de Irán en materia nuclear están ahí para demostrarlo, planteando a la comunidad internacional los problemas de todos conocidos. ¿Y quién decidirá si la amenaza es inminente o latente? Pues el Estado amenazado, ya que, como señala el Profesor Serge Sur, la interpretación “... est aussi inhérente à la qualité du sujet de cet ordre (juridique international). Elle n’a pas à être spécialement prévue et attribuée elle est de droit commun comme attribut inhérent à la qualité de sujet”⁷¹. Dicho esto, es evidente que

70. Cfr. Dominicé, Ch., p. 294. Para los que hemos defendido la legítima defensa preventiva en el Derecho internacional antes de que el Grupo de Alto Nivel adoptara su Informe, se estaba entendiendo que sí se estaba preparando un ataque de envergadura, aunque no se podía afirmar a ciencia cierta si el ataque se iba a llevar a cabo o no. Dicho de otra forma, se presuponía, o si se quiere, se partía de la premisa de que podía haber un ataque, y ese ataque tendría unas consecuencias tan graves para el Estado atacado que había que evitarlo a toda costa, bien porque si se esperaba que el ataque tuviera lugar, ya no se podía responder, poniendo así en peligro en algunos casos la supervivencia del Estado, bien porque las consecuencias de permitir el ataque tendría consecuencias graves para el Estado atacado. Para más detalles, BERMEJO GARCÍA, R.: *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza...*, pp. 293-311, en donde se analiza la práctica y la doctrina al respecto.

71. De este autor, cfr. “L’inhérence en droit international”, op. cit. P. 793.

no cubren las arbitrariedades, pues un Estado que recurre a la legítima defensa sin que se den las condiciones para ejercerla está cometiendo una agresión. Por eso ya dijimos en otro momento que ni es conveniente ni se puede encasillar la legítima defensa dentro de un corsé, aunque esto no implica otorgar carta blanca para hacer lo que se quiera, cómo se quiera, y cuando se quiera⁷².

Conclusión

De la evolución que ha tenido el régimen previsto en la Carta de las Naciones Unidas en estos setenta años en torno a la paz y seguridad internacionales no se pueden deducir conclusiones ni muy convincentes ni muy optimistas, ya que a los problemas de interpretación que se fueron suscitando en torno a las disposiciones esenciales se han añadido otros que la propia evolución de la sociedad internacional ha ido generando sin que se les haya dado respuestas claras y satisfactorias. Y es que se ha insistido mucho, a nuestro entender demasiado, sobre la existencia de un régimen jurídico casi perfecto en la materia, cuando la práctica y la realidad internacional desmentía esta clase de planteamientos yendo en muchos casos por otros derroteros. Es cierto que ya en el siglo XXI se ha querido atajar algunos de estos problemas, sin que se haya llegado en muchos aspectos a un resultado satisfactorio. La situación es mejor hoy que ayer, pero aún queda mucho por hacer.

72. Cfr. “La legítima defensa y el Derecho internacional en los albores del siglo XXI”, en: *Nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la seguridad*, Colección Escuela Diplomática, nº 7, Madrid, 2007, p. 138.

DESARME, NO PROLIFERACIÓN Y REALIDAD INTERNACIONAL: EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE UN SISTEMA MULTILATERAL

GONZALO DE SALAZAR SERANTES*

El 70 aniversario de la fundación de las Naciones Unidas justifica una reflexión retrospectiva sobre la labor realizada por la comunidad internacional en siete décadas, los logros alcanzados en este período para consolidar los fundamentos del desarme y la no proliferación en el sistema multilateral, así como la necesidad de identificar las áreas en las que existen desfases entre la realidad internacional y los mecanismos creados para alcanzar objetivos comunes.

Desde fines del siglo XIX los Estados emprendieron un proceso de codificación del derecho internacional en cuestiones humanitarias y de control de armamentos. Tras la Segunda Guerra Mundial se consolidaron nuevas reglas del derecho de los conflictos armados y del derecho internacional humanitario, y se desarrolló una lógica del control de armamentos enfocada a la prevención de la guerra mediante la preservación de equilibrios de fuerzas y a la limitación del uso de la fuerza armada, lo que condujo posteriormente a los conceptos modernos de desarme y de no proliferación. La Carta de las Naciones Unidas estableció en 1945 los principios básicos que rigen en la comunidad internacional desde la Segunda Guerra Mundial.

* Embajador Representante Permanente de España ante la Oficina de las Naciones Unidas y Organismos Internacionales en Viena.

El Artículo 1 de la Carta¹ declara que los propósitos de las Naciones Unidas son “mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

El Artículo 2 establece lo siguiente: “3. Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia. 4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”

Es decir, suprimir actos de agresión, solución pacífica de controversias y abstención de la amenaza y uso de la fuerza constituyen los tres principios fundamentales del derecho internacional desde la segunda mitad del siglo XX, aunque el Capítulo VII sobre la “acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” también reconoce en el artículo 51 el derecho a la legítima defensa.

La codificación de nuevos principios para poner límites a la violencia armada y a sus efectos ha sido un proceso lento y de larga duración a lo largo de la historia, en el que la identificación de combatientes, insurgentes y población civil ha sido, y todavía es, muchas veces confusa. Actualmente los conflictos armados intra-estatales son la principal modalidad de enfrentamiento bélico y la causa primaria de violencia armada en todo el mundo, lo que plantea importantes desafíos a la comunidad internacional y a las Naciones Unidas a la hora de abordar el desarme y la no proliferación, especialmente en el ámbito de las armas convencionales. Las formaciones armadas no estatales están al margen de los compromisos del control de armamentos, del desarme y del derecho internacional humanitario.

Por otra parte, han surgido nuevos retos y amenazas, algunos de ellos de naturaleza puramente tecnológica, en un mundo en proceso de globalización. La complejidad de estas cuestiones requiere una comunicación e interacción eficaz entre estados, que cada vez es más difícil dada la configuración y la metodología actual de los foros multilaterales. La agenda de los Organismos

1. *Carta de las Naciones Unidas*, hecha en San Francisco el veintiséis de junio de 1945. En <http://www.un.org/es/documents/charter/>.

Internacionales en Viena refleja la complejidad de este proceso y de los desafíos a los que se enfrentan las Naciones Unidas en este siglo.

El desarrollo de un marco multilateral de desarme y no proliferación

La Primera Guerra Mundial condujo a una fase de desarrollo en la codificación del derecho en el ámbito del control de armamentos y del desarme. Sin embargo, prácticamente ningún tratado de esta época sobrevivió a las dos guerras mundiales, lo que pone de relieve que los fundamentos reales en el marco de la seguridad no eran suficientemente sólidos. Prácticamente todos los tratados fueron denunciados por los Estados Parte, o simplemente violados, en vísperas de la Segunda Guerra Mundial²: el Tratado de Paz de Versalles, el Pacto de la Sociedad de Naciones, el Tratado de Renuncia a la Guerra, los tratados navales (Tratado de Washington de 1922, y Tratado de Londres de 1930), así como el Protocolo de Ginebra para la prohibición del uso de gases asfixiantes de 1925.

La Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias devastadoras marcaron una nueva etapa. En 1947 el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas creó una Comisión de armamentos convencionales. Hubo también una primera referencia al concepto de “armas de destrucción masiva”, incluyendo en ellas las nucleares, químicas y biológicas. En 1949 se adoptaron las Convenciones de Ginebra sobre derecho de los conflictos armados³.

2. *Traité de Paix, fait à Versailles le vingt-huit juin mil neuf cent dix-neuf*. Texto original en francés, 1919, en <http://mjp.univ-perp.fr/traites/traitesintro.htm>. *Treaty Between the British Empire, the United States of America, France, Italy and Japan, for the Limitation of Naval Armament, Done at Washington, the 17th August 1922, at 12 o'clock*. En http://www.navweaps.com/index_tech/tech-89_Washington_Naval_Limitation_Treaty_1922.htm. *Protocole de Genève interdisant les gaz asphyxiants et les moyens bactériologiques (1925)*, fait à Genève le dix-sept juin mil neuf cent vingt-cinq. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>. *Traité Général de Renonciation à la Guerre*, fait à Paris le vingt-sept août mil neuf cent vingt-huit, (1928) en <http://mjp.univ-perp.fr/traites/traitesintro.htm>. *International Treaty for the Limitation and Reduction of Naval Armament, Done at London, the twenty-second day of April, nineteen hundred and thirty*, en London Naval Treaty of 1930: Text of the Treaty Signed at London, April 22, 1930, Invitation to the London Naval Conference, Reply of the United States, and Joint Statement of President of the United States and the British Prime Minister. Publications of the Department of State, Conference series, no. 2 Volume 66. Department of State publication; Volume 2, Department of State publication: Conference series. Washington: U.S. Government Printing Office, 1930.

3. Convención para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, Ginebra, 12 de agosto de 1949; Convención para mejorar la suerte de los heridos y enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, Ginebra, 12 de agosto de 1949; Convención relativa al trato de los prisioneros de guerra, Ginebra, 12 de agosto de 1949; y Convención relativa a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, Ginebra, 12 de agosto de 1949. Las convenciones se complementan con el *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales* (Protocolo I), adoptado el 8 de junio

En 1979 se creó en Ginebra la Conferencia de Desarme. El primer fruto de esta nueva era en materia de desarme fue la *Convención sobre ciertas armas convencionales* de 1980⁴, con la que se introducían nuevos criterios para el control de armamentos excesivamente nocivos, sin alterar la relación de fuerzas Este-Oeste. La necesidad de adaptar el desarme humanitario a nuevos escenarios post-conflicto y la influencia creciente de la sociedad civil condujo, ya en la última década del siglo XX y la primera del siglo XXI, a dos nuevas convenciones: la *Convención sobre minas*, y la *Convención sobre municiones en racimo*.

El fin de la *guerra fría* también permitió la negociación de un acuerdo sobre reducción de fuerzas convencionales en Europa en 1990, el Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa⁵, que permitía preservar el equilibrio militar en el continente europeo con niveles cuantitativos más bajos; así como un sistema de medidas de confianza basadas en el Documento de Viena de 1999 y de 2011⁶ y un acuerdo de inspecciones aéreas, el Tratado Cielos Abiertos de 2002⁷, que completó el sistema de seguridad vigente hasta la actualidad en la Zona Euroatlántica.

Puede distinguirse en este proceso el desarrollo de distintas vertientes de codificación con carácter preventivo:

- Derecho de los conflictos armados, que establece límites a la violencia y a los métodos de la guerra, un marco de protección humanitaria de las personas, y la limitación de las operaciones ofensivas.
- Procesos de desarme por razones humanitarias.

de 1977, en vigor desde el 7 de diciembre de 1978. Otro instrumento relevante es la *Convención de La Haya para protección de bienes culturales en caso de conflicto armado* (La Haya, 14 de mayo de 1954).

4. *Convention sur certaines armes classiques (CAC), 1980, faite a Genève le 10 octobre 1980; article 1 amendé le 21 décembre 2001. Protocole (I) de la CAC sur les éclats non localisables, 10 octobre 1980. Protocole (II) de la CAC interdisant les mines, pièges et autres dispositifs, 10 octobre 1980; révisé le 3 mai 1996. Protocole (IV) de la CAC sur les armes à laser aveuglantes, 13 octobre 1995. Protocole (V) de la CAC sur les restes explosifs de guerre, 28 novembre 2003.*

5. *Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa* (París, 1990). Madrid: Ministerio de Defensa, 1994.

6. *Documento de Viena 1999 de las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad*, FSC.DOC/1/99. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Aprobado en la 269ª Sesión Plenaria del Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la OSCE celebrada en Estambul el 16 de noviembre de 1999. ESPAÑOL (Original: INGLÉS; actualizado con el *Documento de Viena 2011 sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad*, FSC.DOC/1/11. Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Publicado nuevamente de conformidad con la Decisión del Foro de Cooperación en materia de Seguridad relativa a la publicación de una versión revisada del Documento de Viena (FSC.DEC/14/11), adoptada en la 665ª Sesión Extraordinaria del Foro de Cooperación en materia de Seguridad de la OSCE celebrada en Viena el 30 de noviembre de 2011. ESPAÑOL (Original: INGLÉS).

7. *Tratado de Cielos Abiertos*, hecho en Helsinki el 24 de marzo de 1992. Aplicación provisional. Artículo XVIII. Madrid: Boletín Oficial del Estado, núm. 230 de 24 de septiembre de 1992, páginas 32526 a 32551 (26 págs.). BOE-A-1992-21707

- La limitación espacial de la militarización.
- Los límites a la privatización de la guerra.
- Procesos de desarme convencional y no convencional desde una perspectiva estratégica.
- Control de armamentos, medidas de confianza y verificación.
- Los regímenes de no proliferación de armas de destrucción masiva.
- El marco de la no proliferación de armas pequeñas y ligeras.

Los regímenes de desarme y no proliferación desarrollados desde principios del siglo XX como respuesta a los desafíos asociados a la guerra están basados en cuatro pilares complementarios: un conjunto de instrumentos jurídicos, las organizaciones internacionales, los regímenes de control de exportaciones y las iniciativas multilaterales de carácter operativo⁸. Este sistema se ha construido gradualmente, dando pasos progresivos y ensayando procedimientos con mayor o menor éxito, algunas veces improvisando para internarse en terrenos desconocidos. Con este sistema, los estados favorables al *status quo* en el que reposa actualmente la estabilidad internacional buscan un equilibrio con distintos instrumentos que incrementan el coste político y económico de la proliferación, retrasándola y reduciendo su impacto. Sin embargo, estos mecanismos funcionan en un entorno real muy complejo y dinámico, en perpetua evolución, en el que estados, empresas, organizaciones, asociaciones no estatales e individuos actúan en un proceso continuo de interacción para intentar alcanzar sus objetivos entre sinergias, antagonismos y aspiraciones competitivas. Actualmente los procesos de proliferación están condicionados no sólo por el desarrollo de una base científica y tecnológica, sino también por la velocidad creciente de su difusión geográfica y por la evolución de las aspiraciones estratégicas de sus poseedores. Frente a los nuevos desafíos, la búsqueda

8. En 1957 se creó el Organismo Internacional de la Energía Atómica para velar por el uso pacífico de la energía nuclear mediante un sistema de salvaguardias de creciente complejidad. En 1970 entró en vigor el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP), y poco después se decidió la creación del Comité Zangger (1971) y su “trigger list” de materiales sensibles. Tras el ensayo nuclear realizado por India (1974), surgió el Grupo de Suministradores Nucleares (GSN, 1975), cuya actividad aumentó en los años 90. También en 1975 entró en vigor la Convención de Armas Bacteriológicas y Toxínicas (CABT). En 1985 se creó el grupo de control de exportaciones químicas y biológicas, llamado Grupo de Australia. En 1987 se creó un grupo similar para la tecnología de misiles, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles. En 1996 se abrió a la firma el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN). Finalmente, en 1997 entró en vigor la Convención de Armas Químicas (CAQ). En 2002 se lanzó el Código de Conducta de la Haya contra la proliferación de misiles balísticos y la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación. En 2004 el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptó la Resolución 1540. En 2006 EEUU y Rusia lanzaron la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear. En 2010, el presidente Barack Obama lanzó el proceso de Cumbres de Seguridad Nuclear.

de equilibrios satisfactorios para frenar la proliferación requerirá una respuesta colectiva de la comunidad internacional, incrementando la capacidad de adaptación ante la incertidumbre e identificando los factores imprevistos, actualmente latentes, que podrían hacer colapsar el sistema en el futuro.

Sin embargo, al ser los conflictos armados intra-estatales la primera causa de violencia armada en todo el mundo, se plantean importantes desafíos a la comunidad internacional y a las Naciones Unidas a la hora de abordar el desarme y la no proliferación, ya que en gran parte esta violencia armada está vinculada al crimen organizado y al terrorismo por parte de actores no estatales que controlan territorios en los “Estados fallidos”.

Por otra parte, desde principios del siglo XX, el desarrollo y la proliferación de las armas de destrucción masiva ha condicionado la evolución del pensamiento estratégico. La difusión de tecnologías de doble uso, la liberalización del comercio, los antagonismos estratégicos y la aparición de nuevas amenazas asimétricas condicionan un escenario en el que han surgido nuevos desafíos relacionados con la proliferación de armas de destrucción masiva.

Los regímenes de no proliferación actuales pretenden hacer frente a los nuevos desafíos del siglo XXI: actores no estatales armados que ejercen el control sobre el territorio de Estados fallidos; crimen organizado transnacional; nuevos suministradores de tecnologías sensibles; actores emergentes con capacidad en el desarrollo de armas de destrucción masiva; redes alternativas de suministro comercial, ilícitas o fuera de control, por las que pueden obtenerse armamento, municiones o tecnologías sensibles; amenazas asimétricas; limitaciones en los mecanismos de verificación de las convenciones, etc.

El cambio tecnológico también ha sido identificado como uno de los factores que, en determinadas circunstancias, incrementan el riesgo de conflicto hasta que se consigue alcanzar un nuevo equilibrio mediante ajustes de compensación. Desde una perspectiva histórica, en sólo 60 años se ha producido una primera fase de difusión de estas tecnologías sensibles, que es percibida por muchos países como un proceso alarmante. Junto a los conceptos clásicos de proliferación vertical y proliferación horizontal, está surgiendo el fenómeno de la proliferación asimétrica, es decir, la difusión de tecnologías y materiales sensibles y de doble uso –aptos para el desarrollo de armas de destrucción masiva o de sus vectores– entre actores no estatales. Este riesgo condujo a la adopción de la resolución 1540 por el CSNU en 2004 y a diversos mecanismos multilaterales, posteriormente.

Cinco retos para las Naciones Unidas

En una visión retrospectiva, hay varios rasgos que caracterizan el proceso de desarrollo de los mecanismos multilaterales de desarme, de control de

armamentos y de no proliferación en los últimos 115 años, etapa muy corta de la historia en comparación con todo el período de existencia de la humanidad. Este proceso tiene algunos rasgos esenciales que contribuyen a explicar los avances y retrocesos que ha experimentado el desarrollo del desarme y la no proliferación desde mediados del siglo XX, y que plantean retos importantes para las Naciones Unidas en las próximas décadas:

- La relación real entre la tecnología militar y los conflictos armados.
- La relación entre la política de seguridad, el derecho humanitario y los conflictos armados.
- La evolución del marco interestatal hacia nuevos mecanismos de respuesta ante las amenazas asimétricas.
- Los desfases entre la evolución de la realidad internacional y la del marco normativo o institucional.
- La aparición de nuevos mecanismos multilaterales de asociación en forma paralela a los organismos internacionales.

Tecnología militar y conflictos armados

Innovación, difusión tecnológica y competición estratégica dieron lugar en el siglo XX a la carrera de armamentos entre potencias industriales. Desde fines del siglo XX, la evolución técnica e industrial ha impulsado la transformación de la tecnología militar a disposición de los ejércitos modernos, dotándoles de medios técnicos avanzados con creciente movilidad, potencia destructiva y precisión a distancia.

El desarrollo de las llamadas “armas de destrucción masiva” ha sido otra característica de la evolución tecnológica del siglo XX. Sin embargo, su impacto real en los campos de batalla ha sido limitado si se compara con el de otros tipos de armamento, incluidas las armas pequeñas y ligeras. Las armas químicas iniciaron su regresión como sistema de armas operativo pocas décadas después de la Primera Guerra Mundial, mientras que las armas nucleares sólo fueron empleadas en dos ocasiones por un mismo Estado, hace 70 años. Por término medio más de medio millón de personas muere cada año como consecuencia de la violencia armada con armas de fuego pequeñas y ligeras o por uso de explosivos, además de cientos de miles de heridos. Si se comparan las pérdidas humanas y los daños materiales provocados por las armas químicas y nucleares desde su invención con los daños ocasionados por las armas convencionales hasta la actualidad, la diferencia es significativa. Sin embargo, la enorme capacidad letal de las armas de destrucción masiva, y especialmente el impacto estratégico de las armas nucleares en los cálculos de la relación de fuerzas, justifica el temor a su proliferación y a la carrera de armamentos.

Este problema ha concentrado la atención y los esfuerzos de la comunidad internacional desde los años sesenta en el ámbito del desarme y la no proliferación con carácter preventivo, dejando en segundo término las amenazas procedentes de la proliferación de armas pequeñas y ligeras. Aunque el impacto estratégico de estas últimas en la relación de fuerzas es mínimo, sus consecuencias letales son gravísimas. Desde mediados del siglo XX se ha producido un aumento de la proporción de víctimas civiles en los conflictos armados, casi siempre por el uso de armas de fuego, fuera del contexto del enfrentamiento entre ejércitos regulares. Al ser disperso en el espacio y en el tiempo, el elevado número de víctimas de las armas de fuego es asumido como “habitual” por la comunidad internacional. Las armas convencionales, y en particular las armas pequeñas y ligeras, son las que más daños han causado a la humanidad.

Por otra parte, la competición tecnológica entre potencias militares condiciona la carrera de armamentos, pero no es ahora el motor de la violencia armada en el mundo. En la mayoría de los conflictos actuales no se emplean armas sofisticadas. El armamento estándar en la mayoría de los casos está constituido por explosivos, armas pequeñas y ligeras, y sus municiones, muchas veces procedentes de la desmovilización de ejércitos regulares. Estas armas, que con frecuencia circulan a través de redes del tráfico ilícito y están basadas en la tecnología de mediados del siglo XX, son las que causan la mayor mortalidad en conflictos armados o en zonas donde la criminalidad está muy arraigada.

Este hecho conlleva también una disociación entre la industria militar de tecnología avanzada, que tiene mercados reducidos en estados con suficientes recursos económicos, y la realidad actual de la violencia armada en el mundo, que se nutre principalmente de armas ligeras de bajo coste y municiones, procedentes de excedentes o ya retiradas del uso por otros ejércitos, principalmente a través del tráfico ilícito.

En las últimas décadas se ha producido también una aceleración de las corrientes de difusión tecnológica de forma simultánea al desarrollo de una tercera revolución industrial. Los avances científicos y técnicos en las tecnologías de doble uso civil y militar han coincidido con la revolución en las tecnologías de la información y de la comunicación en un escenario de globalización del comercio. En este marco global han surgido nuevos suministradores y áreas de tránsito que con nuevos flujos de transacciones tecnológicas, tangibles e intangibles, plantean desafíos a los regímenes de control de exportaciones. Esta situación plantea un dilema entre la necesaria apertura de estos regímenes a nuevos suministradores en un mundo globalizado y –al mismo tiempo– la necesidad de preservar sus señas de identidad como países con una visión política

específica de la relación existente entre tecnología, comercio y seguridad. La entrada de nuevos actores económicos y políticos en el Grupo de Suministradores Nucleares, el Grupo de Australia, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles y el Arreglo de Wassenaar conllevaría cambios fundamentales en la adopción de decisiones y en la proyección política de estos regímenes en la escena internacional.

A este fenómeno también pueden asociarse a las amenazas a la ciberseguridad procedentes de estados y de actores no estatales. El uso de medios informáticos ofensivos, sin tener efectos letales directos sobre la población, pueden producir daños económicos y técnicos muy importantes contra un país. Por su naturaleza, los ciberataques desplazan el campo del enfrentamiento a un espacio virtual. Sin embargo, se traducen en daños económicos, políticos y sociales concretos. Aún no se han escrito las reglas de enfrentamiento en este ámbito, pero no puede descartarse que en el futuro se sitúen en algún punto de la escalada hacia el conflicto militar. En este sentido, el uso de medios informáticos para causar daños económicos a un país no puede ampararse en el carácter virtual y no letal de la ofensiva. En el ámbito de la ciberseguridad, habrá que desarrollar medios forenses adecuados para poder determinar el origen de un ataque y mecanismos para regular la respuesta internacional.

Pueden identificarse varias líneas de acción para hacer frente a estos desafíos. Por una parte, es necesario fomentar la cooperación entre el Estado, las empresas y la sociedad civil para adoptar conjuntamente medidas preventivas, compartiendo la responsabilidad. También es preciso identificar los factores imprevistos que podrían hacer colapsar el sistema actual de no proliferación y los nuevos desafíos latentes, para hacer posibles políticas preventivas más eficaces. Esto implica poner énfasis en los mecanismos y procesos preventivos, anticipando el riesgo sin esperar a que se manifieste e incrementar la capacidad de adaptación de la comunidad internacional ante la incertidumbre, buscando fórmulas que permitan adaptar gradualmente el sistema actual a los cambios que se están produciendo en el mundo y al proceso de evolución de la difusión tecnológica.

Política de Seguridad, derecho humanitario y conflictos armados

Los conceptos de desarme por negociación, de desarme humanitario, y de desarme preventivo, están asociados a las consecuencias de los conflictos bélicos desde mediados del siglo XIX. Puede establecerse también una relación entre la evolución ética del derecho humanitario, el control de armamentos y el desarme en el siglo pasado y la experiencia de guerras con uso masivo de armamento de producción industrial, y la movilización militar, social y económica a

gran escala. El elevado nivel de víctimas y destrucción material experimentado en estos conflictos ha marcado a generaciones enteras. La codificación del derecho internacional humanitario y de los primeros intentos de un control de armamentos preventivo está asociada a la experiencia de la guerra con recursos industriales y al temor a su capacidad destructiva. Este fenómeno se reflejaba ya en las Convenciones de La Haya de 1899 y de 1907⁹, y se acentúa tras la Primera y la Segunda Guerras Mundiales. La experiencia de guerra total con tecnología industrial y capacidad destructiva sin precedentes impulsa la necesidad del proceso de control de armamentos iniciado en Europa en 1919. La aplicación de recursos industriales a la guerra ha modificado las modalidades de conflicto armado y también ha transformado los ciclos de guerra y paz.

El alcance global de la Segunda Guerra Mundial llevó esta experiencia a otros continentes, lo que ha supuesto una toma de conciencia gradual en muchas sociedades, industrializadas o no, que han sufrido las consecuencias de la guerra en la segunda mitad del siglo XX. Se han modificado las modalidades de enfrenta-

9. Ver: *Convention (II) de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, fait à la Haye le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt dix-neuf, 1899. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Déclaration (IV,2) de la Haye interdisant les gaz asphyxiants*, fait à la Haye le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt dix-neuf, 1899. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Déclaration de la Haye (IV,3) interdisant les balles qui s'aplatissent*, fait à la Haye le vingt-neuf juillet mil huit cent quatre-vingt dix-neuf, 1899. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (III) de la Haye relative à l'ouverture des hostilités*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (IV) de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (V) de la Haye sur les Puissances neutres en cas de guerre sur terre*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (VI) de la Haye sur le régime des navires de commerce ennemis*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (VII) de la Haye sur la transformation des navires de commerce en bâtiments de guerre*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (VIII) de la Haye sur les mines sous-marines*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (IX) de la Haye sur le bombardement par les forces navales*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (X) de la Haye l'adaptation à la guerre maritime des principes de la Convention de Genève*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (XI) de la Haye relative à des restrictions du droit de capture*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Convention (XIII) de la Haye sur les Puissances neutres en cas de guerre maritime*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Déclaration (XIV) de la Haye interdisant les projectiles lancés de ballons*, fait à la Haye le dix-huit octobre mil neuf cent sept, 1907. Texto original en francés en <http://www.icrc.org/applic/ihl/dih.nsf/>; *Traité de Paix, fait à Versailles le vingt-huit juin mil neuf cent dix-neuf*. Texto original en francés, 1919, en <http://mjp.univ-perp.fr/traites/traitesintro.htm>.

miento armado cuando están bajo control de los estados, condicionadas por la creciente aversión a la violencia en las sociedades, poniendo énfasis en el ataque de precisión a distancia para proteger a sus combatientes, evitar el choque directo con el adversario y minimizar los daños colaterales a los no combatientes. De forma paralela, se aplican políticas de asistencia a la población civil, estableciendo la diferencia entre combatientes enemigos y no combatientes.

En las últimas décadas se ha producido en muchos estados una importante corriente de evolución tecnológica, organizativa y ética en la que se combina el temor a la destrucción incontrolada por el uso de las armas modernas, el objetivo de minimizar los daños colaterales de las operaciones militares, la renuncia a explotar los recursos del territorio del adversario y, en general, una creciente aversión a la guerra. Por ello, hay actualmente una fuerte tendencia en los ejércitos regulares a establecer límites a la destrucción, normas de protección de los civiles, medidas para reducir las bajas en combate. La necesidad de autosuficiencia logística de los ejércitos modernos, garantía de seguridad para una fuerza expedicionaria, es también una forma de respetar el derecho de los conflictos armados. Los ejércitos regulares de muchos estados participan en operaciones de paz en el marco de las Naciones Unidas para proteger a civiles y contribuir a la paz y la estabilidad mundial.

Obviamente, estas tendencias siguen coexistiendo con enfrentamientos bélicos interestatales y también con pautas arcaicas de la guerra que persisten en la conducta delictiva de individuos dentro de algunas organizaciones militares modernas y, con mayor frecuencia, de bandas armadas no estatales.

La participación de estados en los conflictos bélicos a través de la creación de milicias armadas o el apoyo militar a actores no estatales en otros estados se ha convertido en un factor de inestabilidad, que alcanza su mayor gravedad cuando actúan violando el derecho internacional humanitario. El habitual recurso de operar en zonas urbanas y desplegar fuerzas y dispositivos ofensivos donde se halla la población civil, para evitar la potencia de fuego del adversario, suele resultar en un incremento de las víctimas civiles en los enfrentamientos. El recurso por ciertos estados al enfrentamiento armado con terceros a través de “actores no estatales” interpuestos, a los que respaldan les permite evitar el choque militar directo con el adversario, sino que también se elude la responsabilidad política de la agresión, en la que pretende diluir su identidad con la de otros actores no estatales. Este tipo de guerra irregular en conflictos asimétricos se presenta actualmente como un marco habitual de prácticas bélicas en las que no se pone límite a la violencia y la destrucción.

Los conflictos armados intra-estatales, la intervención de actores no estatales, las amenazas asimétricas y, en general, las modalidades de violencia armada

que prevalecen hoy en el mundo no se desarrollan bajo las reglas del *jus in bello*. Hay estados que no se sienten obligados por el derecho internacional humanitario dentro de sus fronteras.

Los actores no estatales tampoco suelen asumir esta responsabilidad, ni recurren a la metodología del desarme y el control de armamentos, que agota sus posibilidades en los estados. Esto puede parecer una obviedad, pero actualmente constituye uno de los puntos débiles del entramado multilateral del desarme y la no proliferación, aunque no sea debatido prácticamente en ninguno de los foros internacionales competentes. Las organizaciones terroristas y del crimen organizado desarrollan en ciertos continentes capacidades militares y tácticas de guerra irregular para alcanzar sus objetivos, en muchos casos dotándose de armamento gracias a una financiación estable procedente de actividades ilícitas. Sin limitaciones éticas, políticas ni jurídicas, las milicias armadas y los grupos criminales pueden llevar su capacidad destructiva y de extorsión hasta el límite que establecen sus propios medios materiales, incluso en casos en los que hay estados que los respaldan y les dan apoyo militar. El crimen organizado, la extorsión y el tráfico de drogas están claramente asociados a muchas formas de violencia armada en el mundo, más allá del concepto clásico de “guerra entre estados”.

Este fenómeno condiciona en gran medida la violencia armada de conflictos de baja y media intensidad, que provocan la más elevada mortalidad y se han extendido por amplias regiones, llegando a constituir un obstáculo a la estabilidad mundial y al desarrollo socioeconómico. La situación actual en Oriente Medio y en el Sahel es el más claro ejemplo de este fenómeno.

Por ello es necesario que los estados reafirmen su compromiso con los principios del derecho internacional dentro de sus propias fronteras. Esto implica que se asuma la misma responsabilidad con los actores no estatales armados sobre los que tengan influencia directa o indirecta, especialmente en el respeto al Derecho Internacional Humanitario.

La evolución del marco interestatal hacia nuevos mecanismos de respuesta ante las amenazas asimétricas

Desde fines del siglo XX se ha puesto de manifiesto una tendencia hacia la disminución de conflictos armados inter-estatales, mientras se agravan los conflictos armados intra-estatales y la violencia armada latente de media y baja intensidad, más frecuentes en los últimos años que la guerra entre estados. Este desarrollo creciente de la violencia armada en los conflictos internos, en escenarios en los que el estado se enfrenta a actores no estatales o éstos se enfrentan entre sí, se produce de forma simultánea al desarrollo de nuevas

amenazas asimétricas transnacionales y nuevas formas de terrorismo. Muchas veces estos fenómenos están asociados.

El hecho de que en la mayoría de los conflictos armados actuales al menos uno de los adversarios no sea un estado, y que con frecuencia esté asentado dentro del territorio del estado agredido, ha motivado una evolución de la percepción de la amenaza y nuevos enfoques de la política de seguridad. La mayoría de los estados participa en el entramado multilateral de control de armamentos, desarme y no proliferación, pero estos compromisos son sólo una parte de las responsabilidades que deben asumir en este campo frente a las nuevas amenazas. Pueden destacarse algunos rasgos de este proceso.

El primero de ellos es un enfoque del control de armamentos y del desarme en la lucha contra la proliferación de armas de fuego pequeñas y ligeras y de sus municiones más centrado en el control del tráfico ilícito, tanto en su dimensión transnacional como en el ámbito intra-estatal, que desplaza al interés tradicional en los tratados de control de armamento inter-estatales. Sin embargo, el *Programa de Acción de las NNUU contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras*¹⁰ tiene aún un largo recorrido por delante para poder desarrollar los mecanismos multilaterales necesarios, todavía retrasados por el excesivo peso de las competencias estatales exclusivas sobre el control de las transferencias de armas y municiones, basadas en la soberanía nacional, y por la incapacidad de muchos estados de ejercerlas realmente. Habrá que esperar al pleno desarrollo de los mecanismos establecidos en el *Tratado de Comercio de Armas*¹¹ que entró en vigor en 2014, para hacer nuevos progresos en este sentido. La Resolución CSNU 2117¹² aporta también elementos importantes para avanzar en esta dirección.

10. *Programa de acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos*. A/CONF.192/15(SUPP). Nueva York: NNUU, 2001. También son relevantes el *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones*, Resolución 55/255 de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York: NNUU, 2001; y el *Instrumento internacional que permita a los Estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas que permita a los estados identificar y rastrear, de forma oportuna y fidedigna, las armas pequeñas y ligeras ilícitas*. Adoptado por la Asamblea General de NNUU en Nueva York el 8 de diciembre de 2005.

11. *Tratado sobre el Comercio de Armas*, hecho en Nueva York el 3 de junio de 2013. Documento A/CONF.217/2013/L.3 Conferencia Final de las Naciones Unidas relativa al Tratado sobre el Comercio de Armas, Nueva York, 18-28 de marzo de 2013, en http://www.un.org/disarmament/ATT/docs/Draft-ATT_text_27. El texto publicado en España en el BOE nº 163 de 9 de Julio de 2013 con motivo de su aplicación provisional.

12. Resolución 2117 (2013). Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 7036ª sesión, celebrada el 26 de septiembre de 2013: El preámbulo comienza recordando la “responsabilidad primordial (del Consejo de Seguridad) con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, de mantener la paz y la seguridad internacionales, y observando la importancia de las armas pequeñas y las armas ligeras, por ser las más frecuentemente utilizadas en la mayoría de los conflictos armados recientes...”.

En segundo lugar, hay un creciente interés en los mecanismos de respuesta frente a amenazas asimétricas *nucleares, radiológicas, biológicas y químicas* (NRBQ), abarcando en ellos todo el espectro desde la protección física de instalaciones críticas, los mecanismos de detección y el control de fronteras, hasta el dispositivo de respuesta y mitigación en caso de ataque o de incidente provocado. Aquí radica la necesidad de integrar los esfuerzos realizados en el marco nacional con otros esfuerzos multilaterales de carácter colectivo.

Al articular el enfoque estatal integrado NRBQ con el marco internacional a través de organismos e iniciativas multilaterales se plantean a veces disfunciones en las relaciones con algunas de ellas, cuyo ámbito de actuación está delimitado por un mandato o un área temática específica (nuclear, radiológica, biológica o química), áreas que, sin embargo, el estado abarca en su totalidad de forma integrada. Otra cuestión importante en este proceso es la delimitación de competencias que, partiendo de la responsabilidad primordial del estado en la política de seguridad nacional, entran en una zona gris al establecer relaciones en un marco multilateral en el que ya existe en ocasiones un organismo con competencias en el área. Este concepto estatal integrado de la seguridad NRBQ adquiere aún mayor complejidad en la relación entre seguridad física y seguridad tecnológica en ambos niveles de su articulación nacional e internacional.

En 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Resolución 1540 (2004)¹³, actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En dicha resolución se afirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, se obliga a los estados a abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores. La resolución apoya los tratados multilaterales que tienen por objeto eliminar o prevenir la proliferación de las armas de destrucción en masa y subraya la importancia de que todos los estados los apliquen integralmente. Esta resolución impone obligaciones vinculantes a todos los estados para que aprueben medidas legislativas a fin de prevenir la proliferación de estas armas y tecnologías asociadas, y para que establezcan controles nacionales adecuados de los materiales conexos para prevenir su tráfico ilícito. Los Estados deben informar periódicamente a NNUU sobre las medidas adoptadas.

13. Resolución 1540 (2004). Naciones Unidas S/RES/1540 (2004)* Consejo de Seguridad Distribución General el 5 de noviembre de 2004. Aprobada por el Consejo de Seguridad en su 4956ª sesión. Nueva York, 28 de abril de 2004. En [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1540%20\(2004\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1540%20(2004)).

Se creó un Comité para el seguimiento del cumplimiento de estos compromisos y para la gestión de esta información, el *Comité 1540*, cuyo mandato ha sido prorrogado sucesivamente, y actualmente es presidido por España. Su función también consiste en facilitar la asistencia técnica, incluso participando activamente en la equiparación de los ofrecimientos y las solicitudes de asistencia, reforzando de esta manera su función de intercambio de información.

Cuatro instrumentos internacionales complementan el marco jurídico en el que actúan los estados¹⁴

El 20 de abril de 2011, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1977 (2011), en la que reafirma que la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y prorroga el mandato del Comité 1540 por un período de 10 años, hasta 2021. El Consejo de Seguridad reconoce así que la plena aplicación de la resolución 1540 es una tarea a largo plazo que exigirá un esfuerzo en los planos nacional, regional e internacional.

Desfases entre la evolución de la realidad internacional y la evolución del marco normativo e institucional

La rápida evolución tecnológica y de los escenarios políticos y estratégicos a lo largo del siglo XX ha conducido a desfases cíclicos entre el marco normativo y la evolución de la realidad internacional. La experiencia desde el siglo XIX muestra que esta última evoluciona con mayor rapidez que el marco jurídico e institucional del desarme, la no proliferación, el derecho humanitario y el control de armamentos, dando lugar a desfases que suelen culminar en crisis periódicas. Los acuerdos de desarme se negocian cuando hay voluntad política de reaccionar ante un escenario específico de tensión. Si la voluntad política cambia, el tratado queda sin efecto, pues es reflejo de la realidad y el *status quo* en un momento dado, pero no condiciona su evolución posterior si el equilibrio de fuerzas y de voluntades se modifica. Los tratados de paz, desarme y

14. *Convention on the Physical Protection of Nuclear Material*. - Vienna / Nueva York, 1980 (en vigor desde 1987).- Programme for Promoting Nuclear non Proliferation.- Treaties, Agreements and Other Relevant Documents.- Vol. II.- Compiled and edited by Bailey, Emily / Guthrie, Richard / Howlett, Darryl / Simpson, John.- Sixth Edition.- Southampton (UK): University of Southampton (Mountbatten Centre for International Studies, 1998; *Convención internacional para la supresión de los actos de terrorismo nuclear*, 2005. Ver en: <http://www.un.org/es/sc/ctc/docs/conventions/conv13/pdf>; *Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, 1988. En <http://www.un.org/es/sc/ctc/docs/conventions/conv8/pdf>, y su *Protocolo de 2005 relativo al convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima*, Londres 14 de octubre de 2005 (Convenio SUA de 2005). Instrumento de ratificación en el BOE 170 de 14 de julio de 2010, Sec. I, págs. 61.810-61.827. Madrid: Boletín Oficial del Estado, 2010.

control de armamentos del período de entreguerras, entre 1919 y 1939, quedaron sin efecto pocos años más tarde.

Actualmente se percibe la erosión de los tratados y los mecanismos que configuraron el marco del desarme y la no proliferación. El control de armamentos bilateral entre EEUU y Rusia ha llegado a un punto de estancamiento. Lo mismo ocurre con los tratados de seguridad euroatlántica, con el TNP y con otros instrumentos que abordan cuestiones de gran relevancia en este ámbito. En 2015 el escenario estratégico y tecnológico en el que se aplican los tratados de la segunda mitad del siglo XX es distinto del que existía cuando entraron en vigor. Por diversas razones, los mecanismos de examen previstos en estos instrumentos internacionales no han mantenido el ritmo de adaptación necesario.

En el ámbito del desarme nuclear, frente al “enfoque gradualista” defendido por el P-5 y muchos otros Estados, ha surgido con fuerza una corriente internacional a favor de la ilegalización de las armas nucleares, con apoyo de los movimientos pacifistas, del mismo modo que se ha hecho con las armas químicas. Un “Comunicado Conjunto” sobre esta opción presentado por Nueva Zelanda en la Primera Comisión de la 69ª sesión de la AGNU fue suscrito por 155 Estados. Dos iniciativas multilaterales han abierto en 2013 una nueva fase en este proceso: la reflexión y debate sobre el impacto humanitario de las armas nucleares y la creación de un grupo de trabajo sobre desarme nuclear en Ginebra. En la Conferencia de Examen del TNP¹⁵ de 2015 se han reflejado de nuevo todas las controversias anteriormente descritas, y no ha sido posible adoptar un documento final por consenso.

Este estancamiento, que coexiste con la aparición de nuevas alternativas en los foros multilaterales y nuevos factores en el ámbito estratégico, augura un período complejo de adaptación de los principios del TNP a futuros escenarios en un proceso de evolución que es, por ahora, impredecible.

El escenario actual se caracteriza por un mundo en transición, en el que existen importantes divergencias sobre la interpretación del TNP y la forma en la que ha sido cumplido en las últimas décadas, mientras surgen retos relacionados con nuevas amenazas asimétricas, el desarrollo del sector energético civil, el comercio mundial, la emergencia de nuevas potencias económicas y las relaciones entre suministradores y receptores de tecnología a escala global.

La percepción de amenazas asimétricas y nuevas formas de terrorismo como una realidad también ha podido influir en la erosión del sistema de tratados

15. *Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares*. Londres, Moscú, Washington, 1968. Nueva York: Secretaría General de NNUU, 1968. En http://www.un.org/disarmament/WMD/Nuclear/pdf/NPTSpanish_Text.pdf

pensados para el marco interestatal y, en cierta medida, en su gradual desplazamiento a un segundo término, aunque las causas que dieron lugar a su origen no hayan desaparecido. Frente al estancamiento del TNP, se observa una vitalidad significativa de la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear (IGTN) y de las Cumbres de Seguridad Nuclear, por citar sólo un ejemplo.

La consecuencia de estos desfases entre la norma y la realidad ha sido una serie de controversias en la interpretación de los tratados fundamentales del sistema internacional (TNP, CAQ, CABT...) y tensiones cíclicas que alteran el equilibrio establecido en épocas anteriores. Fuera de la *Convención de Prohibición de Armas Bacteriológicas y Tóxicas (CABT)*¹⁶, en ningún otro caso el marco normativo se ha anticipado con éxito al desarrollo de nuevos tipos de armas. Los tratados abordan habitualmente tecnologías consolidadas en un momento dado, y a veces también sistemas de armas en regresión ya superados por la evolución técnica. Pero los tratados, por diversas razones, no pueden abordar nuevas tecnologías en fase de investigación teórica o experimental, tecnologías emergentes, ni dimensiones del desarrollo tecnológico civil con futuro potencial desestabilizador.

Finalmente, el enfoque cuantitativo tradicional del control de armamentos y el desarme no contribuye a resolver el problema del binomio cuantitativo-cualitativo de una metodología de contabilidad y verificación, especialmente con la aplicación de las nuevas tecnologías en los sistemas de armas, que incrementan las diferencias de la potencia de fuego y la eficacia militar. La transparencia es fundamental para la eficacia de un acuerdo de desarme, de control de armamentos o de no proliferación, ya que es lo que genera confianza en su cumplimiento. Tiene varios elementos, entre ellos el intercambio de información, las visitas de evaluación y, especialmente, la verificación formal. Sin embargo, hay acuerdos fundamentales del marco jurídico del desarme, del control de armamentos o de la no proliferación que no tienen un mecanismo de verificación. Este es, por ejemplo, el caso de la Convención de Prohibición de Armas Bacteriológicas y Tóxicas, cuyo cumplimiento se basa en la buena fe de los Estados Parte.

En otros casos, como en el del TNP, el sistema de verificación original (salvaguardias globales) existe, pero es insuficiente y necesita ser complementado con otros instrumentos que ya no son considerados como universales por todos los estados (el Protocolo Adicional). Un análisis realista del mecanismo de

16. *Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción*. Londres, Moscú, Washington, 1972. BOE de 11-07-1979, n1 165.

verificación original del tratado pone en evidencia disfunciones que confirman la crisis del régimen de no proliferación nuclear en su estado actual.

Es necesario reforzar el papel del Organismo Internacional de la Energía Atómica como garante de ese delicado equilibrio entre la cooperación en el ámbito de los usos pacíficos de la energía nuclear y la no proliferación, lo que requeriría igualmente avanzar hacia la consolidación de un estándar de verificación universalmente aceptado, basado en los Acuerdos de Salvaguardias Globales y el Protocolo Adicional como corolario de la transparencia multilateral y de la confianza mutua.

Por todo ello, es preciso que la comunidad internacional emprenda una actualización y adaptación de los mecanismos de transparencia y confianza del sistema multilateral de no proliferación a las nuevas circunstancias.

Igualmente, es necesario impulsar la aplicación provisional de las disposiciones del Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y la conversión de su Comisión Preparatoria en una verdadera organización internacional, como paso previo a la entrada en vigor del tratado, que desafortunadamente no es previsible en un futuro cercano.

También se han producido desfases entre la norma y la realidad en el desarrollo del derecho internacional humanitario en las últimas décadas. Este es el caso de la negociación de tratados de desarme de carácter humanitario que establecen pautas morales pero, al dejar fuera del proceso a los actores más relevantes, tienen un efecto limitado. Se trata de instrumentos internacionales que van por delante de la realidad, estableciendo un juicio moral sobre cierto tipo de armas que no llegan a eliminar. El primer caso es el de la Convención de Minas Antipersonal¹⁷, que todavía no ha sido firmada por los grandes productores y usuarios de este tipo de armas, por lo que el impacto real y práctico de la aplicación de la Convención es limitado.

Algo parecido ocurre con la Convención de Municiones en Racimo¹⁸, también negociada fuera del marco de las Naciones Unidas, que tampoco ha sido firmada por los grandes productores y usuarios de este tipo de armas. Lo mismo podría suceder si un día se negociase el texto de un tratado de prohibición total de las armas nucleares que coexista con el TNP, especialmente si no dispone de un mecanismo de verificación.

17. *Convención sobre la prohibición del empleo, almacenamiento, producción y transferencia de minas antipersonal sobre su destrucción*. Oslo, 18 de septiembre de 1997. También se conoce como Convención de Ottawa o Convención sobre la prohibición de minas antipersona http://www.un.org/es/disarmament/instruments/convention_landmines.shtml

18. La Convención sobre Municiones en Racimo. Dublín, 30 de mayo de 2008. En <http://www.un.org/es/disarmament/conventionalarms/convention/clustermunitions.shtml>

No obstante, la prohibición de un tipo de armas por motivos humanitarios con una convención multilateral pone en marcha un proceso de “difusión ética”, que acaba restringiendo su uso incluso en los países que no han suscrito el acuerdo, por lo que es necesario seguir impulsando la universalización de estas convenciones para acercarse a los objetivos que se establecieron con su adopción.

La aparición de nuevos mecanismos multilaterales de asociación en paralelo a los Organismos internacionales

La creación de organismos internacionales para la verificación y el seguimiento de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales, y la designación de unidades de apoyo dentro del marco de NNUU o de organizaciones regionales ha sido otro de los rasgos del escenario en evolución desde la segunda mitad del siglo XX. Ejemplos de eficacia en este proceso son el Organismo Internacional de la Energía Atómica, la Organización para la Prohibición de Armas Químicas¹⁹, o la Comisión Preparatoria del Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares²⁰, todas ellas con vocación universal. En el plano regional podrían citarse OPANAL y la OSCE. En el polo opuesto, el ejemplo principal de parálisis de un foro multilateral de desarme es el de la Conferencia de Desarme en Ginebra.

Sin embargo, desde los años 70 también se ha producido un proceso paralelo de formación de asociaciones de estados de geometría variable sin un marco jurídico internacional, de carácter pragmático y sin vocación de universalidad. Los primeros ejemplos fueron los regímenes de control de exportaciones basados en canjes de notas, como el Grupo de Suministradores Nucleares, el Grupo de Australia, el Régimen de Control de Tecnología de Misiles, y el Arreglo de Wassenaar.

Posteriormente, en los primeros años del siglo XXI surgieron otras formas de asociación mediante la “suscripción de principios y objetivos”: el Parteneriado Global en torno al G-8, la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, la Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear y la Agenda para Seguridad Global de la Salud. Es difícil prever cuál será la evolución de esta nueva tendencia, pero existen claros indicios de que es ya más fuerte que la de creación de organismos internacionales nuevos. Su finalidad es cubrir los desfases o vacíos que dejan los organismos internacionales a medida

19. Creada por la *Convención sobre la prohibición, del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*. París, 1993. BOE 13-12-96, n1 300.

20. *Tratado de prohibición completa de ensayos nucleares*. Nueva York, 1996.- Viena: Secretaría Ejecutiva de la OTPCE, 1997.

que evoluciona la realidad internacional a ritmo más rápido que sus respectivos mandatos. Se resuelve así un problema planteado por los distintos ritmos de evolución de la realidad los tratados y las organizaciones internacionales, pero surge otro fenómeno que aumenta la complejidad del sistema multilateral: el de la aparición de nuevos foros multilaterales no universales de geometría variable.

Con estas fórmulas de asociación se busca una red de compromisos multilaterales sin enmarcarlos en un tratado internacional, para crear, con estados afines, asociaciones pragmáticas, carentes de una estructura burocrática que deba ser financiada con el pago de cuotas. En ellas la adopción de decisiones por consenso es más fácil que en los organismos y conferencias internacionales. Las ventajas de estos mecanismos operativos orientados a la consecución de resultados son su flexibilidad, bajo coste, eficacia y capacidad de adaptación, que sería muy difícil de obtener si se basara en una convención multilateral o en un organismo internacional cuyas competencias han sido delimitadas en su estatuto.

Por otra parte, se observa también un creciente desfase entre la metodología clásica de los foros multilaterales y las crecientes necesidades de interacción y debate del mundo actual. Los enfoques pragmáticos de las nuevas iniciativas de asociación de estados afines subsanan en gran medida las carencias del enfoque clásico a costa de limitar su legitimidad y su universalidad.

Las nuevas formas de interacción multilateral se basan en la persecución de objetivos con un enfoque pragmático, sacrifican la universalidad a cambio de eficacia, y son suficientemente flexibles para englobar también en ellas a las organizaciones internacionales creadas en el siglo XX. Probablemente su desarrollo como pilares del marco multilateral, junto a las organizaciones internacionales, fomentará nuevas formas de competencia interestatal para constituir grupos de geometría variable con influencia en la comunidad internacional, superponiéndose gradualmente a las estructuras existentes e incrementando la complejidad del marco multilateral, pero será cada vez más necesario crear mecanismos de integración y coordinación para que estas iniciativas complementen y refuercen a las Naciones Unidas.

En un mundo con doscientos estados y creciente participación de la sociedad civil será necesario configurar canales adecuados de comunicación y negociación. Quizá esto lleve a reflexionar sobre la evolución necesaria de la metodología de la interacción multilateral en los foros internacionales en el marco de las Naciones Unidas.

Los nuevos objetivos

En su 70 aniversario, las Naciones Unidas se enfrentan a importantes desafíos y a la necesidad de realizar nuevos progresos para dar continuidad a los

logros alcanzados en el siglo XX. Los foros multilaterales de desarme y de no proliferación creados en el siglo pasado, al igual que el marco jurídico formado por las convenciones en vigor, han dado una respuesta a los retos planteados a la comunidad internacional desde hace casi cien años y serán cada vez más necesarios. Ahora deben adaptarse a un nuevo entorno internacional en evolución constante, con nuevas formas de conflicto armado y tendencias de proliferación tecnológica.

La evolución de la tecnología con aplicaciones ofensivas, las nuevas amenazas y la irrupción de actores no estatales con capacidad militar están desbordando el marco jurídico y político multilateral desarrollado en los últimos cien años. El surgimiento de nuevas iniciativas multilaterales ha cubierto importantes vacíos, pero éstas no han llegado todavía a constituir los cimientos de regeneración del sistema.

Por ello es necesario y urgente establecer una nueva relación de equilibrio entre la prevención de conflictos armados, el desarme, el control de las tecnologías sensibles y una cultura de paz. El marco interestatal existente está evolucionando hacia mecanismos de respuesta ante las nuevas amenazas con fórmulas de interacción de naturaleza diferente. En ellas se desplaza gradualmente el centro de gravedad desde la transparencia exterior, pactada como medida de confianza internacional, hacia la responsabilidad estatal dentro de sus fronteras para garantizar la seguridad nacional frente a nuevos tipos de amenazas internas o transnacionales. Esto implica un nuevo enfoque de la interacción internacional, en el que las limitaciones de armamento y medidas de confianza negociadas por mutuo acuerdo se complementan con fórmulas de cooperación regional o global para fortalecer mutuamente la seguridad.

Desde el enfoque de Hobbes, la motivación principal de la creación del estado como forma de organización socio-política es la búsqueda de la seguridad. Aunque es obvio que la consecución de este objetivo ha sido imperfecta, y no se puede atribuir a todos los estados el atributo de garante de la seguridad y de la paz, lo cierto es que en una visión retrospectiva la tendencia decreciente de la violencia armada en muchas regiones del planeta está asociada a la fortaleza del Estado de derecho. De la misma manera, el recrudecimiento de la guerra en otras regiones está asociado a la debilidad de los estados fallidos. La cooperación multilateral tiene un importante papel que cumplir en este contexto, tomando como punto de partida la reforma de las NNUU y una auténtica actualización de los instrumentos internacionales a través de sus mecanismos de examen.

Viena, como sede de la Oficina de NNUU contra el Delito y la Droga, del OIEA, de la OTPCEN, del COPUOS, de la ONUDI, de los puntos de contacto del GSN y del Arreglo de Wassenaar, así como otros organismos y

agencias, estará en la encrucijada de los debates sobre no proliferación, desarme y cambio tecnológico en un mundo en el que Estado de derecho, industrialización, desarrollo sostenible y acceso a la energía se presentan como grandes retos para el futuro de la humanidad. Será preciso hacer frente a los nuevos desafíos técnicos y amenazas a los que nos enfrentamos, en un mundo en el que las estructuras multilaterales creadas en la segunda mitad del siglo XX ya dejan ver los desfases creados por el tiempo y no siempre pueden dar respuestas eficaces a las nuevas realidades. Las estructuras y mecanismos multilaterales necesitan regenerarse mediante nuevas fórmulas de cooperación multilateral construidas sobre los cimientos actuales. Cubrir este vacío es uno de los grandes retos a los que se enfrentan las Naciones Unidas y toda la comunidad internacional.

LOS RETOS Y OPORTUNIDADES DE LAS MISIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE NACIONES UNIDAS. UNA MIRADA ESPECIAL SOBRE EL CASO DE HAITI

DAMIAN CARDONA ONSES*

No he encontrado una mejor descripción de la complejidad de las Misiones de Paz de Naciones Unidas que el título del reciente libro de Jean-Marie Guéhéno¹: “The Fog of Peace” (La niebla de la paz).

La paz es el corazón mismo, el alma de nuestra organización pero a la vez, los mecanismos para gestionar los conflictos, para prevenirlos, evitarlos o detenerlos son muy limitados. La ONU trabaja o se enfrenta muchas veces a complejas y nebulosas realidades políticas, interviene en conflictos que adolecen de la claridad que existía en otras épocas y tiene que implicarse en contextos no siempre previstos en los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Curiosamente, los dos grandes temas por los que más se conoce en la actualidad el trabajo de la ONU son, de un lado, las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) y, de otro, los temas relacionados con el Desarrollo Sostenible, el Cambio Climático etc... Ninguno de esos temas estaba expresamente recogido en la Carta firmada en San Francisco hace ahora 70 años.

Pese a no estar contempladas en la Carta, apenas tres años después de la creación de la ONU, en 1948, la organización establecía su primera Misión

* Director del Centro de Información de las Naciones Unidas en Dakar.

1. Jean Marie Guéhéno fue el Secretario General adjunto para OMP en el periodo 1998-2008 y uno de los artífices de su transformación y modernización.

de paz, el llamado Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (la UNTSO) para intervenir en el conflicto más antiguo y todavía sin resolver: el de Oriente Medio. Desde entonces, se han establecido casi 70 Misiones u operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP), dieciséis de las cuales siguen operando en la actualidad y son dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DPKO).

Las primeras Misiones de la organización eran principalmente de carácter militar y servían como garantía de observación de un alto el fuego como interposición entre dos fuerzas enfrentadas que habían alcanzado un acuerdo. Algunas de estas misiones continúan abiertas y siguen siendo necesarias tras muchos años de existencia, aunque solo por razones políticas o de prevención. Es el caso de la misión de Cachemira, entre India y Pakistán (UNMOGIP, desde 1949), la Misión de Chipre (UNFICYP –establecida en 1964), la de los Altos de Golán (UNDOF, desde 1974) o la del Sahara Occidental (MINURSO desde 1991).

Todas estas misiones pueden ser consideradas como “tradicionales”, cumplen mandatos relativamente sencillos, tienen componentes militares –de observación o demarcación de fronteras–, y son de tamaño reducido. Pero también ha habido en el pasado misiones de muy corta duración, con un mandato muy claro y explícito, como la UNSF en Nueva Guinea (1962/63), la UNYOM en Yemen en los mismos años, o la DOMREP en República Dominicana en el periodo 1965/66.

Desde finales de los años 80 se produjo un crecimiento exponencial y las Misiones se fueron volviendo mucho más complejas. En la actualidad, las OMP más importantes son estructuras multidimensionales con componentes civiles que apoyan la reforma del sector de la Justicia, el establecimiento o formación de nuevos cuerpos de policía, el llamado DDR (desarme, desmovilización y reintegración), la preparación y observación de los procesos electorales, la observación de los Derechos humanos y muchos otros ámbitos con el objetivo de consolidar el Estado de Derecho en los países en los que opera.

Las Resoluciones del Consejo incluyen mandatos tan amplios que, en jerga diplomática de Nueva York, se los denomina árboles de Navidad, pues cada Estado miembro, organismo o actor implicado incluye sus necesidades y deseos. Hasta cincuenta elementos diferentes puede llegar a tener un mandato que requiere, en consecuencia, muchos y nuevos medios para ejecutarlo.

La organización ha recibido también el mandato de ejercer de Autoridad transicional, como fue el caso de Camboya o Kosovo donde funcionarios internacionales asumían funciones y roles propios de un Estado (alcaldes, jueces, policías), durante un periodo transitorio, mientras las estructuras del futuro Estado recibían la adecuada formación y entrenamiento.

El trabajo de las Naciones Unidas en favor de la paz incluye también la importante labor paralela de las misiones y oficinas en el terreno que dependen del Departamento de Asuntos Políticos (DPA) y que utilizan buenos oficios, mecanismos de mediación y otras funciones de la Diplomacia preventiva. Por último, tenemos las misiones de Construcción de Paz (Peace Building), como las de Guinea-Bissau y Burundi. La Comisión de Construcción de Paz, establecida en 2005, se ocupa de países que ya han terminado una OMP pero en los que se considera necesario mantener un acompañamiento internacional.

Niebla conceptual pero con la paz y la estabilidad como últimos y claros objetivos

La teoría política anglosajona ha establecido cuatro niveles en la implicación de la comunidad internacional en los diferentes conflictos: la situación previa a que un conflicto estalle, cuando ya ha estallado y la situación que se crea antes y después de que se firme un alto el fuego.

En la etapa previa al conflicto se enmarca todo el trabajo de la diplomacia preventiva y prevención de conflictos que, como mencionamos antes, lleva esencialmente el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) y el propio Secretario General.

Cuando ya el conflicto ha empezado, dos grandes escenarios de trabajo se ponen sobre la mesa: *“peacemaking”* (elaboración de paz) y *“peace enforcement”* (imposición de la paz). Cuando, y solo cuando, se ha firmado un cese el fuego es cuando puede empezar el trabajo de *“peacekeeping”* (mantenimiento de paz). Por último, y englobando todo el proceso, incluso el periodo previo al cese al fuego tenemos la llamada *“peacebuilding”* (construcción de paz).

Todos estos ámbitos de trabajo se interrelacionan y se cruzan en el tiempo pero hay un acuerdo generalizado, que las Naciones Unidas no tienen la capacidad, ni siquiera legitimidad para hacer *“peace enforcement”*. Ese es un rol para coaliciones de países o alianzas militares, como la OTAN.

Una vez se ha logrado pacificar un conflicto, se ha logrado un cese el fuego y se ha firmado un acuerdo de paz, entonces sí que tenemos *“una paz que mantener”* y el Capítulo VII de la Carta, así como las prácticas y conocimientos de la Secretaria General, pueden empezar a operar con unas mínimas garantías de éxito.

Una Misión de Mantenimiento de Paz se basa en tres principios fundamentales e interrelacionados entre sí. :

En primer lugar, una Misión debería desplegarse con el **consentimiento** previo de los principales actores del conflicto. Esto plantea dificultades cuando el Estado “receptor” es extremadamente frágil o inexistente al haberse

producido un golpe de estado o un vacío de poder. La segunda premisa para garantizar la credibilidad de una misión es su *imparcialidad*: la Misión debe ser aceptada por las partes, tanto si se trata de un conflicto interno civil como si de un conflicto internacional. Y el tercer elemento es *usar la fuerza exclusivamente en defensa propia o en defensa del mandato de la Misión*. Este último elemento es el que más ha evolucionado y, en las últimas Resoluciones del Consejo de Seguridad, con el propósito de asegurar la protección de civiles, se ha autorizado el uso de “todos los medios necesarios”. Es lo que se conoce como Misiones con mandato robusto.

Mantener la paz, donde no hay paz que mantener

Las Naciones Unidas trabajan para mantener la paz y la seguridad internacionales en un mundo en el que las amenazas son cada vez más complejas. La Organización ha tenido éxito en numerosas ocasiones pero también se ha enfrentado a situaciones de enorme impotencia y de fracaso.

La capacidad de la ONU para llevar a cabo su mandato se está poniendo a prueba pues la organización opera en contextos más inestables y complejos. La distinción entre los diferentes actores en los conflictos es cada vez menos precisa: combatientes, ejércitos regulares y guerrillas coexisten y cooperan con bandas criminales y grupos terroristas que utilizan tácticas asimétricas y muy sofisticadas.

El trabajo menos conocido de la ONU es precisamente el de prevención y mediación en los conflictos, pues muchas veces la garantía de éxito es la discreción. La ONU se enfrenta a grupos armados muy diferentes a los de los conflictos tradicionales, con bandos claramente identificados y enfrentados. Las OMP se enfrentan, en la actualidad, a situaciones complejas donde no hay ni siquiera un previo cese el fuego ni una voluntad explícita de iniciar un proceso de paz. Se trata de trabajar entre esas nieblas políticas y los contextos nebulosos que describíamos al principio de este artículo.

La ONU no tiene tropas propias. Cuando el Consejo de Seguridad establece una nueva Misión, el Secretario General tiene que solicitar a los estados miembros que contribuyan con tropas militares y efectivos policiales para que éstos pasen a convertirse, durante el tiempo que permanecen desplegados, en cascos (o boinas) azules. Los soldados o policías conservan sus propios uniformes nacionales con el simple añadido del logo de las Naciones Unidas en el hombro y el casco, boina o gorra azul. También los estados miembros ceden vehículos, tanques, helicópteros y, en algunos casos, hasta embarcaciones guardacostas que se pintan de blanco e identifican con las siglas UN de “United Nations”. Así se configuran unos “ejércitos temporales” bajo un mando unificado.

El Consejo de Seguridad crea, prorroga y decide el cierre de una Misión de Mantenimiento de Paz a través de sus Resoluciones. Por su lado, la Quinta Comisión de la Asamblea General es quien revisa y aprueba el presupuesto. Este doble mecanismo permite un cierto equilibrio o reparto de poder entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

Muchas veces el Consejo de Seguridad ha decidido establecer una misión en países, conflictos y situaciones donde la organización no tenía la capacidad de hacerlo. No se puede ir a mantener la paz donde no hay paz que mantener.

Quién dirige y cómo se gestiona el mantenimiento de la paz

Desde el año 1948, todas las misiones en el terreno se gestionaban desde la llamada Oficina de Asuntos Políticos Especiales. La magnitud de las operaciones y la creciente demanda por diversos conflictos y en diversas regiones, hizo necesaria la creación de un Departamento especializado. DPKO se creó oficialmente en 1992 con la llegada a la secretaría general de la Organización de Boutros-Boutros Ghali. Precisamente, al frente de dicho Departamento estuvo muchos años el futuro Secretario general Kofi Annan². Como jefe de DPKO Kofi Annan tuvo que observar con frustración dos de los mayores fracasos del trabajo de Naciones Unidas en mantenimiento de paz: la guerra en Somalia y el genocidio en Ruanda. Se empezó entonces a aprender de los errores o, al menos, a reconocerlos. El Consejo de Seguridad enviaba Misiones de Mantenimiento de Paz a situaciones o conflictos donde no había todavía paz que mantener.

Años más tarde y después del primer informe exhaustivo y autocritico de las OMP (Informe Brahimi, 2000), el Departamento de Misiones de Paz (DPKO) se desdobló entre DPKO que mantiene la dirección política y ejecutiva de las misiones y el nuevo Departamento de Apoyo al Terreno (DFS) que presta todo el apoyo logístico y administrativo a las misiones de DPKO pero también a las otras misiones políticas que Naciones Unidas despliega en el terreno.

La gestión de una misión de paz multinacional es un enorme reto para la sede, principalmente para DPKO pero también para DFS. Lo es especialmente para el equipo dirigente de la Misión en el terreno: el Representante Especial del Secretario general (SRSG), sus Adjuntos, el Comandante de la Fuerza, el Comisionado de Policía y los principales directores de los Departamentos.

Trabajar en entornos tan diversos, con personal de tantas nacionalidades, tradiciones y culturas de trabajo diferentes no es nada fácil y esa diversidad va

2. Kofi Annan, hasta el momento, único Secretario General que, habiendo sido funcionario de la organización durante muchos años, fue nombrado por su prestigio aunque también, lógicamente, con el consenso político necesario.

muchas veces en detrimento de su eficacia. Las principales misiones tienen inglés o francés como idioma oficial y de trabajo de la misión, excepto las que se establecieron en Centro América que operaban primordialmente en español. En cualquier caso, el grado de conocimiento de los idiomas varía mucho entre los militares y policías de los diferentes contingentes. Además, en muchos países, las patrullas deben ir acompañadas de intérpretes para mantener la comunicación con la población local en sus lenguas autóctonas .

El Comandante de la Fuerza puede ser un brasileño, el Comandante adjunto un canadiense, el Jefe de Estado Mayor, un ruandés y todos ellos, bajo el mando de un Representante del Secretario general que puede ser sueco, trabajando en un país con más de veinte idiomas autóctonos. Una verdadera torre de Babel, no sólo lingüística sino también cultural, que responde al mismo proceso de establecimiento y formación de una Misión y de sus componentes militar y policial. De todos modos, la enorme experiencia adquirida por DPKO en más de 65 años trabajando en entornos parecidos, ha favorecido la creación de unos protocolos de formación del personal, tanto civil como militar que trabaja en las operaciones. También existen unos procedimientos estándares y unos sistemas de gestión que garantizan el buen flujo de la información, la eficacia y eficiencia de las misiones, así como un riguroso proceso de control.

En cualquier caso, la legitimidad de una Misión de Naciones Unidas le viene precisamente de eso, de su carácter internacional, de su multinacionalidad. No se trata de una ocupación de un país por otro país o coalición de países. Una OMP es un esfuerzo colectivo de la comunidad internacional, expresada por la voluntad del Consejo de Seguridad, que decide intervenir en una situación determinada, por un tiempo determinado y con un mandato claro.

En cualquier misión es fundamental poder garantizar que las tropas de Naciones Unidas dispongan del equipo adecuado para cumplir con sus mandatos. Aunque las OMP son primordialmente de carácter terrestre, siempre se ha necesitado apoyo aéreo (aviones y helicópteros) pues normalmente se opera en territorios muy grandes, con geografías complejas y escasas infraestructuras o infraestructuras destrozadas por el propio conflicto. En los últimos años, se ha incorporado apoyo marítimo, en forma de patrulleras, guardacostas para la navegación fluvial en costas o en grandes ríos.

La ONU ha venido estrechando sus relaciones con las organizaciones regionales y subregionales, como la Unión Africana y la Unión Europea, que desempeñan un papel clave. Su conocimiento más directo de la realidad y la facilidad para responder más rápidamente a crisis regionales son un activo muy importante. Las Misiones de Paz se coordinan, cada vez más, con el conjunto del Sistema de las Naciones Unidas, de sus Agencias, Fondos y Programas que

ya están en el terreno cuando llega una OMP y que seguirán estando cuando la misión termine su mandato.

Por último, una Misión debe mantener estrechas relaciones de trabajo con las instituciones, agencias y donantes financieros bilaterales, regionales e internacionales. Una visión a largo plazo para el restablecimiento y consolidación de la paz requiere la inclusión del sector privado en las grandes discusiones sobre el futuro del país. Es fundamental dinamizar la economía de los países, potenciar su crecimiento, crear empleo y garantizar la creación de riqueza. El crecimiento y la creación de riqueza son las únicas vías por las cuales los Estados pueden recaudar impuestos y establecer mecanismos tributarios justos que les permita tener autonomía financiera y capacidad de gestionar su propio país.

Luces y sombras: evaluación, autocrítica y aprendizaje

Durante sus 67 años de existencia, las Misiones de paz han tenido una loable trayectoria en el mantenimiento de la paz que mereció incluso la concesión del Premio Nobel de la Paz en 1988. Desde el año 1948, las Naciones Unidas han contribuido al cese de conflictos y al fomento de la reconciliación en varios países, con el despliegue de misiones exitosas y tan importantes como las de Camboya, El Salvador, Guatemala, Mozambique, Namibia, Tayikistán, Timor-Leste, etc.

La ONU ha contribuido –y sigue haciéndolo– a desbloquear procesos o a mejorar la situación en países en extrema fragilidad. Misiones ya finalizadas, u otras todavía en curso, han acompañado procesos de reconstrucción nacional como en Sierra Leona, Burundi, Côte d’Ivoire, Timor-Leste, Liberia, Haití y Kosovo. Estas operaciones de las Naciones Unidas, al ofrecer entornos y garantías básicas de seguridad, han permitido procesos electorales legítimos, garantizado transiciones políticas y, en definitiva, han contribuido a consolidar las frágiles instituciones de los nuevos Estados.

En otros casos, sin embargo, las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas –y la respuesta de la comunidad internacional en su conjunto– han sido muy cuestionadas, como por ejemplo en Somalia, en Ruanda y en la antigua Yugoslavia a principios de la década de 1990. El conocido como “Informe Brahimi”, que analizaremos mas adelante fue un encomiable ejercicio de autocrítica sobre la manera y la oportunidad de desplegar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Como hemos comentado anteriormente, muchas veces las Naciones Unidas han recibido el mandato de mantener la paz en contextos y situaciones donde no había paz que mantener, ni voluntad de las partes para que así fuera.

Un mandato no realista o que excede las capacidades de la organización, se convierte en un riesgo demasiado alto y puede conducir al fracaso.

La dimensión y el alcance de las misiones de paz ha hecho necesario un proceso continuado de evaluación, de autocrítica y de compilación de buenas prácticas.

El Secretario General, Ban Ki-moon estableció, en octubre de 2014, un *Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*. Este grupo de trabajo está elaborando una evaluación completa de las OMP, terminadas y en vigor, así como de las necesidades previsibles a corto, medio y largo plazo. El grupo de alto nivel, está compuesto por 17 personalidades, e incluye diferentes visiones de la realidad que se analiza. El Grupo está presidido por José Ramos-Horta, de Timor-Leste, que fuera Presidente de su país y vivió como “receptor” el trabajo de la Misiones de Paz, la vice Presidenta es Ameerah Haq, funcionaria de carrera de Naciones Unidas y que dirigió el Departamento de Apoyo a las Misiones de Paz durante varios años.

El mandato de este Grupo incluye examinar cuestiones como la naturaleza cambiante de los conflictos, la evolución de los mandatos, los problemas que se plantean en la mediación y en los buenos oficios, la problemática específica de la consolidación de la paz, los temas administrativos y de gestión, la planificación, las relaciones con otros organismos, con la sociedad civil, los derechos humanos y la protección de los civiles. El examen abordará tanto las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz como las misiones políticas especiales, a las que se denomina, de forma conjunta, “operaciones de paz de las Naciones Unidas”.

Este ejercicio de análisis y reflexión se produce 15 años después del “*Informe Brahimi*” que mencionamos antes y que fue, sin duda, el primer ejercicio real de autocrítica de la eficacia, la eficiencia y la sostenibilidad de las Misiones de Paz. Dicho Informe, dirigido por el diplomático argelino Lakhdar Brahimi, concluyó que era necesario un compromiso político enérgico y renovado por parte de los Estados Miembros; también propuso llevar a cabo una profunda reforma institucional, política y estratégica de las Misiones y dotarlas de mayor apoyo financiero que se correspondiera a la magnitud de sus retos.

El Grupo señaló que, con el fin de que las fuerzas de paz fueran eficaces, deberían dotarse de los recursos y equipos adecuados, y que, por encima de cualquier otra consideración, deberían disponer de mandatos claros y viables.

Un último documento de referencia importante que ha servido de guía y que debemos recoger aquí es la llamada “*Doctrina Capstone*”, que describe los principios y definiciones más importantes, así como las directrices para que las fuerzas de paz de las Naciones Unidas puedan operar en el terreno. Recordemos, como decíamos al principio, que la Carta no recogía el mecanismo de funcionamiento de las misiones de paz, ni de los cascos azules.

Los informes y recomendaciones son muy importantes pero requieren un seguimiento exhaustivo y la capacidad de ponerse en práctica. Si recurrimos al símil de cómo funciona una empresa, los resultados de estos informes deberán ser puestos en práctica por los Departamentos responsables de la Secretaría general (que son los “gerentes” de las Misiones) pero nada podrá cambiar de verdad si los Estados miembros, especialmente los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (el “Consejo de Administración” de esta “empresa”), no se ponen de acuerdo en cómo abordar los grandes conflictos que enfrenta la humanidad en estos momentos.

La demanda de misiones de paz ha ido creciendo en los últimos 25 años y en la actualidad su presupuesto supera los 7 mil millones de dólares estadounidenses. Una cifra que, pese a ser importante, apenas representa un 1% del gasto anual de la industria armamentista. Podríamos concluir que el mundo gasta un 1% en paz y el resto en preparar o hacer la guerra.

En el momento de redactar este artículo, el Informe del Panel Independiente y de Alto Nivel que preside Ramos-Horta ya ha sido presentado al Secretario General pero éste todavía no lo ha compartido con la Asamblea General ni el Consejo de Seguridad pero si se han hecho públicas algunas de sus principales recomendaciones que nos parece importante resumir aquí.

El Informe identifica cuatro grandes cambios fundamentales : En primer lugar, primar y potenciar las soluciones políticas y no solo las respuestas militares; en segundo lugar, las operaciones deben ser operaciones de paz en el sentido más amplio de la palabra y establecerse como un traje a medida para cada contexto; en tercer lugar deben reforzarse las alianzas y asociaciones, especialmente las de carácter regional; y, en último lugar, las misiones deben estar diseñadas desde el terreno y centradas en las personas a quien la misión tiene el deber de proteger.

El informe reconoce que a los cascos azules se les pide, cada vez más, acciones de “peace enforcement” especialmente en aquellos conflictos donde todavía no hay paz que mantener. Las Misiones pueden robustecer su acción, sin perder el Capítulo VII de referencia, pero no pueden realmente realizar acciones netamente ofensivas, ni de lucha anti terrorista, pues exceden su capacidad, mandato e, incluso, pone en riesgo su propia seguridad y legitimidad posterior.

El grupo de alto nivel recupera una vieja recomendación de establecer una segunda vice-secretaría general de la ONU³ dedicada exclusivamente a los

3. En la actualidad solo existe una Vice Secretaría General de las Naciones Unidas, cargo que ocupa desde julio 2012 el diplomático sueco Jan Eliasson. Se ocupa de todos los temas que quiera delegarle el Secretario General, asegura la coherencia interna y representa al Secretario General cuando este se lo pide.. El cargo se creó en 1997 y solo ha sido ocupado por tres personas anteriormente Louise Frechette, Mark Malloch Brown y Asha-Rose Migiro.

temas de paz y seguridad. También se recomienda establecer algún tipo de fuerza de reacción rápida, pues muchos conflictos no pueden esperar el lento proceso de establecimiento de una Misión de Paz clásica que siempre se demora varios meses.

¿Misiones de tercera generación?

Los informes Brahimi (2000) y Ramos Horta (2015) han supuesto ejercicios de autocrítica, sinceros y valientes, al trabajo de la ONU en materia de mantenimiento de paz. Este año 2015, con motivo del 70 aniversario de la organización, es el momento idóneo para realizar balances, para analizar errores y para proponer iniciativas novedosas para las próximas décadas. El propio Secretario General, al recibir el Informe Ramos-Horta el pasado 16 de junio declaraba que *“va a esforzarse en utilizar al máximo las recomendaciones de este informe y coordinarlos estratégicamente con todo el ambicioso proceso de reformas en curso sobre género, construcción de paz y desarrollo sostenible”*

Este año coincide, además, con la adopción de la Agenda de Desarrollo Sostenible post 2015 y todos los temas de cambio climático. Hace ya unos años, se han avanzado esfuerzos para evitar que la huella ecológica de las misiones sea demasiado grande. Las Misiones utilizan ahora sistemas de racionalización del gasto, estandarización de mecanismos y el tema ambiental está presente desde la misma concepción de cada nueva misión. En las bases de Brindisi en Italia y de Quart de Poblet en España se centraliza toda la logística, comunicaciones, infraestructuras efímeras, parque móvil y todo lo necesario para el despliegue de una misión. El Departamento de Apoyo al Terreno (DFS) trabaja desde hace ya varios años en el diseño y elaboración de modelos de campamentos y estructuras sostenibles que, en algunos casos, puedan ser fácilmente desmontables y reutilizables. También, en otros casos, la rehabilitación de instalaciones permite su posterior cesión al Estado en el que se ha desplegado tal misión.

Las Misiones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas han tenido que adaptarse a las necesidades del mundo y de la sociedad a la que sirven. Nadie hubiera podido imaginar que en el año 2014 se crearía la primera misión de emergencia de salud, la UNMEER para responder a la epidemia del Ebola que amenazaba varios países del África occidental. Esta misión ha logrado, junto con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y otros actores bilaterales y multilaterales, frenar una epidemia que podía haberse convertido en una grave amenaza para la salud mundial.

Tal vez en unos años veamos también crearse una Misión para mitigar los efectos devastadores que produce y va a producir el Cambio Climático. De

hecho muchas misiones ya lo hacen cuando asisten a poblaciones afectadas por las crecientes catástrofes naturales: sequías, inundaciones, etc.

Haití, mucho más que la gran catástrofe del terremoto de 2010

La presencia de la ONU en Haití recoge, tal vez mejor que ninguna otra Misión, la complejidad de la actuación de las Naciones Unidas, sus incongruencias y limitaciones. Las relaciones de dependencia y el rechazo y sus consecuencias, la soberanía y la necesidad de la injerencia. Utilizamos aquí Haití, en cierta manera, como un estudio de caso, de una misión o, mejor, varias misiones que la ONU ha tenido en ese país que no era víctima de una guerra civil, ni de un conflicto, solo de una extrema fragilidad en un lugar estratégico del Caribe.

Historia de desencuentros

Haití fue la primera república “negra” de la historia y el segundo país de América en declararse independiente, apenas en 1804. Fue una guerra desigual entre la metrópolis francesa y los esclavos haitianos pero en la que, contra todo pronóstico, ganaron los segundos. Esclavos, eso sí, liderados por un esclavo liberado que era, además, el primer general de raza negra del Ejército francés, Jean-Jaques Dessalines.

Haití sufrió el aislamiento y la condena de un mundo que no toleraba esa emancipación que se consideraba, además, un riesgo para todos los imperios coloniales. Francia impuso unas durísimas compensaciones económicas pues seguía controlando los mercados internacionales de azúcar y café de los que dependía la economía haitiana.

Los inicios de la República fueron turbulentos y marcados, además, por unas muy difíciles relaciones con los vecinos dominicanos que ocupan las otras dos terceras partes de la isla Hispaniola. Desencuentros entre vecinos que desembocaron en una invasión de toda la isla por parte de Haití, que se prolongó de 1822 a 1844. Todavía hoy, la República Dominicana es el único país iberoamericano que celebra su principal fiesta nacional no en la fecha de su victoria o independencia de España, sino en la de su liberación de Haití, el 27 de febrero de 1844.

Haití durante muchas décadas fue un pequeño país caribeño que vivía del azúcar, del ron, de los mangos y de una incipiente industria que se incrementó durante el periodo de ocupación americano (1915/1934). Entre los años 30 y los 60 Haití vivió una época de cierta estabilidad y crecimiento. Era conocida como “la perla de las Antillas” y era un destino al que acudía turismo de calidad. Varios grandes hoteles abrieron sus puertas y famosos artistas americanos pasaban temporadas en L’Habitation Leclerc o en el Rancho. Graham Greene

escribió su célebre novela “Los comediantes” en las terrazas del bello Hotel Oloffson.

Pero pronto, en 1957 iba a empezar una de las páginas más tristes de la historia de Haití, la dictadura hereditaria de la familia Duvalier. François (Papa Doc) y su hijo Jean-Claude iban a saquear las arcas del país mientras instauraban un régimen de terror. Pero lo más grave es que ese régimen iba a saquear la autoestima y la esperanza en el futuro de ese pequeño país.

La ONU y Haití, una relación de conveniencia, dependencia e incomprensión

Haití resume, en sus últimos 20 años de historia, las contradicciones, limitaciones y frustraciones de las Naciones Unidas pero también su presencia necesaria en una realidad tan compleja. Pero, sin duda, en las semanas y meses que siguieron al terremoto de 2010, fuimos testigos de la grandeza y la razón de ser última de nuestra organización como aglutinadora de la solidaridad internacional pese a haber sido, ella también, una víctima brutal del terremoto.

La historia reciente de la presencia de la ONU en Haití se remonta a 1993, aunque ya en 1990 la organización había tenido un rol en la observación internacional en las primeras elecciones democráticas tras la caída de Jean Claude Duvalier (Baby Doc) y en las que ganó de manera contundente (67% de apoyo) el antiguo sacerdote salesiano Jean-Bertrand Aristide.

Dos años después del golpe de estado del General Cedras de septiembre 1991 y que había derrocado al Presidente Jean-Bertrand Aristide, se crean, casi en paralelo, dos misiones: una Misión de Paz, la UNMIH, y una misión conjunta de la ONU y de la Organización de Estados Americanos (OEA) llamada MICIVIH, que tenía como mandato la verificación y observación de los Derechos Humanos bajo el gobierno “de facto”. Un largo periodo de presiones y negociaciones con los golpistas, liderados especialmente desde la Administración Clinton, desembocaron en el regreso de Aristide a su país en octubre de 1994.

Durante casi 25 años, la presencia de Naciones Unidas en Haití ha sido permanente, con momentos de mayor o menor implicación con varias misiones: UNMIH (1993/1996), UNSMIH (1996/1997), UNTMIH (1997), MIPO-NUH (1998/2000) y, al llegar al año 2004, el establecimiento de la MINUSTAH, misión que sigue operando en la actualidad. En el año del Bicentenario de Haití, el 2004, el nuevamente electo Presidente Aristide, por segunda vez, iba a tener que salir del país de manera precipitada.

La MINUSTAH, la Misión de Naciones Unidas para la Estabilización en Haití se estableció en julio 2004, tras tres meses de presencia de una Fuerza Multinacional que evitó el caos tras la salida de Aristide. Esta Misión quería

y tenía que ser la definitiva. El Consejo de Seguridad era consciente que las reiteradas Misiones no habían logrado estabilizar el país ni garantizar la sostenibilidad de los procesos, ni siquiera una mínima estabilidad democrática.

Para dirigir la MINUSTAH, el Secretario General nombró al diplomático chileno Juan Gabriel Valdés. Este nombramiento significaba, además, un reconocimiento al carácter latinoamericano que iba a tener esa misión. La región latinoamericana quiso implicarse para apoyar a la hermana República de Haití que había permanecido siempre demasiado aislada de su entorno natural. Los países latinoamericanos aportaron la gran mayoría de las tropas: Brasil, Argentina, Chile, Perú, Guatemala, Ecuador, Uruguay e incluso España que aportó un contingente de Infantería de Marina, que se instaló en Fort Liberte en el Norte del país⁴.

Aprovecho la referencia a tropas españolas para destacar el importante esfuerzo y la importantísima contribución realizada por España en los últimos veinticinco años para participar con tropas y policías en OMP. Los cascos azules españoles, tanto militares como policiales, han sido altamente valorados en las Misiones y han demostrado una gran capacidad de servicio, profesionalismo y una especial habilidad para acercarse a las poblaciones de los países en los que han estado desplegados⁵. Lamentablemente en dos ocasiones se produjeron salidas inesperadas, injustificadas y poco solidarias con el resto de los países contribuyentes. El Ministerio de Defensa retiró el contingente de infantería de Marina que venía desempeñando un gran trabajo en el Norte de Haití y lo hizo entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales del año 2006, pese a la solicitud de la propia Misión y del Secretario General de esperar unos meses más para garantizar la seguridad y culminación del proceso electoral. Lo mismo ocurrió en Kosovo, cuando se anunció repentinamente, en la primavera de 2009, la retirada unilateral de las tropas españolas. Ambas decisiones, aunque empañaron un poco el creciente prestigio de la apuesta multilateral de España, no afectaron al reconocimiento y gran prestigio de los cascos azules españoles.

Los cascos azules que patrullaban las calles de Puerto Príncipe y otras ciudades de Haití hablaban español o portugués y lo hacían con una enorme capacidad para acercarse y ganarse la confianza de la población. Los países latinoamericanos también buscaron mecanismos de Cooperación Sur-Sur

4. Esta llegada de tropas españolas tenía un carácter histórico pues era la primera vez que soldados de España regresaban a la Hispaniola, a Fort Liberte, antes Fuerte Natividad muy cerca del lugar donde Cristóbal Colon llegó a la isla en Diciembre de 1492.

5. En la actualidad, abril 2015, España contribuye con 598 cascos azules y con 6 UNPOL (policía internacional), principalmente en la Misión del Sur de Líbano.

para desarrollar actividades de desarrollo y establecer mayores lazos y mecanismos de integración regional.

Los Estados Unidos también apostaron decididamente por el éxito de esta Misión que tenía que ser la definitiva. Tras muchos meses de una creciente afluencia de “pateras” intentando llegar a las costas de Florida, la diplomacia norteamericana tenía que encontrar un modo de detener esa degradación de la situación de un país tan cercano y que suponía una amenaza social y política.

La habilidad de Juan Gabriel Valdés permitió la celebración de elecciones pacíficas y con garantías en 2006 y que se produjera en Haití algo inédito: una transmisión democrática de mando presidencial sin violencia, por primera vez en la historia. Rene García Preval era el nuevo Presidente e iba a tener que trabajar de la mano de la Misión en todos los elementos de su mandato: reforma del sector de la Justicia, reforma y depuración de la Policía Nacional de Haití, reforma penitenciaria y muchas otras medidas de consolidación del Estado de Derecho y de regeneración democrática.

En los años siguiente, el nuevo Representante General del Secretario General, el guatemalteco Edmond Mulet tuvo que enfrentarse a muchas dificultades, inercias y oposiciones. Pese a todo, la MINUSTAH, el Gobierno y sus socios internacionales lograron avanzar en varios frentes. Se restableció la seguridad en barrios de la ciudad que permanecían al margen de la ley, se inició una profunda reforma de la Justicia y de las instituciones de seguridad, especialmente de la Policía Nacional de Haití

12 enero 2010, volver a empezar

Y en enero de 2010, poco antes de las 5 de la tarde, la mayor catástrofe imaginable iba a transformar la historia reciente de Haití. 300.000 muertos, más de un millón de desplazados y un descalabro completo de las ya débiles estructuras del Estado, iban a borrar los frágiles avances de los últimos 30 años de historia del país, desde un punto de vista político, económico y social.

La MINUSTAH fue una de las mayores víctimas colectivas de la tragedia. La sede de la Misión, en el antiguo Hotel Cristopher, colapsó. Todo el liderazgo de la Misión: el Representante, Hedi Annabi, su adjunto Luiz Carlos da Costa, todo el equipo del Comandante de la Fuerza (él mismo se salvó por encontrarse fuera del país), prácticamente todo el equipo político, electoral, más de cien funcionarios, fallecieron entre los escombros de la sede de la MINUSTAH. La ONU tuvo que recomponerse en pocas horas y días y restablecer la operatividad de la Misión. La MINUSTAH tuvo que asistir a cientos de miles de víctimas, en medio de una catástrofe de tamaño magnitud, cuando la propia Misión era también una de las principales víctimas.

Se han realizado ya muchos estudios sobre el trabajo de la MINUSTAH en los primeros meses del año 2010 y habrá que seguir haciéndolos para compilar lecciones aprendidas, mejorar la capacidad de reacción ante catástrofes, la coordinación internacional y otros aspectos. Es importante destacar el gran trabajo del pequeño equipo que llegó a Puerto Príncipe pocas horas después del terremoto y que, bajo el liderazgo de Edmond Mulet –anterior Jefe de la MINUSTAH hasta 2007–, se hizo cargo de una Misión que encontró decapitada y de un país completamente destrozado.

El Gobierno y el conjunto del Estado haitiano tampoco estaba en mejores condiciones. Todas las instituciones del Estado habían sido destrozadas por el terremoto. Se convirtieron en escombros el Palacio Nacional, el Palacio de Justicia, el Parlamento, prácticamente todos los Ministerios, las comisarías de Policía, la Catedral, muchas iglesias y hasta la Universidad Nacional, en la que perecieron, además, más de 800 profesores.

La magnitud de la catástrofe es difícil de imaginar. En otros terremotos, el daño se produce en la periferia –como en el Tsunami de 2004 en el Océano Índico– pero en Haití todo el daño se concentró en la capital, afectando a todas las clases sociales y a las ya frágiles estructuras e instituciones del Estado. Contrariamente a lo que ocurre en otros desastres, las personas que vivían en los barrios de barracas no fueron tan afectados pues sus techos eran de lata. Los que murieron son los que estaban bajo cemento, en casas y edificios contruidos sin ninguna garantía ni reglamentación. No matan tanto los terremotos como los edificios mal contruidos se decía en Puerto Príncipe cuando, semanas después, un terremoto de mayor intensidad apenas causó 800 víctimas en Chile.

Haití recoge todas las contradicciones del trabajo de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El trabajo de la ONU en Haití ha sufrido siempre de un exceso de esa niebla conceptual de la que hablábamos al principio de este artículo. En las primeras misiones los mandatos no fueron claros y tampoco se disponía de los medios necesarios para tan amplias labores.

Las Naciones Unidas no han ido nunca a Haití para mantener la paz tras una guerra civil, aunque si haya podido haber momentos de crisis social. Haití tampoco ha tenido bandos enfrentados, un Estado y una guerrilla, como fue el caso en las misiones centroamericanas. Haití ha tenido bandas criminales, especialmente desde la llegada del narcotráfico a mediados de los noventa, pero no se las puede considerar actores políticos, aunque pueda haber vínculos.

La comunidad internacional y, en su nombre, el Consejo de Seguridad, han querido intervenir en Haití ante situaciones de colapso institucional y de fragilidad extrema en un Estado que nunca pudo ni supo estructurarse como tal.

Haití ha sufrido una crisis de autoestima endémica. La República de Haití tiene motivos sobrados para estar orgullosa de su pasado. Ha producido músicos, literatos, artistas y artesanos que han hecho que la cultura “creole” fuera reconocida en todo el mundo. La diáspora haitiana se ha integrado de manera impecable en los Estados Unidos y Canadá y los haitianos tienen fama allá de trabajadores y emprendedores. Sigue siendo una asignatura pendiente lograr un mayor compromiso de la diáspora con su país de origen como ocurre en todos los países de la región.

Sufrió una de las mayores catástrofes humanitarias de la historia reciente, pero este terremoto y la respuesta que el mundo entero le dio fue también la mayor oportunidad para refundarse como nación y como república. Está por ver si, cinco años más tarde, esta oportunidad ha servido para sacar al país de una situación tan degradada y se han logrado establecer mecanismos de sostenibilidad y de una mínima autosuficiencia.

Las Naciones Unidas está preparando ya el repliegue y cierre de la Misión, de manera lenta, progresiva pero constante. El día que la MINUSTAH cierre sus puertas en Puerto Príncipe habrá que entregar las llaves. Esas llaves pertenecen a unas puertas que solo pueden cerrar y abrir los propios haitianos.

El compromiso por la paz, el respeto a la legalidad internacional y el bienestar de todos seguirá siendo, en Haití y en todos los países del mundo, la prioridad absoluta de las Naciones Unidas. Hace 70 años, quienes fundaron nuestra organización, escribieron, en el bello Preámbulo de la Carta, que los pueblos de las Naciones Unidas estaban *“resueltos a practicar la tolerancia, a vivir en paz unos con otros en un espíritu de buena vecindad, a unir nuestras fuerzas para mantener la paz y la seguridad internacionales y a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común”*

Hoy, más que nunca, el trabajo de la diplomacia multilateral es fundamental para articular las relaciones entre los países, para buscar espacios comunes y definir el futuro que queremos. La ONU, con 70 años, bajo la niebla o bajo el sol, no está cansada, es más necesaria que nunca y no puede permitirse pensar en la jubilación.

LAS NACIONES UNIDAS Y EL TERRORISMO INTERNACIONAL

JOAQUÍN ALCAIDE FERNÁNDEZ*

I. Introducción

La comunidad internacional se ha (pre)ocupado del “terrorismo” (internacional) desde la segunda mitad del siglo XIX, y en particular desde la finalización de la I Guerra Mundial, precipitada por el magnicidio que causó la muerte del archiduque Francisco Fernando de Austria, heredero de la corona del Imperio austrohúngaro, así como la de su esposa, la condesa Sofía Chotek, en Sarajevo el 28 de junio de 1914. Pero si bien los Estados han reaccionado (solo) ante la presión de los acontecimientos, cada Estado percibe el terrorismo internacional en función de su experiencia histórica, de los valores básicos asumidos y de las prioridades en las relaciones con otros Estados, hasta el punto de que hablar de comunidad internacional puede parecer retórico. Por una razón u otra –casi todas políticas, y relacionadas con el (des)orden internacional, y las pretensiones de subvertirlo o de preservarlo recurriendo a la violencia (política), y con el menor o mayor aprecio a las “causas” y la menor o mayor empatía con los terroristas/“combatientes por la libertad”–, durante décadas no se ha sido capaz de completar un marco jurídico-internacional general para prevenir y, en su caso, reprimir los actos y actividades terroristas¹.

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Sevilla.

1. Hace unos años, antes del 11-S, publiqué un análisis general sobre el terrorismo y el DI (J. Alcaide Fernández: *Las actividades terroristas ante el Derecho internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid,

Las iniciativas auspiciadas en/por la Sociedad de Naciones en el período de entreguerras, facilitadas por los trabajos de la doctrina penalista de fines del siglo XIX y durante el primer tercio del siglo XX, dieron algunos frutos que no maduraron, pero no tanto por deficiencias técnicas o normativas, sino por el clima de enrarecimiento de las relaciones internacionales que desembocaría en el estallido de la guerra en 1939. No prosperaría la propuesta de Rumanía, de 20 de noviembre de 1926, de elaborar un tratado internacional que universalizara la represión del terrorismo; pero, tras el atentado de Marsella de 9 de octubre de 1934, que costó las vidas, entre otros, del rey Alejandro I de Yugoslavia y del ministro de Asuntos Exteriores y antiguo Presidente del Consejo de Ministros de la República Francesa, Louis Barthou, sí se iniciaron a instancia de Francia los trabajos de elaboración de un tratado multilateral que sentara las bases jurídicas para la prevención y represión del terrorismo. En la Conferencia intergubernamental para la prevención y la represión del terrorismo, convocada por el Consejo de la Sociedad de Naciones, se adoptaron en Ginebra el 16 de noviembre de 1937 dos instrumentos que, aunque nunca entrarían en vigor², no están exentos de interés. De una parte, es la primera formulación (convencional) del principio de DI según el cual «es un deber de todo Estado abstenerse de todo acto destinado a favorecer las actividades terroristas dirigidas contra otro Estado e impedir los actos por los cuales se manifiestan, obligándose... a prevenir y reprimir las actividades de este género y a prestarse mutuamente su concurso»³, poniéndose énfasis en la

2000), y la bibliografía posterior es prácticamente inabarcable, particularmente tras el 11-S. Entonces, procedí a una primera valoración de la “guerra” contra el terrorismo, publicada junto con otros estudios de A. Remiro Brotóns, R. Caldach Cervera, A.F. Fernández Tomás, J. Cardona Llorèns, J.A. González Vega y C. Ramón Chornet, en la sección “El orden internacional tras los atentados del 11 de septiembre de 2011”, publicada en la *REDI*, 53 (2011), pp. 125-302. Pero recientemente B. Saul ha editado una muy exhaustiva y valiosa obra de referencia, incluida una parte específica sobre el terrorismo y el sistema de las Naciones Unidas (aunque hay otros estudios puntuales sobre la lucha de las Naciones Unidas contra el terrorismo, incluidos sobre la Convención de Nueva York de 1999 y el proyecto de convención general sobre el terrorismo internacional, en esa parte específica se incluyen estudios de J. Boulden, M. Porret, M. Requena, L. Ginsborg, L.-M. Hinojosa-Martínez, G. Mettraux, y J. Cockayne): *Research Handbook on International Law and Terrorism*, Edward Elgar, Cheltenham-Northampton, 2014.

2. La Convención para la prevención y represión del terrorismo (I Convención de 1937) fue firmada por 24 Estados y ratificada solamente por la India en 1941, y la Convención para la creación de un Tribunal Penal Internacional (II Convención de 1937), fue firmada por 13 Estados y no fue ratificada por Estado alguno. La adopción de dos tratados distintos respondió a una estrategia de política jurídica que pretende minimizar la tradicional resistencia de muchos Estados a limitar su soberanía hasta el punto de atribuir a un tercero, más si es un tribunal penal internacional... – la interpretación y aplicación del Derecho; la inclusión del tribunal en la I Convención habría restado voluntades a la condena del terrorismo.

3. Art. 1.1 de la I Convención.

obligación de los Estados de impedir la organización en su territorio de actividades encaminadas a la ejecución de actos terroristas dirigidos contra otro Estado⁴. De otro, fue una de las primeras iniciativas de instaurar un tribunal internacional para depurar la responsabilidad penal de las personas naturales por delitos contra el Derecho de Gentes⁵.

En el orden internacional inmediatamente posterior a la II Guerra Mundial no se consideró que el terrorismo constituyera una singular amenaza a la paz y a la seguridad internacionales (aunque la Carta de las Naciones Unidas no singulariza esas amenazas, y aunque posteriormente no se descartara que el terrorismo pudiera constituir una “agresión indirecta”, tal vez se tuviera en mente más las amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión llevados a cabo por las fuerzas armadas de los Estados). En las primeras décadas, las Naciones Unidas apenas se ocuparon en la práctica del terrorismo, y no sería sino a partir de la década de 1960 cuando la lucha contra el terrorismo se reveló una prioridad en su agenda. No podía ser de otro modo, pues las tensiones de signo político presentes en la sociedad internacional después de 1945 posibilitaron la plena infiltración de los actos, actividades y grupos terroristas en la vida internacional, llevados de la mano por el desarrollo y la inmediatez de las comunicaciones –que ofrece innumerables blancos potenciales– y la misma existencia y relativa permeabilidad de las fronteras internacionales –que posibilitan la fuga de los terroristas, aprovechando la división del mundo en Estados soberanos antagonistas–.

La internacionalización del terrorismo trajo consigo no sólo un aumento cuantitativo de los actos terroristas, sino también una cambiante configuración cualitativa del propio fenómeno, con renovados presupuestos ideológicos y una significación creciente (anarquismo, separatismos, terrorismos inspirados

4. Art. 2.5 de la I Convención.

5. Significativo de las dificultades que existen para luchar contra el terrorismo internacional es que, muchas décadas después, los actos y actividades terroristas en sí mismos no son constitutivos de un crimen (autónomo) bajo la competencia de la Corte Penal Internacional instaurada en virtud del tratado que contiene su estatuto, adoptado en Roma el 17 de julio de 1998, y en vigor desde el 1 de julio de 2002. No obstante, a solicitud del gobierno de la República Libanesa, y con arreglo a la resolución 1664 (2006) del Consejo de Seguridad, las Naciones Unidas y la República Libanesa negociaron un acuerdo sobre el establecimiento de un Tribunal Especial para el Líbano para enjuiciar a todos los presuntos responsables del atentado que tuvo lugar el 14 de febrero de 2005 en Beirut y causó la muerte del antiguo primer ministro libanés Rafiq Hariri y otras 22 personas. El Estatuto del Tribunal Especial, contenido en la resolución 1757 (2007) del Consejo de Seguridad, de 30 de mayo, entró en vigor el 10 de junio de 2007 y su competencia puede ampliarse a otros ataques ocurridos en el Líbano entre el 1 de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005 que el Tribunal considere conectados conforme a los principios de la justicia penal al atentado de 14 de febrero de 2005 y sean de naturaleza y gravedad similares.

en ideologías “de izquierdas” y “de derechas”, liberación nacional, yihadismo, etc.). Cada vez es más probable que tensiones de toda índole existentes en el seno de un Estado o entre los Estados terminan por manifestarse en actos y actividades terroristas, y que el terrorismo exacerbe los conflictos diplomáticos y plantee una amenaza directa al orden internacional. Ese componente ideológico o político del terrorismo explica en buena parte la prudencia con que los Estados se conducen en DI y la estrecha relación entre Política, Moral y Derecho en la lucha contra el terrorismo internacional.

Durante la “guerra fría”, existía una percepción en el seno de las democracias occidentales, sobre todo en los EEUU (la «doctrina Reagan»⁶), según la cual el terrorismo no era más que un instrumento de desestabilización y deslegitimación en manos de los países comunistas. Esa fragmentación de la sociedad internacional fue constante foco de tensiones y conflictos, aunque –como el final de la “guerra fría” ha puesto de manifiesto...– el equilibrio y liderazgo de las dos superpotencias (URSS y EEUU de América) fuera, paradójicamente, garantía del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Pero, sin duda, la dominación colonial, racista o extranjera ha sido la principal “causa” esgrimida para recurrir a la violencia política, y no sólo en el conflicto israelo-palestino, persistente “epicentro” no obstante de los desencuentros en la distinción entre terrorismo, actividades de las fuerzas militares de un Estado y lucha de un pueblo por su liberación nacional.

En definitiva, la creciente heterogeneidad de una sociedad internacional que se estaba universalizando, y la persistencia de “causas” esgrimidas por los “terroristas”/“combatientes por la libertad” con eco entre distintos Estados y grupos de Estados, hicieron difícil establecer un marco jurídico-internacional general para prevenir y, en su caso, reprimir los actos y actividades terroristas. Y los condicionantes impuestos por la heterogeneidad afectan no sólo a la elaboración del DI sino, sobre todo, a su legitimidad y, por tanto, a su eficacia⁷. Esa legitimidad importa tanto en la configuración del concepto normativo de terrorismo internacional –para lo que es necesario desmitificar el terrorismo como combate por la libertad, y dejar de calificar como terroristas a los que combaten por la libertad con medios y métodos admitidos en DI– cuanto en

6. R. Reagan: «The Network of Terrorist States», *Terrorism*, 9 (1987), pp. 101-112; G.P. Shultz: «Terrorism and the Modern World», *Terrorism*, 7 (1984-1985), pp. 431-447; y A.D. Sofaer: «Terrorism and the Law», *Foreign Affairs*, 64 (1986), pp. 901-922.

7. T.M. Franck and S.C. Senecal: «Porfiry's Proposition: Legitimacy and Terrorism», *Vand.J. Transnat'l L.*, 20 (1987), pp. 195-234; y T.M. Franck: «Porfiry's Proposition: The Role of Legitimacy and Exculpation in Combatting Terrorism», en Y. Dinstein (ed.): *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rossene*, MNP, Dordrecht, 1989, p. 149 ss.

las posibles respuestas de los Estados frente a los actos y actividades terroristas. En este sentido, en la sociedad internacional contemporánea no es fácil diseñar un sistema normativo legítimo y eficaz donde se concilien la prevención y represión de los actos y actividades terroristas no sólo con el respeto de principios de DI tales como la prohibición del recurso a la fuerza, el de no intervención en los asuntos de otro Estado y el respeto de la igualdad soberana de los Estados, sino también con la salvaguardia y el respeto a los derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación de los pueblos.

Es cierto que, junto a la insuficiente aproximación sectorial llevada a cabo a partir de la década de 1960 por los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas y por la propia ONU, el debate general sobre el terrorismo internacional que tuvo y tiene lugar en la Asamblea General de las Naciones Unidas permitió alcanzar a principios de la década de 1980, y mantener desde entonces, un (aparente) consenso de los Estados en torno a la configuración jurídica de un concepto normativo y de medidas para eliminar el terrorismo internacional. La Asamblea General aprobó una Declaración en 1994⁸, complementada en 1996⁹, y en 2006 ha dotado a las Naciones Unidas de una “Estrategia global contra el terrorismo”¹⁰; el Consejo de Seguridad se ocupa muy (pro)activamente de la amenaza que el terrorismo supone para la paz y la seguridad internacionales.

Pero no es menos cierto que, tras el fin de la “guerra fría”, incluso tras los atentados del 11-S en Nueva York y Washington y la subsiguiente “guerra” contra el terrorismo (y los atentados en Bali, Madrid, Beslan, Londres, Nairobi... o la aparición del “Estado Islámico”), no ha sido posible completar ese marco jurídico-internacional y, en particular, resta adoptar la convención general sobre el terrorismo internacional, propuesta por India en 1996 y en la que viene trabajando la Asamblea General desde entonces.

Todos los Estados y grupos de Estados condenan el terrorismo, y lo consideran injustificable, pero, antes y después del 11-S y de tantos otros atentados, no todos esos Estados y grupos de Estados condenan y consideran injustificable “el mismo” terrorismo. Basta revisar los debates en la Asamblea General, en su VI Comisión (Jurídica), en el Comité creado por la resolución 51/210 o en los grupos de trabajo de la VI Comisión o del Comité 51/210...; o contrastar la “realidad terrorista” a la que pretenden hacer frente las distintas organizaciones internacionales regionales en las que se han adoptado tratados

8. Resolución 49/60, de 9 de diciembre de 1994.

9. Resolución 51/210, de 17 de diciembre de 1996.

10. La Estrategia y el Plan de Acción anexo se contienen en la resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006.

para luchar contra el terrorismo: Organización de Estados Americanos, en 1971 y 2002; Consejo de Europa, en 1977/2003 y 2005; Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC), en 1987/2004; Liga de Estados Árabes, en 1998; Comunidad de Estados Independientes, en 1999; Organización de la Conferencia Islámica/Organización para la Cooperación Islámica, en 1999; Organización para la Unidad Africana/Unión Africana, en 1999; o Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), en 2007¹¹.

II. La búsqueda (inacabada) por las Naciones Unidas de un marco jurídico general para la lucha contra el terrorismo

En tanto se alcanzaba el preciado consenso, las Naciones Unidas optaron por identificar gradualmente diversas manifestaciones del terrorismo internacional. Los principios de civilización y progreso del DI, que guiaron la adopción de las Convenciones de 1937, apelan a la insuficiencia de las normas jurídicas tradicionales en orden a individualizar la responsabilidad penal de los terroristas. Era necesario, pues, establecer nuevas bases en DI, tipificando actos y actividades terroristas, de una parte, y, de otra, asegurando el ejercicio de la jurisdicción penal por un Estado y excluyendo (o limitando) la aplicación de las normas relativas a los delitos políticos.

De este modo, completando de algún modo prohibición del terrorismo en el marco del Derecho de los conflictos armados (los Convenios de 1949¹² y sus Protocolos adicionales de 1977¹³), y sirviendo de base para desarrollos regiona-

11. En general, esos tratados regionales incluyen el listado de delitos o crímenes contemplados en los tratados universales adoptados para la lucha contra el terrorismo. Pero, por ejemplo, las convenciones de la Liga de Estados Árabes o de la Organización para la Cooperación Islámica precisan que la lucha por cualesquiera medios, incluida la lucha armada, contra la ocupación extranjera, la agresión, el colonialismo o la hegemonía para la liberación y la libre determinación, de conformidad con los principios del DI, no se considerará terrorismo [art. 2(a)].

12. Como hiciera la Comisión de Juristas instituida en 1919, la Comisión de las Naciones Unidas para la investigación de los crímenes de guerra, instituida por la Conferencia diplomática celebrada en Londres, el 20 de octubre de 1943, consideró al terrorismo entre tales crímenes; posteriormente, se condenó el terrorismo en el curso de los procesos de Nüremberg y Tokio contra los criminales de guerra. El terrorismo se prohibiría en el I Convenio para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, el II Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, el III Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra y, particularmente, el IV Convenio relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra. Esos Convenios están en vigor desde el 21 de octubre de 1950 y para España desde el 4 de febrero de 1953 (*BOE*, núm. 236, de 23 de agosto de 1952; núm. 239, de 26 de agosto de 1952; núm. 249, de 5 de septiembre de 1952; y núm. 246, de 2 de septiembre de 1952).

13. Adoptados el 8 de junio de 1977, el I Protocolo relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales se aplica a las guerras de liberación nacional. Esos Protocolos están en vigor de forma general desde el 7 de diciembre de 1978 y para España desde el 21 de octubre de 1989 (*BOE*, núm. 177, de 26 de julio de 1989, y corrección de errores, núm. 241, de 7 de octubre de 1989).

les, se han adoptado tratados multilaterales universales tanto en el seno de los organismos especializados de las Naciones Unidas –la OACI y la OMI– como de la AIEA y de la propia ONU. Pero si cada uno de esos tratados precisan los derechos y obligaciones de los Estados en relación con una manifestación del terrorismo internacional, el consenso sobre las medidas para eliminar el terrorismo internacional no puede entenderse sin el debate sobre el terrorismo internacional en general habido en la Asamblea General de las Naciones Unidas y las resoluciones y declaraciones adoptadas en su seno, y la lucha contra el terrorismo sin la acción del Consejo de Seguridad.

1. Los tratados “anti-terroristas” adoptados por las Naciones Unidas

Primero, la oleada de secuestros aéreos y otros atentados contra la seguridad de la aviación civil internacional acaecidos desde principios de la década de 1960 llevó a la adopción en el seno de la OACI del Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, de 14 de septiembre de 1963, modificado por el Protocolo de Montreal de 4 de abril de 2014¹⁴. La OACI ha auspiciado la adopción también: del Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves, de 16 de diciembre de 1970, complementado por el Protocolo de Beijing, de 10 de diciembre de 2010¹⁵; del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, de 23 de septiembre de 1971¹⁶, complementado por el Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional, adoptado en Montreal el 24 de febrero de 1988¹⁷; del Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, adoptado en Montreal el 1 de marzo de 1991¹⁸; y del Convenio para la represión de actos ilícitos relacionados con la aviación civil internacional, hecho en Beijing el 10 de septiembre de 2010¹⁹.

14. El Convenio está en vigor de forma general desde el 4 de diciembre de 1969 y para España desde el 30 de diciembre de 1969 (*BOE*, núm. 308, de 25 de diciembre de 1969), pero el Protocolo aún no ha entrado en vigor.

15. El Convenio está en vigor de forma general desde el 14 de octubre de 1971 y para España desde el 29 de noviembre de 1972 (*BOE*, núm. 13, de 15 de enero de 1973), pero el Protocolo aún no ha entrado en vigor.

16. En vigor de forma general y para España desde el 26 de enero de 1973 (*BOE*, núm. 9, de 10 de enero de 1974).

17. El Protocolo está en vigor de forma general desde el 6 de agosto de 1989 y España depositó su Instrumento de ratificación el 8 de abril de 1991 (*BOE* núm. 56 de 5 de marzo de 1992; *rect. BOE* núm. 134, de 4 junio de 1992).

18. En vigor de forma general y para España desde el 21 de junio de 1998 (*BOE* núm. 288, de 2 de diciembre de 1998).

19. Aún no en vigor.

Entretanto, en el seno de la ONU, y en el apogeo del debate sobre el terrorismo internacional en general, se adoptaron en Nueva York la Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos, de 14 de diciembre de 1973²⁰, sobre la base de un proyecto adoptado por la CDI, y, años después, la Convención internacional contra la toma de rehenes, de 17 de diciembre de 1979²¹. Después, con base en los trabajos del Comité 51/210, la Asamblea General ha adoptado nuevos desarrollos del marco jurídico para la lucha contra el terrorismo internacional: el Convenio internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, de 15 de diciembre de 1997²²; Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo, de 9 de diciembre de 1999²³; y el Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear, de 13 de abril de 2005²⁴. Como dijimos, no se ha aprobado aún la convención general sobre el terrorismo internacional, en la que viene trabajando la Asamblea General desde hace años.

En este último ámbito de preocupaciones, en el seno del OIEA –organización intergubernamental autónoma bajo la égida de las Naciones Unidas– se ha adoptado, en Viena, la Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, el 3 de marzo de 1980, enmendada el 8 de julio de 2005²⁵.

Por último, la navegación marítima también se ha revelado como objetivo vulnerable a los actos y actividades terroristas y se adoptaron en Roma, el 10 de marzo de 1988, en el seno de la OMI, el Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, y el Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, completados por sendos Protocolos adoptados en Londres, el 14 de octubre de 2005²⁶.

20. En vigor de forma general desde el 20 de febrero de 1977 y para España desde el 7 de septiembre de 1985 (*BOE* núm. 33, de 7 de febrero de 1986).

21. En vigor de forma general desde el 3 de junio de 1983 y para España desde el 25 de abril de 1984 (*BOE* núm. 162, de 7 de julio de 1984).

22. En vigor de forma general y para España el 23 de mayo de 2001 (*BOE* núm. 140, de 12 de junio de 2001, rect. *BOE* de 8 de junio de 2002).

23. En vigor de forma general desde el 10 de abril de 2002 y para España desde el 9 de mayo de 2002 (*BOE* núm. 123, de 23 de mayo de 2002).

24. En vigor de forma general y para España el 7 de julio de 2007 (*BOE* núm. 146, de 19 de junio de 2007).

25. La Convención entró en vigor de forma general desde el 8 de febrero de 1987 y para España desde el 6 de octubre de 1991 (*BOE* núm. 256, de 25 de octubre de 1991), pero la enmienda aún no ha entrado en vigor.

26. El Convenio y Protocolo de 1988 están en vigor de forma general y para España desde el 1 de marzo de 1992 (*BOE* núm. 99, de 24 de abril de 1992) y los Protocolos de 2005 entraron en vigor de forma general y para España el 28 de julio de 2010 (*BOE* núm. 170, de 14 de julio de 2010).

En definitiva, las Naciones Unidas no han adoptado aún un marco convencional general para la lucha contra el terrorismo internacional, si bien la aproximación sectorial constituye en sí un éxito normativo y cada vez quedan menos lagunas.

2. El debate en la Asamblea General

La ONU no había tratado a conciencia, hasta 1972, el tema del terrorismo internacional en general, si bien dos años antes habían recogido en dos importantes resoluciones de la Asamblea General el principio de DI relativo a la prohibición de implicarse en actos o actividades terroristas, tal como ya fuera formulado en la I Convención de Ginebra de 1937: las Resoluciones 2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, que contiene la Declaración relativa a los principios de DI referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y 2734 (XXV), de 16 de diciembre de 1970, que contiene la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional.

Pero el secuestro y asesinato de once componentes de la delegación israelí que participó en los Juegos Olímpicos de Munich, el 5 de septiembre de 1972, suscitó la propuesta presentada tres días más tarde por el entonces Secretario General, Kurt Waldheim, de introducir el “tema” del terrorismo internacional²⁷ en el programa del XXVIIº período de sesiones de la Asamblea General, y el 23 de septiembre el pleno de la Asamblea asignó el tema del terrorismo internacional a su VI Comisión por 66 votos a favor, 27 en contra y 33 abstenciones. Tras el fracaso de varias propuestas occidentales por la oposición del grupo afro-asiático²⁸, sí logró salir adelante por mayoría el llamado «proyecto de 16 Estados»²⁹ y, a propuesta de la VI Comisión, la Asamblea General adoptó el 18 de diciembre

27. El tema propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas era de «las medidas para prevenir el terrorismo y otras formas de violencia que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causan su pérdida o comprometen las libertades fundamentales», Nota de 8 de septiembre de 1972 (Doc. A/8791). A pesar de la oposición inicial de algunos Estados, en especial de las delegaciones de Cuba, Kuwait, Libia y Siria, y tras aprobarse por mayoría las enmiendas propuestas por las delegaciones de Jamaica (por 55 votos a favor, 27 en contra y 38 abstenciones se suprimió la mención a «otras formas de violencia») y de Arabia Saudita (por 42 votos a favor, 35 en contra y 44 abstenciones se añadió la frase «estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza, y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, en un intento de lograr cambios radicales»).

28. Entre otros, los proyectos de convenio y de resolución presentados por EEUU (Doc. A/C.6/L.850 y A/C.6/L.851) o el llamado «compromiso de 14 Estados», presentado por Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Irán, Italia, Japón, Luxemburgo, Nicaragua, Nueva Zelanda y Reino Unido (Doc. A/C.6/L.879/Rev.1).

29. Doc. A/C.6/L.880/Rev.1, presentado por Afganistán, Argelia, Camerún, Chad, Congo, Guinea Ecuatorial, Guinea, Guyana, India, Kenia, Madagascar, Mali, Mauritania, Sudán, Yugoslavia y Zambia.

de 1972 la Resolución 3034 (XXVII), si bien el título del “tema” y el resultado de la votación (76 votos a favor, 34 en contra y 16 abstenciones) son sumamente ilustrativos de los distintos planteamientos sugeridos en su negociación, más atentos a las “causas” que a las “medidas”³⁰. La Asamblea creó entonces un Comité Especial sobre el Terrorismo Internacional, interestatal («Comité de los 35»), que tras su fracaso inicial y la suspensión de sus sesiones sin adoptar recomendación alguna, habida cuenta que había acordado seguir el método del consenso, reinició sus reuniones en 1977 y elaboró en 1979 un informe que presentó a la Asamblea³¹ y ha sido la base del posterior consenso.

Desde 1976, la Asamblea incluye bianual (período 1977-1993) o anualmente (desde 1993) el tema en el programa de sus períodos de sesiones (desde 1991 bajo el título «medidas para eliminar el terrorismo internacional»), habiendo adoptado hasta hoy otras treinta resoluciones³², incorporando las recomendaciones del Comité a la “Declaración sobre medidas para eliminar el terrorismo internacional”, contenida en dos partes en los anexos de las resoluciones 49/60 y 51/210³³.

Con distintas connotaciones, de forma paralela, la Asamblea General ha venido adoptando resoluciones sobre “derechos humanos y terrorismo”³⁴ y, a raíz del 11-S (o, más bien, de la respuesta al 11-S...) “la protección de los derechos humanos las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”³⁵, así como puntualmente sobre “toma de rehenes”³⁶. Igualmente tras el 11-S, la Asamblea General ha introducido en su programa temas relacionados con el terrorismo y las armas de destrucción masiva (“Medidas para evitar la adquisición por terroristas de armas de destrucción en masa”³⁷, “Medidas para

30. En general, sobre el planteamiento del terrorismo internacional en la ONU en esos primeros años, V. Abellán Honrubia: «El terrorismo internacional», *REDI*, XXVIII 1975, pp. 33-56.

31. *DOAG, trigésimo cuarto período de sesiones, Suplemento n° 37*, Doc. A/34/37, para. 118.

32. Desde la resolución 31/102, de 15 de diciembre de 1976 hasta la última, la resolución 69/127, de 18 de diciembre de 2014.

33. Desde la mitad de la década de 1980, cuando se adoptó la resolución 40/61, de 9 de diciembre de 1985, hasta hoy, salvo excepciones puntuales, ninguna resolución se ha sometido a votación, habiéndose adoptado por consenso.

34. Desde la resolución 48/122, de 20 de diciembre de 1993, hasta la resolución 59/195, de 20 de diciembre de 2004.

35. Desde la resolución 57/219, de 18 de diciembre de 2002, hasta la resolución 68/178, de 18 de diciembre de 2013. El Consejo de Derechos Humanos, desde 2006, y antes la Comisión de Derechos Humanos, desde 2003, han adoptado también resoluciones sobre el tema, existiendo desde 2005 un Relator Especial para la promoción y protección de los derechos humanos las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo.

36. Por ejemplo, la resolución 57/220, de 18 de diciembre de 2002, y la resolución 61/172, de 19 de diciembre de 2006.

37. Salvo en 2006, ha adoptado cada año una resolución, desde la resolución 57/83, de 22 de noviembre de 2002, hasta la última resolución 69/39, de 11 de diciembre de 2014.

evitar el riesgo de terrorismo radiológico”³⁸ y “Prevención de la adquisición de fuentes radiactivas por terroristas”³⁹).

La Asamblea General se preocupa también de la asistencia técnica para aplicar los tratados y protocolos internacionales relativos a la lucha contra el terrorismo⁴⁰.

Pero, más importante sin duda, tras ocuparse del terrorismo en la Declaración con Motivo del Cincuentenario de las Naciones Unidas⁴¹ y en la Declaración del Milenio⁴², y dando cumplimiento al compromiso asumido por los líderes mundiales durante la Cumbre Mundial de 2005⁴³, la Asamblea General aprobó, mediante la resolución 60/288, de 8 de septiembre de 2006, la “Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo” y un Plan de acción⁴⁴. La Asamblea se inspiró en las propuestas del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio⁴⁵, de un lado, y, de otro, del Secretario General, éstas hechas públicas el 10 de marzo de 2005 en Madrid y actualizadas tras la Cumbre Mundial de 2005. La Asamblea General examina los avances y posibles actualizaciones cada dos años⁴⁶ y, para promover la aplicación de la Estrategia, creó el 18 de noviembre de 2011 un “Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo”.

Para asegurar la coordinación y la coherencia de la labor de lucha contra el terrorismo que llevan a cabo las Naciones Unidas, el Secretario General estableció en 2005 un Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (CTITF, en sus siglas en inglés)⁴⁷; la Asamblea General avaló

38. Resolución 60/73, de 8 diciembre de 2005.

39. Resolución 65/74 de 8 de diciembre de 2010.

40. Resoluciones 62/172, de 18 de diciembre de 2007; 64/177, de 18 de diciembre de 2009; 66/178, de 19 de diciembre de 2011; o 68/187, de 18 de diciembre de 2013.

41. Resolución 50/6, de 14 de diciembre de 1995.

42. Resolución 55/2, de 8 de septiembre de 2000.

43. Resolución 60/1, de 16 de septiembre de 2005.

44. La Estrategia se basa en cuatro pilares: medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo; medidas para prevenir y combatir el terrorismo; medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo; y medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos.

45. “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos” (A/59/565, 2 de diciembre de 2004, paras. 145 a 164).

46. Resoluciones 62/272, de 5 de septiembre de 2008, 64/297, de 8 de septiembre de 2010, 66/282, de 29 de junio de 2012, y 68/276, de 13 de junio de 2014.

47. El Equipo Especial está integrado por 34 entidades internacionales interesadas en contribuir a la lucha contra el terrorismo por las Naciones Unidas (organismos especializados, departamentos y oficinas de la ONU, el Relator Especial para la promoción y protección de los derechos humanos las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, etc.), amén de otras como observadores. El Equipo Especial funciona sobre la base de grupos de trabajo (prevención y solución de conflictos; apoyo a las víctimas; lucha contra el uso de internet con fines terroristas; lucha contra

esta decisión en la Estrategia Global y, en 2009, creó la Oficina del Equipo Especial en el ámbito del Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas⁴⁸, en cuyo marco se estableció el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, que actúa bajo la dirección del Secretario General por conducto del Equipo Especial. En las resoluciones aprobadas por la Asamblea General como parte de su examen bienal de la Estrategia Global se ha ampliado el mandato de la Oficina del Equipo Especial.

III. La ONU, la acción del Consejo de Seguridad y el 11-S, ¿antes y después en la lucha contra el terrorismo?

Antes de la década de 1990, y al margen de puntuales declaraciones del presidente, el Consejo de Seguridad solo muy esporádicamente se había ocupado de distintas manifestaciones del terrorismo internacional, con ocasión de delitos contra la aviación civil internacional⁴⁹ o de tomas de rehenes y secuestros⁵⁰, y generalmente en el marco del Capítulo VI de la Carta. Ya a principios de esa década se ocupó más generalmente del terrorismo, y en el marco del Capítulo VII, cuando examinó y adoptó medidas en relación con la situación entre el Irak y Kuwait⁵¹; pero el Consejo dio sin duda un paso adelante en la Declaración hecha pública en Nueva York, el 31 de enero de 1992, con motivo de la primera reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los miembros del Consejo de Seguridad para examinar «La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales»⁵².

Desde entonces, la acción del Consejo contra el terrorismo internacional ha ido creciendo exponencialmente: primero, con “la cuestión de Lockerbie” y las sanciones respecto a Libia⁵³; después, las sanciones a Sudán a raíz de la tentativa de asesinato del presidente egipcio, H. Mubarak, en Addis Abeba⁵⁴; a

la financiación del terrorismo; etc.) y proyectos que ejecutan sus entidades integrantes (concienciación; ataques nucleares; asistencia integrada; Asia Central; organizaciones benéficas; el derecho a un juicio imparcial; ataques con armas químicas y biológicas; o llamamiento a redoblar la lucha).

48. Resolución 64/235, de 24 de diciembre de 2009.

49. Por ejemplo, resoluciones 282 (1968), de 31 de diciembre, 286 (1970), de 9 de septiembre, y 635 (1989), de 14 de junio.

50. Por ejemplo, resoluciones 579 (1985), de 18 de diciembre, 618 (1988), de 29 de julio, y 638 (1989), de 31 de julio.

51. En las resoluciones 664 (1990), de 18 de agosto, 667 (1990), de 16 de septiembre, 674 (1990), de 29 de octubre, y 687 (1991), de 2 de abril.

52. S/23500.

53. Resoluciones 731 (1992), de 21 de enero, 748 (1992), de 31 de marzo, 883 (1993), de 11 de noviembre, y 1192 (1998), de 27 de agosto.

54. Resoluciones 1044 (1996), de 31 de enero, 1054 (1996), de 26 de abril, y 1070 (1996), de 16 de agosto.

continuación, la situación de Kosovo⁵⁵; y más tarde, en particular, tras los atentados de 7 de agosto de 1998 en Nairobi y Dar es Salam⁵⁶ o, en el contexto de la situación de Afganistán, del Consulado general de la R.I. de Irán en Mazar e Sherif⁵⁷, contra los talibanes y Al-Qaeda.

Los preocupación por la utilización del territorio afgano, en particular las zonas controladas por los talibanes, para albergar y adiestrar a terroristas y planificar actos terroristas, servirá de base, desde entonces, a una de las principales líneas de acción del Consejo en su convicción de que la erradicación del terrorismo internacional es fundamental para mantener la paz y la seguridad internacionales⁵⁸: en virtud de la resolución 1267 (1999), de 15 de diciembre, se deciden sanciones contra los talibanes (y, posteriormente, a partir de 2000, contra Al-Qaeda)⁵⁹ y se crea el “Comité 1267” para supervisar su aplicación asesorado por un Comité de Expertos establecido en virtud de la resolución 1333 (2000) que le presta asistencia.

Como buena parte de la actividad convencional del sistema de las Naciones Unidas (Convenio de Nueva York y enmienda al Convenio de Viena de 1980 adoptados en 2005, Protocolos de Londres de 2005, Protocolo y Convenio de Beijing de 2010, Protocolo de Montreal de 2014) –y de organizaciones regionales (Convenio de la OEA de 2002, Protocolo de 2003 y Convenios de 2005 del Consejo de Europa, Protocolo SAARC de 2004, o Convenio ASEAN de 2007)–, así como de otros desarrollos normativos e institucionales auspiciados por la Asamblea General de las Naciones Unidas (particularmente, la “Estrategia global”, pero no el Convenio general...), la acción del Consejo de Seguridad en la lucha contra el terrorismo en virtud del capítulo VII de la Carta alcanzó su punto álgido, no obstante, tras los atentados del 11-S. Como en otras situaciones, una acción excesiva a veces en el marco del artículo 41 de la Carta (decisiones que imponen a todos los Estados obligaciones de otro modo regidas por la relatividad de los tratados, sistemas rígidos de listas de personas y organizaciones terroristas, proliferación de comités, etc.), y deficitaria otras en el marco de los artículos 43 y siguientes, incluido el artículo 51, de la Carta (abandono de la acción de las Naciones Unidas, desnaturalización de la legítima defensa, etc.). Ciertamente, la resolución 1269 (1999), de 19 de octubre,

55. Por ejemplo, las resoluciones 1160 (1998), de 31 de marzo, 1199 (1998), de 23 de septiembre, y 1203 (1998), de 24 de octubre.

56. Resolución 1189 (1998), de 13 de agosto.

57. Resolución 1193 (1998), de 28 de agosto.

58. En este sentido, la resolución 1214 (1998), de 8 de diciembre.

59. Resoluciones 1333 (2000), de 19 de diciembre, 1363 (2001), de 30 de julio, 1388 (2002), de 15 de enero, 1390 (2002), de 16 de enero, etc.

fue un importante precedente en el que, sin duda, el Consejo hace frente al terrorismo internacional en general; en principio, sin situarse aún explícitamente en el capítulo VII, aunque posteriormente, al condenar los atentados del 11-S, el Consejo exhorta a “su pleno cumplimiento”⁶⁰. Inmediatamente tras el 11-S, el Consejo de Seguridad estableció un Comité contra el Terrorismo en virtud de la resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre, particularmente para luchar contra la financiación del terrorismo (y, más tarde, también contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo⁶¹), al que los Estados tienen que informar periódicamente de las medidas adoptadas para aplicar esa resolución y que, a su vez, informa periódicamente al Consejo⁶². En 2004 el Consejo revitalizó el Comité contra el Terrorismo y decidió que estuviera asistido por una Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, encabezada por un Director Ejecutivo, para vigilar la aplicación de la resolución 1373 y para facilitar la prestación de asistencia técnica a los Estados⁶³.

Para evitar el acceso de “agentes no estatales” (incluidos los terroristas) a las armas de destrucción masiva, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1540 (2004), de 28 de abril, en virtud de la cual el Consejo estableció el “Comité 1540”, para vigilar el cumplimiento de esa resolución por parte de los Estados.

Posteriormente, el Consejo de Seguridad ha fortalecido la labor de sus órganos de lucha contra el terrorismo, adoptando nuevas resoluciones⁶⁴ y haciendo públicas el Presidente múltiples declaraciones en nombre del Consejo. En este sentido, entre otras, la resolución 1566 (2004), de 8 de octubre, el Consejo de Seguridad reforzó la resolución 1373 (2001) –previendo, por ejemplo, el

60. Resolución 1368 (2001), de 12 de septiembre.

61. En paralelo con la Cumbre Mundial de 2005, el Consejo de Seguridad celebró una reunión de alto nivel y aprobó la resolución 1624 (2005), de 14 de septiembre, en la que se condenaba todo acto de terrorismo independientemente de su motivación, así como la incitación a cometerlos, y se instaba a los Estados Miembros a prohibir por ley los actos terroristas y la incitación a cometerlos y a denegar protección a toda persona que se considerase culpable de esa conducta.

62. El énfasis en la determinación del Consejo de luchar contra el terrorismo es patente en la Declaración sobre los esfuerzos mundiales para combatir el terrorismo, aprobada por el Consejo reunido a nivel ministerial el 12 de noviembre de 2001 y adjuntada a la resolución 1377 (2001), adoptada ese mismo día.

63. Resolución 1535 (2004), de 26 de marzo.

64. En este sentido, las resoluciones 1611 (2005), de 7 de julio; 1617 (2005), de 29 de julio; 1618 (2005), de 4 de agosto; 1624 (2005), de 14 de diciembre; 1735 (2006), de 22 de diciembre; 1787 (2007), de 10 de diciembre; 1805 (2008), de 20 de marzo; 1810 (2008), de 25 de abril; 1822 (2008), de 30 de junio; 1904 (2009), de 17 de diciembre; 1963 (2010), de 20 de diciembre; 1988 (2011), de 17 de junio; 1989 (2011), de 17 de junio; 2082 (2012), de 17 de diciembre; 2083 (2012), de 17 de diciembre; 2129 (2013), de 17 de diciembre; 2133 (2014), de 27 de enero; 2161 (2014), de 17 de junio; 2178 (2014), de 24 de septiembre; y 2195 (2014), de 19 de diciembre.

comienzo de visitas consentidas del Comité contra el Terrorismo a los Estados— y exhortó a los Estados miembros a adoptar medidas contra los grupos y organizaciones que participan en actividades terroristas y no están sujetos al examen del Comité 1267, creando un grupo de trabajo integrado por todos los miembros del Consejo encargado de recomendar medidas prácticas contra esas personas y grupos y de analizar la posibilidad de establecer un fondo de indemnización para las víctimas del terrorismo.

Por otra parte, inmediatamente después del segundo examen por la Asamblea General de la aplicación de la “Estrategia global” (resolución 64/297), el 27 de septiembre de 2010 el Consejo de Seguridad convocó un debate abierto a nivel ministerial sobre las amenazas que plantean los actos terroristas a la paz y la seguridad internacionales. Durante la reunión, los miembros del Consejo destacaron la necesidad de aplicar un enfoque integral y polifacético y de reforzar la cooperación de la comunidad internacional para combatir eficazmente el terrorismo. En una Declaración de la Presidencia posterior⁶⁵, el Consejo expresó su preocupación dado que la amenaza planteada por el terrorismo se había hecho más difusa, con un aumento de actos terroristas en varias regiones del mundo, inclusive los motivados por la intolerancia y el extremismo, y reafirmó su determinación de combatir esa amenaza. Dando alguna razón a quienes, en el debate que siguió en la Asamblea General a la propuesta del entonces Secretario General de la ONU, K. Waldheim, en 1972, señalaron la necesidad de atender a las “causas” del terrorismo, el Consejo señala en esa declaración que el terrorismo no será derrotado únicamente mediante la fuerza militar, las medidas de aplicación de la ley y las operaciones de inteligencia, los miembros del Consejo destacaron la necesidad de abordar las condiciones que favorecen la propagación del terrorismo: solución pacífica de conflictos, estado de derecho, derechos humanos, buena gobernanza, tolerancia e inclusión, erradicación de la pobreza, crecimiento económico sostenido, desarrollo sostenible, prosperidad general para todos, etc.).

Así debe(ría) ser.

65. S/PRST/2010/19.

LA DEFINICIÓN DEL TERRORISMO Y LAS NACIONES UNIDAS: UNA HISTORIA INTERMINABLE

JAVIER RUPÉREZ*

I

Uno de los mejores textos salido del entorno de las Naciones Unidas sobre el terrorismo se encuentra en el informe del Grupo de Alto Nivel convocado en 2003 por el entonces secretario general Kofi Annan para estudiar «los riesgos, los retos y los cambios» de la Humanidad en el siglo XXI. Del grupo habían formado parte por decisión directa de Annan gente tan diversa como el antiguo primer ministro de Tailandia Anand Panyarachun; el antiguo ministro de Justicia francés, Robert Badinter; la antigua primera ministra de Noruega Gro Harlem Brundtland; el antiguo ministro de Asuntos Exteriores de Australia Gareth Evans; el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, el uruguayo Enrique Iglesias; el secretario general de la Liga Árabe, el egipcio Amre Moussa; el antiguo primer ministro ruso Yevgeny Primakov; amén de otras personalidades de Pakistán, India, Japón, Reino Unido, China, Estados Unidos, Ghana y Brasil. Su misma naturaleza –la de formular recomendaciones acerca de las acciones colectivas que la ONU deseara adoptar en el terreno de las amenazas contra la Paz y la seguridad– le dotaba de un carácter limitado. Su alcance dependería de la manera en que los órganos de la organización, y

* Embajador de España, Subsecretario general de Naciones Unidas y Director ejecutivo del Comité Antiterrorista del Consejo de Seguridad en Nueva York entre 2004 y 2007

en definitiva los Estados miembros, decidieran adoptar tales recomendaciones. Lo hicieron solo de manera parcial y en algunos casos con abierta desganancia. Pero el texto permanece como una valiente muestra de lo que gente tan diversa como ilustrada puede acordar cuando actúa fuera de los estrechos corsés de los intereses particulares y de las agendas políticas nacionales.

El informe fue publicado bajo el título «Un mundo más seguro: nuestra responsabilidad compartida», y dedica cuatro importantes páginas de las más de ciento veinte que comprende el texto a la mejor manera en que las Naciones Unidas podría colaborar en la lucha internacional contra del terrorismo. Quizás lo más significativo de las mismas es la definición de terrorismo que el informe propone.

Es ésta, la definición de «terrorismo» o más bien su ausencia, la utilizada por determinados Estados como justificación para dificultar la concertación de esfuerzos internacionales en la lucha antiterrorista. Bajo el pretexto legalista de que la ONU ha sido hasta ahora incapaz de definir lo que es «terrorismo» —lo cual es cierto— dichos Estados y los agentes no estatales que bajo ellos encuentran amparo dejan un importante resquicio abierto a la utilización de la violencia con fines políticos en las relaciones internacionales más allá de la descrita y tasada por la Carta de las Naciones Unidas. La ausencia de definición del terrorismo, por otra parte, permite también la tramposa generalización del término de manera que no son terroristas los que actúan con métodos indiscriminadamente violentos contra la represión de un determinado Estado —son los supuestamente gloriosos «combatientes por la libertad»— sino que el auténtico terrorista, en esa perspectiva, sería el Estado objeto de ataque. Una particular manifestación de esa doctrina consistiría en reclamar para las fuerzas armadas del Estado sometido a ataques terroristas la calificación y el tratamiento de terroristas. La última lógica del ejercicio es conseguir que terroristas lo sean todos o no lo sea nadie.

En términos estrictos la definición de «terrorismo» no sería necesaria para poner en práctica un sistema de lucha contra el mismo. La buena docena de convenciones internacionales contra el terrorismo aprobadas por las Naciones Unidas desde principios de los años sesenta, que hoy tienen un alto nivel de ratificación y por lo tanto de obligatoriedad, describen con precisión cuáles serían los «actos de terrorismo». Cada una de esas convenciones contempla supuestos terroristas precisos siendo como son una respuesta legal, política e histórica a los mismos. Las resoluciones del Consejo de Seguridad han dotado de consistencia jurídica y multilateral a la acción internacional contra el terrorismo. Algunas de ellas como la 1.566 de 2004, citada por el informe del Grupo de Alto Nivel, ofrece un modelo de definición. La Convención para la Supresión del Financia-

miento Internacional del Terrorismo ya en 1999 había hecho lo propio. Pero el proyecto de Convención Global sobre el Terrorismo originariamente propuesto por la India en el mismo año languidece en la Sexta Comisión precisamente a causa de la falta de acuerdo sobre la definición. Se trata de una situación harto paradójica, ya que la inmensa mayoría de los Estados miembros estaría a favor de alguna de las infinitas fórmulas ya barajadas, que acaban por incluir los mismos o parecidos elementos. La regla del consenso seguida en las discusiones otorga en la práctica un veto paralizante a la minoría que apenas sin veladuras comprende, apoya o justifica las acciones terroristas.

Sostienen algunos de los reticentes y otros que en ello se sitúan en una cierta proximidad que la aplicación del término «terrorista» debe ser entendida con la mayor de las cautelas no vaya a ser que bajo la calificación y sus consecuencias se escondan propósitos inconfesables de, por ejemplo, acabar con manifestaciones lícitas de oposición, establecer regímenes dictatoriales o, en la perspectiva del radicalismo «yihadista», proscribir o dificultar las manifestaciones de algún credo religioso. Objeciones todas ellas atendibles y susceptibles de ser solucionadas recurriendo a técnicas legales bien conocidas si no fuera porque en muchas ocasiones y tras las mismas se oculta el propósito de evitar que las Naciones Unidas otorguen una adecuada cobertura a todas las acciones que en nombre del Estado de derecho y de acuerdo con todas las garantías y normas legales y consuetudinarias pueden significar la puesta en práctica de una estrategia antiterrorista verdaderamente eficaz.

Se comprenderá bien el valor cívico de los firmantes del informe cuando en esa resbaladiza perspectiva se atrevieron a proponer un modelo de definición del terrorismo —una «descripción», dicen ellos— como «cualquier acción, además de las acciones ya especificadas en las existentes convenciones sobre aspectos del terrorismo y la resolución 1.566 (2004) del Consejo de Seguridad, que tiene como intención causar la muerte o grave daño corporal a civiles o no combatientes, cuando el propósito de tal acto, por su naturaleza o su contexto, es de intimidar a una población o forzar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar o a abstenerse de realizar un determinado acto». No es un prodigio de belleza literaria pero contiene con suficiente claridad los elementos de una definición que por una abrumadora mayoría estarían dispuestos a acoger con júbilo los miembros de las Naciones Unidas.

La resolución 1.566, aprobada el 8 de octubre de 2004 a instancias de la Federación Rusa y tras los atentados terroristas de Beslan, aun conteniendo los mismos elementos, amplía su alcance empleando un lenguaje de gran contundencia y apenas contenida emocionalidad: «Los actos criminales, incluyendo aquellos cometidos contra la población civil con la intención de causar

la muerte o graves daños corporales; o la toma de rehenes, con el propósito de provocar un estado de terror en el público en general o en un grupo o grupo de personas en general o en particular; e intimidar a una población o forzar a un gobierno o una organización internacional a hacer o a abstenerse de hacer cualquier acto”. Añade la resolución que tales ofensas bajo ninguna circunstancia se pueden justificar por consideraciones de tipo “político, filosófico, ideológico, racial, étnico, religioso o cualquier otro de naturaleza similar”.

La Convención para la Supresión del Financiamiento del Terrorismo recoge los mismos o parecidos elementos: «Cualquier acto realizado con el propósito de causar la muerte o grave daños corporales a un civil o a cualquier otra persona que no está tomando parte activa en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de tal acto, por su naturaleza o contexto, es intimidar a una población o forzar a un Gobierno o a una organización internacional a hacer o a abstenerse de hacer cualquier acto». Ya en 1994 la Asamblea General había aprobado la Declaración sobre las Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional donde se afirmaba, en términos que literalmente luego recogería la resolución 1.566, como el carácter injustificable de los actos destinados a provocar un «estado de terror» en la población y en los ciudadanos.

De manera que los redactores del informe del Grupo de Alto Nivel tenían abundantes precedentes entre los que escoger a la hora de abordar el controvertido tema de la definición del terrorismo. Pero además se lanzan al ejercicio con determinación y sin complejos. No parece importarles las repercusiones de su decisión en un tema tan cargado de alta tensión política. En una última vuelta de tuerca explican sin ambages las razones por las que han excluido ciertas cuestiones que la minoría considera imprescindibles para aceptar la definición: «La búsqueda para una definición [del terrorismo] que resulte aprobada por todos suele chocar con dos temas. El primero es el argumento de que cualquier definición debe incluir el uso de las fuerzas armadas de los Estados contra la población civil. Creemos que el marco legal y normativo en contra de las violaciones de los Estados es mucho más fuerte que el existente en el caso de los agentes no estatales, y no encontramos convincente esta objeción. La segunda objeción es que los pueblos bajo dominación extranjera tienen derecho a la resistencia y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho. El derecho a la resistencia es contestado por algunos. Pero ello no es el punto central: el punto central es que nada en el hecho de la ocupación justifica tomar a la población civil como blanco de asesinatos».

El informe del Grupo de Alto Nivel explica con meridiana claridad las razones en apoyo de su postura: «La capacidad de las Naciones Unidas para

desarrollar una estrategia global [contra el terrorismo] se ha visto limitada por la incapacidad de los Estados miembros para ponerse de acuerdo sobre una convención antiterrorista que incluya una definición del terrorismo. Ello impide que las Naciones Unidas ejerzan su autoridad moral y puedan hacer llegar el mensaje inequívoco de que el terrorismo nunca es una táctica aceptable, incluso para las causas más defendibles. Desde 1945 un conjunto cada vez más vigoroso de leyes y normas –incluyendo la Carta de las Naciones Unidas, las Convenciones de Ginebra y el Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional– ha regulado y limitado las decisiones estatales sobre el uso de la fuerza y sobre la conducción de la guerra –por ejemplo, en la exigencia de distinguir entre civiles y combatientes, de usar la fuerza de forma proporcionada y de respetar los principios humanitarios básicos–. Las violaciones de dichos preceptos deben seguir siendo ampliamente condenadas y los crímenes de guerra deben ser perseguidos. Las normas que regulan el uso de la fuerza por los agentes no estatales no han seguido el ritmo en la evolución de las que afectan a los Estados. Ello no es tanto un problema legal como otro de tipo político. Legalmente, todas las formas de terrorismo están prohibidas en la práctica por una de las doce convenciones internacionales contra el terrorismo, el derecho internacional consuetudinario, las Convenciones de Ginebra o los Estatutos de Roma. Los profesionales del derecho lo saben, pero hay una clara diferencia entre esa esparcida lista de convenciones y normas poco conocidas de otros tratados y un marco obligatorio de normas comprendido por todos, que debe delimitar la cuestión del terrorismo. Las Naciones Unidas deben alcanzar el mismo grado de fuerza normativa en lo relativo al uso de la fuerza por agentes no estatales como el que ya tiene en el caso del uso de la fuerza por parte de los Estados. La falta de acuerdo sobre una definición clara y bien conocida socava la posición normativa y moral en contra del terrorismo y ha empañado la imagen de las Naciones Unidas. Obtener una convención global sobre el terrorismo que incluya una definición clara es un imperativo político». Así de claro.

Sin embargo, de manera hartamente comprensible, el informe rinde todavía homenaje a la línea doctrinal que había sido la de las Naciones Unidas en la enumeración de los problemas y las prioridades. Aunque comienza con una declaración contundente e inatacable –«El terrorismo va en contra de los valores que se encuentran en el corazón de la Carta de las Naciones Unidas: respeto de los derechos humanos, del Estado de derecho, de las normas que protegen a los civiles en los conflictos bélicos, de la tolerancia entre pueblos y naciones y de la solución pacífica de los conflictos [...]»– sacrifica inmediatamente después la idea tan querida en ciertos medios internacionales de que

el terrorismo tiene unas «causas profundas» cuyo conocimiento y erradicación serían indispensables para acabar con él –«El terrorismo florece en los entornos de desesperación, humillación, pobreza, opresión política, extremismo y abuso de los derechos humanos; florece también en los contextos de conflictos regionales y ocupación extranjera; se beneficia de la debilidad estatal para mantener la ley y el orden

Aunque a mi llegada a las Naciones Unidas a finales de junio de 2004 el texto del informe se encontraba ya en avanzado estado de elaboración, sus redactores, me solicitaron que les hiciera llegar mis observaciones y participara en sus sesiones de trabajo. Mis observaciones se dirigieron fundamentalmente al tema de las «causas profundas» del terrorismo, haciendo notar que el borrador que había llegado a mi conocimiento, al referirse al entorno en que aparecía el terrorismo no tenía en cuenta determinados factores: «no todas las situaciones descritas producen terrorismo; por el contrario, otras situaciones, en las que no se dan los elementos de desesperación u opresión, contemplan la persistencia del fenómeno terrorista; suelen ser los terroristas los que se apoyan en situaciones de injusticia para intentar justificar sus acciones, sometiendo a sus víctimas a un doble calvario; la corrección de los problemas de este mundo debe ser emprendida por razones de fondo, no únicamente porque puedan dar lugar al nacimiento de actividades terroristas; y en cualquier caso la referencia a las ‘causas profundas’ del terrorismo nunca debe ser entendida de manera que pueda mostrar simpatía u ofrecer justificación por las acciones terroristas; el adecuado enfoque y consideración de las ‘causas profundas’ no deben impedir el desarrollo de la adecuada capacidad nacional e internacional para utilizar los métodos e instrumentos de fuerza con los que cuenta el Estado de derecho en la lucha contra el terrorismo y los terroristas».

Desde mi punto de vista, entonces y ahora, una estrategia global contra el terrorismo en la perspectiva de las Naciones Unidas, pero quizás también en cualquier otro enfoque, debe enfrentarse a la solución de tres cuestiones que por orden de prioridad en el tiempo serían las siguientes: la «respuesta inmediata» – cómo impedir que los terroristas actúen, cómo procurar que acaben en la cárcel–, «metodología» –la lucha antiterrorista debe ser conducida en pleno respeto a los derechos y libertades fundamentales– y «análisis» –las razones supuestas o reales que pueden tener los terroristas para matar y la manera de procurar la mejora de las condiciones subyacentes–. Me permití subrayar que tales elementos debían ser considerados conjunta e igualmente y que en definitiva la «estrategia global» propuesta en el documento «no debería aparecer en actitud de remordimiento o de petición de perdón. Cualesquiera que sean las ‘causas profundas’, incluso teniendo en cuenta la seriedad de algunas de ellas, la responsabilidad de los

crímenes de terrorismo corresponde en exclusiva a los terroristas y a nadie más». Añadí: «la acción antiterrorista de las Naciones Unidas debe transmitir una verdad tan simple como poderosa: la lucha contra el terrorismo no es una batalla entre los que tienen y los que no tienen. Es más bien la versión moderna de la guerra entre la civilización y la barbarie».

En los cinco folios de mis reflexiones, en los que también abordaba algunas cuestiones organizativas con las que estaba básicamente de acuerdo –todas ellas otorgaban una notable relevancia al trabajo del Servicio Ejecutivo Antiterrorista, aun antes de haber sido consolidado: una pena que se perdieran en algún sentido, porque la mayor parte de dichas propuestas desaparecieron a la hora de poner en práctica el informe– dirigí mi atención a dos que me parecieron prioritarias.

La primera se refería a la capacidad sancionadora del Consejo de Seguridad en caso de incumplimiento de sus resoluciones relativas al terrorismo. El informe hace una breve referencia al tema invitando al Consejo a establecer «un programa de sanciones predeterminadas en el caso de incumplimiento por parte de los Estados». A ese respecto me permití recordar la reticencia con que los Estados miembros de la ONU contemplan la aplicación de sanciones hasta el punto de que muchas de las resoluciones del Consejo dependen para su aprobación de la ausencia de un marco sancionador preciso, mientras que la mayor parte de las resoluciones en contra del terrorismo –más tarde la 1.624 no seguiría esa regla– se sitúan al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas –que contempla la aplicación de sanciones– y han visto reforzada su legitimación con la aprobación por unanimidad de los miembros del Consejo. Sugerí la adopción progresiva de medidas que, comenzando por el «naming and shaming» –nombrar a los violadores para someterles a la vergüenza pública– llegara a las sanciones propiamente dichas tras una muestra variada de presiones diplomáticas y políticas que evitaran la sensación de que se recurría directamente a la brutalidad del castigo. Pero recordaba también que la ONU «ha sido acusada en muchas ocasiones de ser una organización sin capacidad real para aplicar fehacientemente sus decisiones. En juego está la credibilidad del sistema internacional». Mis recomendaciones no fueron tenidas en cuenta. La modesta propuesta del informe no pasó más allá de su propio texto. El sistema de sanciones previsto en la resolución 1.267 contra los talibanes, Al Qaeda y asociados es el único que funciona, con ciertos altibajos y con alcance limitado. Ninguna decisión sancionadora del Consejo de Seguridad ha sido tomada en relación con los incumplimientos de las resoluciones 1.373, 1.540 o 1.566.

La segunda cuestión se refiere a los avances que se podían detectar en la resolución 1.566, aprobada en octubre de 2004, cuando el informe iba conociendo

sus formulaciones definitivas. Los redactores del mismo tienen todavía tiempo suficiente para hacerse eco de la resolución y lo hacen sólo en un aspecto: el de la propuesta de una definición del terrorismo, tal como queda más arriba reflejado. En mis reflexiones fui algo más lejos, recordando además que la resolución 1.566 había mencionado la posibilidad y la conveniencia de ampliar la lista de los terroristas y de sus organizaciones más allá de las ya conocidas para los asociados con Al Qaeda y los talibanes, en la búsqueda de una lista universal de terroristas a imagen y semejanza de las que ya existen en manos del Departamento de Estado de Estados Unidos y de la Unión Europea. Recordaba asimismo que en absoluta primicia dentro de la ONU la resolución 1.566 había propuesto el estudio de las maneras en que la comunidad internacional podía ayudar a las víctimas del terrorismo y a sus familias. La resolución 1.566 establecía un grupo de trabajo para la consideración de estos temas. Tuvo una vida lánguida en los meses posteriores a la aprobación del documento y ante él comparecí para presentar mis puntos de vista. Después, nada. No tuve ninguna noticia adicional de su existencia y menos aún de su trabajo, y tanto la lista universal de terroristas como el tema de las víctimas, justamente introducidos por la Federación Rusa al calor emotivo de los bárbaros asesinatos terroristas en Beslan, han desaparecido en el inmenso agujero negro de las buenas intenciones «onusianas». La lista universal de terroristas es inviable en ausencia de un concepto unívoco sobre lo que es un terrorista. La atención que debería prestarse a las víctimas del terrorismo o incluso el papel de recordatorio y ejemplaridad en la lucha contra los verdugos es cuestión que llena de pánico a las cuidadosas autoridades fiscales de países como Francia, Estados Unidos y Reino Unido. Afortunadamente el tema reaparecería más tarde en el texto de la Estrategia Mundial contra el Terrorismo que aprobó la Asamblea General en septiembre de 2006, pero carente de la autoridad con que el Consejo reviste sus acciones.

II

La primera vez que el informe del Grupo de Alto Nivel, en su capítulo relativo al terrorismo, recibió una aceptación pública y autorizada fue en Madrid el 10 de marzo de 2005, en las palabras que Kofi Annan pronunció con motivo del primer aniversario de la matanza del 11-M en la estación ferroviaria de Atocha. En las semanas previas a su viaje a Madrid me reuní con el secretario general en varias ocasiones y le urgí a que acudiera a la convocatoria. No creo que tuviera dudas profundas sobre la conveniencia de su presencia en la capital española en ese momento pero como pude comprobar Annan era extraordinariamente cauto en la planificación de sus movimientos y quería escuchar

razones de peso para su desplazamiento a Madrid. Quería contar también con información suficiente y fiable de la situación política por la que atravesaba el país un año después de los ataques terroristas y del abrupto e inesperado cambio de mayoría gubernamental. En lo relativo a su presencia en Madrid no me resultó difícil convencerle de lo oportuno de su asistencia. Le hice ver que su figura y sus palabras de clausura en el simposio convocado para recordar el terrible acontecimiento le convertirían en el centro de atención de lo que en Madrid ocurriera. Y efectivamente fue así.

Con premura, porque el tiempo para la preparación del viaje fue corto, trabajé con Edward Mortimer, el redactor de los discursos del secretario general, para preparar su intervención en Madrid. Annan había quedado muy satisfecho del informe del Grupo de Alto Nivel y quería que su contenido constituyera la parte principal de su intervención. Mortimer, acostumbrado a la búsqueda de titulares, organizó el texto contando con la inspiración del informe en torno a lo que desgranó y llamó –luego Annan también– como «las cinco des». En inglés quedaba claro el juego –«disuade, deny, deter, develop, defend»–, pero en otras lenguas, y ciertamente en español, la operación era más difícil. La propuesta en nuestra lengua era la de «disuadir a los grupos desafectados de escoger el terrorismo como táctica para alcanzar sus objetivos, privar a los terroristas de los medios apara conducir sus ataques, impedir que los Estados apoyen a los terroristas, desarrollar la capacidad estatal para prevenir el terrorismo y defender los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo».

Yo hubiera preferido que el orden de la enumeración hubiese sido diferente, de manera que la «disuasión» –palabra en algún sentido codificada para referirse a las «causas profundas del terrorismo»– no fuera la primera mencionada. Me tuve que conformar con que los objetivos directamente más relacionados con la lucha antiterrorista –privar a los terroristas de medios e impedir al apoyo estatal al terrorismo– fueran situados en segundo y tercer lugar, cuando en el primer borrador estaban en los dos últimos lugares. Introduje también los párrafos finales relativos a las víctimas del terrorismo, que quedaron redactados de forma expresiva y próxima para los sentimientos de los españoles: «Mañana conmemoraremos con profunda pena y en conjunto con toda Europa y todo el mundo la muerte de las 192 personas inocentes asesinadas de manera injustificable aquí en Madrid hace un año. Mostraremos nuestra solidaridad con sus familiares y amigos, con las dos mil personas –igualmente inocentes– que resultaron heridas por la explosión, y con el pueblo español, que tanto ha sufrido con el terrorismo en los últimos treinta años y que sin embargo ha permanecido fiel a sus convicciones democráticas. Al mismo tiempo recordaremos las víctimas del 11-S y las de otros ataques terroristas como los de Dar es Salaam,

Nairobi, Tel Aviv, Bali, Estambul, Riad, Casablanca, Bombay, Beslan, ..., y en definitiva todas las víctimas del terrorismo en cualquier parte, cualquiera que sea su nacionalidad, su raza o su credo. Algunas heridas pueden ser curadas con el paso del tiempo. Otras nunca acaban de curarse, y ello ocurre especialmente con la angustia psicológica sufrida por los supervivientes, dañados en su cuerpo o, a consecuencia de la pérdida de los seres queridos, en su espíritu. Nuestras palabras de simpatía con las víctimas en todo el mundo solo pueden traer un alivio pasajero. Saben que nadie que no haya sido tan directamente afectado puede compartir su pena. Debemos respetarlas. Debemos escucharlas. Debemos hacer todo lo que podamos para ayudarlas. Debemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para evitar que otros conozcan la misma suerte. Sobre todo, no debemos olvidarlas».

Negocié las últimas correcciones del texto desde Novosibirsk, en Siberia, mientras participaba, en los últimos días de febrero y los primeros del mes marzo, en la reunión que convocan anualmente los rusos para los jefes de inteligencia y antiterrorismo de una cincuentena de países.. Con la inapreciable ayuda de Àngels Cercós, jefa de mi gabinete, conseguí superar las dificultades de comunicación que uno puede esperar que existan entre Nueva York y la capital de Siberia hasta convencer a Ed Mortimer para que aceptara una parte significativa de mis sugerencias. Y en verdad así lo hizo.

Por lo demás, el texto del secretario general recogía, e incluso aumentaba, la contundencia con que el informe del Grupo de Alto Nivel había tratado el tema del terrorismo. Sus palabras no solo comenzaban afirmando enfáticamente que el terrorismo «nunca puede ser aceptado o justificado, cualquiera que sea la causa» sino que además ponía con determinación el dedo en varias llagas:

- «Los grupos que utilizan el terrorismo lo hacen porque creen que tales tácticas son efectivas y que el pueblo, o por lo menos aquellos en cuyo nombre pretenden actuar, aprobará sus acciones. Son estas creencias las que constituyen la verdadera ‘causas profundas’ del terrorismo. Nuestra tarea debe mostrar sin lugar a dudas que están equivocados.
- No necesitamos discutir si los Estados pueden ser culpables de terrorismo porque el uso deliberado de la fuerza por los Estados contra la población civil está ya claramente prohibido por el derecho internacional. Por lo que afecta al derecho de resistir en contra de la ocupación, debe ser entendido su significado preciso. No puede incluir el derecho a matar o a mutilar deliberadamente a los integrantes de la población civil.
- La propuesta de una definición del terrorismo [realizada por el Informe del Grupo de Alto Nivel] tiene fuerza moral y me permito urgir a los líderes

mundiales a que la apoyen con la finalidad de adoptar la Convención Global [sobre el terrorismo] tan pronto como sea posible.

- La resolución 1.566 sugirió la creación de un fondo internacional para compensar a las víctimas y a sus familiares, que en parte estaría financiado por lo haberes intervenidos a las organizaciones terroristas, sus miembros y sus patrocinadores. Esta sugerencia debería ser considerada urgentemente».

El texto de Madrid, que luego conocería vicisitudes varias, contribuyó en buena parte a replantear el debate sobre el terrorismo en la perspectiva de las Naciones Unidas y lo hizo de manera que enajenó una buena parte de las clientelas tradicionales de la organización. Los Estados islámicos y asimilados reaccionaron con estupor y rechazo a la idea de que el derecho a la resistencia no autorizaba las matanzas de civiles o a la explicación de que las acciones ilegales de las fuerzas armadas contra los civiles ya están suficientemente condenadas en el derecho internacional. Los partidarios de una visión «desarrollista» del terrorismo, según la cual la solución está en procurar la mejora de la situación material de la Humanidad doliente para acabar con el terrorismo, se encontraron de repente sin empleo. Por no hablar de aquellos que desde diversas orillas habían cultivado fructíferamente el campo de las «causas profundas»: Annan las descartaba de un plumazo.

III

El terrorismo suscita emociones y reacciones divergentes en el seno de la comunidad internacional y las Naciones Unidas constituyen un observatorio privilegiado para comprobarlo. No todos los Estados sienten la misma urgencia en la lucha contra el fenómeno y son notables las disparidades y las consiguientes recetas en sus análisis.

No cabe olvidar que la regla con que se miden las actitudes frente al terrorismo sirve también para describir, detectar y eventualmente calificar supuestas o reales agendas políticas nacionales, casi tan variadas y distintas como miembros existen en la ONU.

Es evidente, por ejemplo, que para Estados Unidos la lucha antiterrorista, allí concebida como «guerra contra el terror», es una prioridad absoluta. La trascendencia que para la superpotencia americana revistió la lucha contra los totalitarismos, primero durante la II Guerra Mundial y luego durante los decenios de la Guerra Fría, está hoy encarnada en la lucha por todos los medios posibles contra los terroristas. En la escala de valores que los americanos entienden básicos como constitutivos de su modelo de vida y de sociedad y que tiene una traducción exterior a través de un esquema de estabilidad, el terrorismo hoy —como antes el nazismo, el fascismo y el comunismo— es el

enemigo a abatir. Lo es sobre todo desde el 11 de septiembre de 2001, que en la conciencia colectiva quedará como un segundo Pearl Harbour, el momento en que la seguridad de los americanos fue directamente atacada en su propio territorio –santuario– nacional. El 11-S subió al grado máximo de tensión lo que Estados Unidos venía percibiendo como riesgo creciente de los tiempos contemporáneos y peligro insidioso para la seguridad propia y la estabilidad internacional: no en vano habían sido ciudadanos, organizaciones e intereses americanos los blancos preferidos de los terroristas en los últimos años del siglo XX. La destrucción de las Torres Gemelas en Manhattan, el ataque contra el Pentágono en Washington y el avión caído en Pennsylvania antes de consumar el ataque suicida contra el Congreso hacen desaparecer las últimas dudas que hubieran podido existir sobre los propósitos de los terroristas y la respuesta con que se les debía hacer cara: amenazado de destrucción, Estados Unidos debía declarar una guerra total contra ese enemigo. Y consiguientemente mostrarse dispuesto a prestar ayuda a todo aquel que sufriera el mismo flagelo –es decir, las acciones criminales inspiradas por el extremismo islamista de organizaciones como Al Qaeda y versiones asociadas–. Naturalmente, los americanos esperaron del resto de la comunidad internacional solidaridad en la respuesta y similitud en el análisis. Para ello buscaron en las Naciones Unidas el eco y la participación de los demás en la lucha que Washington consideraba prioritaria y esperaba que fuera común. Pero si la resolución 1.373 fue una respuesta temprana y positiva a tal demanda, evoluciones posteriores y razones divergentes contribuyeron a vaciarla progresivamente de contenido y a limitar su impacto.

En primer lugar, muchos sospecharon, y todavía sospechan, que bajo la insistencia americana para situar el terrorismo como cuestión prioritaria de la agenda internacional se esconden propósitos «imperialistas» no confesados que tendrían como objetivo dar una vuelta de tuerca adicional a favor de los intereses generales y de dominación de la superpotencia. Entre aquellos que comparten con Washington preocupación y temores por las acciones terroristas existen no pocos que en todo o en parte disienten del énfasis con que deben ser contestadas, estimando a menudo que no debieran consumir todas las energías de la organización internacional y de sus miembros. El mismo e intenso debate doméstico suscitado en Estados Unidos en torno a la validez de algunos de los métodos antiterroristas utilizados por la Administración Bush ha contribuido al reforzamiento de las mismas reticencias en otras partes del mundo en la ola generalizada de antiamericanismo que es propia del tiempo en que vivimos. En algunos casos tanta como para justificar –o al menos explicar– el terrorismo que tiene como objeto acabar con la hegemonía mundial de Estados Unidos.

Porque en segundo lugar y junto a la prioridad antiterrorista americana subsiste una poderosa prioridad antiamericana. Una de sus manifestaciones consiste precisamente en expresar dudas sobre la calificación que merecería la utilización de la violencia indiscriminada contra potencias consideradas como opresoras o invasoras –léase Israel o Estados Unidos–. Al estimar que los responsables de tales actos no deberían ser considerados como terroristas sino como «luchadores de la libertad» y con ello explicar que el terrorista suicida no es tal sino un mártir, la eficacia elemental de la lucha antiterrorista queda gravemente comprometida. De hecho, esa cuestión y sus connotaciones son las que hasta ahora han impedido encontrar una definición universalmente aceptable del terrorismo y con ello dar culminación a la tan esperada Convención Universal contra del Terrorismo. En los meandros de esa disyuntiva se pierden un buen número de países islámicos dentro y fuera del mundo árabe, algunos manteniendo sólidos lazos de colaboración con Estados Unidos; muchos de ellos, la práctica totalidad, sufriendo las consecuencias de un terrorismo despiadado de origen islamista. La dinámica del grupo a que pertenecen y las exigencias de la correspondiente corrección política, que busca siempre conseguir «solidaridades» en contra del imperialismo americano y del sionismo israelí, tiene un efecto doblemente perverso porque limita la eficacia nacional e internacional de la lucha antiterrorista e impide al mismo tiempo una comprensión adecuada y profunda del carácter disolvente que la violencia terrorista juega en las mismas sociedades islámicas. No hace falta investigar demasiado en la esfera exterior para saber que en esa encrucijada se encuentran con matices diversos Jordania, Argelia, Marruecos, Egipto, Arabia Saudí, Indonesia y Pakistán. Presos de sus contradicciones se ven a menudo aquejados de una dolorosa esquizofrenia en la que la dificultad para proclamar las exigencias de la realidad se ve acompañada por excesos retóricos de signo contrario. En el momento de la verdad, cuando nadie mira ni oye y en el estricto marco de la cooperación bilateral, esos países y otros prestan la asistencia necesaria a quien sea preciso. Y no tienen reparos para actuar sin contemplaciones en contra de los que predicán, practican o amparan a los terroristas. La retórica queda en las Naciones Unidas, que se ha convertido en foro natural para recepción de la misma en demérito de la efectividad y de la credibilidad del sistema.

Luego se encuentran los que temen el terrorismo o sufren sus consecuencias. No son islámicos ni están afectados por la ambivalencia de los que sí lo son y practican otro tipo de antiamericanismo: el que se refugia tras el sagrado respeto a la soberanía nacional. Éstos también creen que la resolución 1.373 es una manifestación más de la sombra alargada de Washington y están dispuestos a encontrar todos los medios posibles y parte de los imposibles para reducir

el alcance de su aplicación. El caso más típico es el de Brasil, cuyos patentes deseos de hegemonía regional le llevan a intentar extender un manto protector sobre aquellos de entre de sus vecinos que a ello se prestan –por ejemplo, Perú–. O, desde otra perspectiva, el de los miniestados caribeños, cuya celosa salvaguardia de la soberanía nacional está en proporción inversa a su tamaño.

Por no olvidar a todos aquellos países y gobiernos que hacen de la resolución 1.373 una lectura «desarrollista» según la cual de lo que se trata es de cooperar técnica y económicamente con los países menos adelantados para facilitarles los medios necesarios en la lucha contra el terrorismo. En realidad, esta finalidad desaparece anegada bajo el peso de la primera en un intento apenas velado de hurtar importancia a la lucha antiterrorista y reducirla a un aspecto más del crecimiento económico. A esta escuela, con diversos matices, pertenecen los países europeos nórdicos –Dinamarca en particular– y algún otro del mismo continente. Sus ópticas no pasan tanto por garantizar la seguridad en contra de la violencia como por buscar vías de satisfacción a sus propias agendas nacionales de ayuda al desarrollo. Así entienden cumplir con sus numerosas obligaciones sin olvidar las exigencias de su propia red clientelar. Se le podría definir como un «neo-mini-imperialismo. Alemania y Japón se incluyen en esa escuela.

La firmeza con la que Estados Unidos aborda el problema del terrorismo en las Naciones Unidas no siempre se manifiesta de forma activa y rotunda. Los americanos son conscientes de la dudosa reputación con la que son obsequiados en el seno de la organización y en muchas ocasiones son cautos, por no decir tímidos, en la exposición de sus intereses. A toda costa quieren evitar que la presentación de sus convicciones y planteamientos contamine negativamente la causa perseguida y los resultados eventuales de la misma. Pero, qué duda cabe, tienen una noción muy clara de lo que quieren, son constantes y trabajadores en la consecución de sus objetivos y capaces de transar sobre los mismos si con ello logran ensanchar el estrecho círculo de sus adeptos o de sus aliados, permanentes o circunstanciales. Desde una óptica menos amplia pero con la misma o parecida determinación actúan los rusos, sólidos defensores de la lucha internacional en contra del terrorismo y valedores de cualquier acción que les permita encontrar comprensión frente a los problemas propios en Chechenia y en el resto del Cáucaso. China, la gran potencia emergente, mantiene una solidaridad genérica y sin fisuras frente a los terroristas, cuyos embates también sufre, pero la vocalidad de su participación es más bien limitada: habla poco, sus raras intervenciones suelen producirse cuando estima que sus reivindicaciones sobre Taiwán pueden verse en peligro y prefiere quedar en el lado de la prudencia antes que en el de la iniciativa. El Reino Unido y

Francia bastante tienen con intentar la justificación de su presencia residual en el Consejo de Seguridad. Son muy activos los británicos, cuya óptica antiterrorista se circunscribe a la perplejidad que les produce la creciente inclinación por el terrorismo suicida de conciudadanos de origen asiático –fundamentalmente paquistaníes– ya en segunda o tercera generación de vida en las islas. Francia, cuya política nacional es vigorosamente antiterrorista, mantiene en Nueva York un nivel tan bajo que casi la sume en el anonimato. Todos –grandes, pequeños, permanentes, no permanentes, ricos, pobres, desarrollistas, islamizantes, dudosos, ...– tienen algo en común: utilizar las Naciones Unidas para sus propios intereses nacionales, impedir que la organización se inmiscuya en sus decisiones soberanas y arreglar los problemas que pueden tener con el terrorismo de manera unilateral –como mucho, bilateral–. El espectáculo que ofrece la ONU, en este y otros temas candentes de la vida internacional, es cualquier cosa menos un canto al multilateralismo.

IV

La Carta de las Naciones Unidas contiene un importante índice de principios y propósitos que, por ingenuos e idealistas que puedan parecer, no deben ser ignorados al menos como objetivos que debieran guiar la conducta internacional de los Estados. Un mundo en paz, regido por la justicia, respetuoso con los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos son aspiraciones compartidas mayoritariamente y dignas de defensa. El hecho de que la realidad circundante no siempre abone la vigencia de esos planteamientos no debe conducir al cinismo que predica su inviabilidad sino al esfuerzo que pretende su consecución. Y debemos dejar constancia de que en el periodo en que la Carta ha estado vigente, desde 1945 hasta hoy día, setenta años ya, el mundo no ha conocido ningún conflicto generalizado y de que igualmente la Humanidad es en líneas generales más libre, más próspera y más consciente de sus derechos y obligaciones en el comienzo del siglo XXI. La consideración de los múltiples horrores conocidos durante las últimas siete décadas o la medida en que la Carta de las Naciones Unidas haya sido instrumental en esa espectacular mejora son reflexiones lícitas y ambas deben ser tenidas en cuenta a la hora de juzgar la virtualidad del documento y de la organización en él creada. Hoy el comportamiento de la comunidad internacional y de la inmensa mayoría de sus actores está más próximo al documento de San Francisco de lo que estaba cuando el papel se firmó. Y ello es positivo.

El sistema de las Naciones Unidas, con todos sus grandes y evidentes defectos, es más efectivo que el de la Sociedad de las Naciones que vino a sustituir. Señal de que aquél ha conseguido un grado de aceptación en la comunidad

internacional del que éste conspicuamente careció. No es la magia de un texto la que produce tales consecuencias sino un determinado conjunto de datos y conductas internacionales. El carácter aproximadamente normativo que la Carta tiene con respecto a las mismas, y que ha ido acrecentándose a lo largo de los años, le concede también una vigorosa presencia internacional. La Carta es un proyecto de legislación internacional y su cumplimiento depende de la vigencia pactada que los actores quieran conceder al sistema. Y la Carta, como convención representativa de las conductas de los actores internacionales, sigue funcionando bastante bien. La Organización de las Naciones Unidas mantiene intacta su universalidad a diferencia de lo que ocurriera con la Sociedad de las Naciones, donde unos –Estados Unidos– no entraron, otros –Italia, Alemania– se fueron, y ninguno –con la excepción de Abisinia, con los resultados sabidos– cumplió verdaderamente con las normas que constituían la base del sistema.

Las Naciones Unidas tienen un valor insustituible como foro para el diálogo y la negociación política y como instrumento de ratificación y de legitimación para los acuerdos al que lleguen los Estados miembros. Pero esas dos funciones solo llegan a plasmarse en realidades en la medida en que los actores internacionales las acepten. Las Naciones Unidas son también un barómetro útil para conocer el estado de ánimo de la delicuescente «opinión pública internacional». Ello le concede un valor significativo en el análisis de la situación internacional y errático en cuanto a las conclusiones, que varían según los estados de ánimo del momento.

Decía Churchill que siempre es mejor hablar y hablar que disparar y disparar, mandamiento que todos los foros de las Naciones Unidas siguen a pies juntillas, no siempre con resultados. Es lícito y está plenamente justificado el sentimiento de frustración que anida en todos aquellos que esperan que soluciones concretas para problemas concretos se encuentren en un horizonte temporal razonable. Pero a la postre, en frase donde coinciden clásicos y castizos, mejor con las Naciones Unidas que sin ellas. Si no existieran habría que inventarlas.

IV. SETENTA AÑOS AL SERVICIO DEL DESARROLLO Y DE LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE

EL DESARROLLO SOSTENIBLE COMO UNO DE LOS PROPÓSITOS DE LAS NACIONES UNIDAS

ÁNGEL J. RODRIGO*

Introducción

El desarrollo sostenible se ha convertido en uno de los principales desafíos de la comunidad internacional actual. El desarrollo sostenible es, a la vez, un objetivo político global, regional y nacional; un concepto jurídico que puede tener una pluralidad de manifestaciones (sustantivas, procedimentales, relacionales, etc.); y un marco metodológico para comprender y transformar el mundo que proporciona una terminología, un enfoque integrador e inclusivo, principios y reglas de carácter sustantivo, herramientas de naturaleza procedimental y recursos hermenéuticos. El contenido del desarrollo sostenible es el resultado de su evolución en los últimos decenios y tiene tres dimensiones: la económica, la social y la medioambiental. Estos tres componentes son complementarios, interdependientes y están interrelacionados entre sí, cada uno de ellos es un objetivo parcial y requisito imprescindible para la consecución de los demás y del objetivo global del desarrollo sostenible.¹

* Profesor Titular de Derecho internacional público Universitat Pompeu Fabra.

1 A.J. Rodrigo, “El concepto de desarrollo sostenible en el Derecho internacional”, *Agenda ONU*, 2007-2008, N° 8, pp. 159-213; también *El desafío del desarrollo sostenible. Los principios de Derecho internacional relativos al desarrollo sostenible*, Madrid, Marcial Pons, 2015 (en prensa).

Este trabajo tiene por objeto analizar la práctica de instituciones y órganos del sistema de Naciones Unidas relativa a los ámbitos materiales que hoy forman parte del contenido del desarrollo sostenible. Esta práctica tiene ahora una especial relevancia cuantitativa y, como se defiende aquí, también cualitativa. Y es que las Naciones Unidas han demostrado a lo largo de sus setenta años de existencia una gran capacidad de adaptación a las exigencias que en cada momento se le han ido planteando. Si en un primer momento fue la descolonización y la libre determinación de los pueblos, después la promoción y protección de los derechos humanos y, siempre, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ahora tiene que dar respuesta al desafío del desarrollo sostenible. Como señaló el Secretario General en su informe de síntesis de 2014, “estamos en el umbral del año más importante para el desarrollo sostenible desde que se fundó la organización”.² Conscientes de la trascendencia de este desafío, los Estados miembros han reconocido que “nosotros podemos ser la primera generación en conseguir acabar con la pobreza, pero a la vez la última que tendrá la oportunidad de salvar el planeta”.³

En efecto, en el año 2015 se celebraron tres cumbres fundamentales para el desarrollo sostenible: la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo, celebrada en Addis Abeba durante los días 13 a 16 de julio⁴, la 21 reunión de la Conferencia de las Partes del cambio climático en París durante los días 30 de noviembre a 11 de diciembre y, especialmente, la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asamblea General sobre el desarrollo sostenible durante los días 25 a 27 de septiembre. Estas reuniones y sus correspondientes acuerdos no son ni un punto de salida ni tampoco de llegada, pero suponen la visualización de un salto cualitativo de las actividades de la organización en materia de desarrollo sostenible.

La tesis que se propone y argumenta en este trabajo es que el desarrollo sostenible se ha convertido, junto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la promoción y protección de los derechos humanos, en uno de los propósitos de las Naciones Unidas. La razón fundamental que explica esta tesis es que la práctica institucional de las Naciones Unidas y la práctica internacional asociada a las mismas habría reinterpretado el art. 1.3 (primer párrafo) de la Carta de forma que se podría reformular sintéticamente su con-

2. Informe del Secretario General, *El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta*, doc. A/69/700, de 4 de diciembre de 2014, pág. 160.

3. *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*, Outcome Document for UN Summit to Adopt the Post-2015 Development Agenda: Draft for Adoption, 26 July 2015, pág. 52.

4. Vid. el *Documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo: Agenda de Acción de Addis Abeba*, doc. A/CONF.227/L.1.

tenido dando cabida y visibilidad al desarrollo sostenible como un propósito de la organización.

Con el fin de demostrar esta tesis, en este trabajo se expone que la interpretación evolutiva de la Carta puede hacerse por medio de la práctica institucional (I); se examina la práctica institucional de las Naciones Unidas sobre las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible (II); se describe la aparición del desarrollo sostenible en la agenda de las Naciones Unidas (III); y se analiza la agenda de desarrollo posterior a 2015 como una agenda de desarrollo sostenible en la que los Objetivos de Desarrollo Sostenible son la síntesis de la política de las Naciones Unidas sobre la materia (IV).

I. La interpretación de la Carta de las Naciones Unidas por medio de la práctica institucional

Los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales tienen algunas características particulares que afectan a su naturaleza, interpretación, reservas, relaciones con otros tratados y a su carácter dinámico. La cuestión de la naturaleza jurídica de estos tratados ha tenido diferentes respuestas en la doctrina iusinternacionalista. Algunos autores (R. Monaco, E. Jiménez de Aréchaga, W. Friedman, M. Virally) han defendido que el tratado constitutivo, al crear una entidad autónoma y estable, se transforma en una constitución⁵. Otros han destacado que tales textos son tratados internacionales pero que tienen también una dimensión constitucional. Y, por último, se ha defendido el carácter estrictamente convencional de tales tratados. La CIJ, por su parte, en su opinión consultiva sobre la legalidad del uso de armas nucleares por un Estado en un conflicto armado de 8 de julio de 1996, afirmó que los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales son un tipo particular porque «tienen por objeto crear nuevos sujetos de derecho, dotados de cierta autonomía, a los que las partes otorgan la tarea de alcanzar objetivos comunes. Tales tratados pueden plantear problemas específicos en materia de interpretación en razón, especialmente, de su carácter a la vez convencional e institucional»⁶.

La Carta de las Naciones Unidas plantea cuestiones de mayor trascendencia aún dadas las características principales de la organización: la amplitud de sus fines y su participación universal. Uno de los debates teóricos más sugerentes que ha suscitado ha sido el que tiene por objeto su naturaleza jurídica. Las explicaciones doctrinales pueden sistematizarse alrededor de tres posiciones: la

5. R. Monaco, «Le caractère constitutionnel des actes institutifs d'organisations internationales», en *Mélanges offerts à Charles Rousseau*, Paris, Pedone, 1974, pp. 153-172.

6. ICJ, Reports, 1996, p. 19.

de quienes consideran que la Carta es un tratado más;⁷ aquellos que la consideran la constitución formal de la Comunidad internacional;⁸ y, en medio, quienes reconocen que se trata de un tratado internacional que tiene características especiales, entre otras, algunas disposiciones que tienen un carácter constitucional.⁹

Una de las particularidades que suscitan los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales es la relativa a su interpretación, ya que en lugar de dar primacía a la voluntad de las partes o al tenor literal del texto, dada la «textura abierta» de muchas de sus disposiciones, se utiliza el principio de interpretación evolutiva para facilitar el cumplimiento de los fines de las organizaciones en un contexto cambiante en el que tienen que hacer frente a nuevas necesidades funcionales. C. F. Amerasinghe destaca dos características fundamentales y específicas de la interpretación de este tipo de tratados: que el énfasis se sitúa en el principio de efectividad como una manifestación del principio de objeto y fin; y el recurso al principio de la práctica subsiguiente¹⁰. En ocasiones, para hacer referencia a estas peculiaridades, se utiliza la expresión *interpretación constitucional* de los tratados constitutivos¹¹.

Pueden realizar la interpretación de la Carta los órganos judiciales y los órganos políticos de la organización. En la práctica, la Corte Internacional de Justicia ha interpretado ya diversas disposiciones de la misma por medio de algunas opiniones consultivas.¹² Asimismo, los órganos políticos principales (Asamblea General y Consejo de Seguridad) interpretan la Carta en el ejercicio de sus competencias por medio de sus resoluciones.

7. G. I. Tunkin, "The Legal Nature of the United Nations", *R. des C.*, 1966, vol. III, pp. 1-68, en particular, pp. 18-28. Con carácter general para todos los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales G.I. Tunkin, *Theory in International Law*, 2ª ed., trad. E. Butler, London, Wild, Sinmonds and Hill Publishing Ld, 2003, pp. 355-357.

8. Entre otros, esta tesis ha sido elaborada con gran extensión y rigor en Bardo Fassbender, "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", *Columbia Journal of Transnational Law*, 1998, vol. 36, N° 3, pp. 529-619, en particular, pp. 573-584; también en su monografía *The United Nations Charter as the Constitution of the International Community*, Leiden/Boston, Martinus Nijhoff, 2009.

9. O. Casanovas y A.J. Rodrigo, *Compendio de Derecho internacional público*, 3ª ed., Madrid, Tecnos, 2014, pp. 198-200.

10. C. F. Amerasingue, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, pp. 32-61.

11. J. E. Álvarez, *International Organizations as Law-makers*, Oxford, Oxford University Press, 2005, pp. 65-108; y «Constitucional interpretation in international organizations», en J.-M. Coicaud y V. Heiskanen (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, New York, United Nations University Press, 2001, pp. 104-154.

12. *Cfr.*, entre otras, la opinión consultiva sobre la *reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, de 11 de mayo de 1949; la relativa a las *consecuencias para la admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas (artículo 4 de la Carta)*, de 1948; y la relativa a la *competencia de la Asamblea General para la admisión de un Estado en las Naciones Unidas*, de 1954.

En este trabajo se defiende que la CNU se puede interpretar también por medio de la práctica institucional. A estos efectos, se puede entender la noción de *práctica institucional* como el conjunto de actos normativos, operacionales, orgánicos o de supervisión del cumplimiento que realizan los diferentes órganos de las Naciones Unidas en un ámbito material determinado. La tesis que se propone es que, como ha ocurrido ya con otras disposiciones de la Carta, el art. 1.3 (primer párrafo) habría sido reinterpretado por la práctica institucional del conjunto de instituciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas para hacer del desarrollo sostenible uno de los propósitos de la organización junto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la promoción y protección de los derechos humanos.

Así, el art. 1.3 (primer párrafo), que enuncia que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario [...]”, incluiría como propósito de la organización la cooperación internacional en pos del desarrollo sostenible. La defensa de la reinterpretación de esta disposición exige examinar la práctica institucional del sistema de las Naciones Unidas y argumentar que es suficientemente densa, uniforme y continuada como para demostrar que el desarrollo sostenible ha llegado a ser una necesidad funcional de la organización y que se ha incorporado en su agenda como uno de sus propósitos. Además, como demuestran las resoluciones adoptadas por la Asamblea General relativas a la agenda de desarrollo posterior a 2015, dicha reinterpretación estaría compartida por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas.

II. La práctica institucional relativa a las diferentes dimensiones del desarrollo sostenible

La práctica institucional relevante que permite inducir que el desarrollo sostenible se ha convertido en uno de los propósitos de las Naciones Unidas se puede identificar en los tres ámbitos de actuación que forman parte su contenido: en el del desarrollo económico, en el del desarrollo social y en el de la protección del medio ambiente.

A) La práctica institucional relativa al desarrollo económico

La propia Carta de las Naciones Unidas, en su art. 1.3, establece que la cooperación internacional para la solución de problemas de carácter económico, social, cultural y humanitario es uno de los propósitos de la organización y, con este fin, le atribuyó la función de promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social (art. 55). Este objetivo fue objeto de una especial preocupación en el

sistema de las Naciones Unidas a partir de los años sesenta con el incremento del número de Estados tras el proceso de liberación del dominio colonial y posterior independencia política. Para estos Estados, el desarrollo, entendido en un primer momento como un incremento de su tasa de crecimiento y de transferencia de recursos financieros en su favor, se convirtió en una de sus principales aspiraciones. Estas reivindicaciones de los países subdesarrollados dieron lugar, por un lado, a la denominada *ideología del desarrollo*, entendida como un valor expreso o sobreentendido “que inspira o justifica buena parte de las normas internacionales y de los comportamientos de los Estados”.¹³ La ONU intentó dar respuesta a estas aspiraciones por medio de la elaboración de sucesivas grandes estrategias internacionales en el seno de la Asamblea General, en particular, con la idea de elaborar un nuevo marco jurídico para regular las relaciones económicas internacionales que respondiera a los intereses de los Estados en vías de desarrollo. Los hitos fundamentales fueron, en primer lugar, las resoluciones 3201 (S-VI) y 3202 (S-VI), de la Asamblea General de 1 de mayo de 1974, que contienen, respectivamente, la *Declaración* y el *Programa de acción sobre el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional*. En segundo lugar, la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, adoptada por la resolución 3281 (XXIX), de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1974, que pretendió ayudar a diseñar un nuevo sistema de relaciones económicas internacionales basado en la equidad, la igualdad soberana y la interdependencia de los intereses de los países desarrollados y de que están en vías desarrollo. Y, en tercer lugar, declararon una serie *decenios para el desarrollo*: el primer decenio fue establecido por la resolución 1710 (XVI) de 19 de diciembre de 1961 para los años 1960-1970 y su objetivo era el incremento sustancial de la tasa de crecimiento de los países en vías de desarrollo hasta alcanzar al final de la década una tasa del 5% del producto interior bruto de los mismos (pár. 1); el segundo (1970-1980) fue aprobado por la resolución 2626 (XXV), de 24 de octubre de 1970; el tercero (1980-1990) por la resolución 35/56 de 5 de diciembre de 1980; y el cuarto (1990-2000) por la resolución 45/199 de 21 de diciembre 1990.¹⁴

En la actualidad, el objetivo del incremento del desarrollo económico, en particular de los países en vías de desarrollo, es compartido por todos los

13. Vid. V. Abellán Honrubia, “El Derecho internacional económico (I): La promoción del desarrollo”, en M. Díez de Velasco, *Instituciones de Derecho internacional público*, 15ª ed., Madrid, Tecnos, 2005 p. 692; y “Mundialización de la economía y estrategia internacional de cooperación al desarrollo”, CEBDI, Vol. VI (2002), pp. 365-458. También R. Bermejo, *Vers un nouvel ordre économique international. Étude centrée sur les aspects juridiques*, Fribourg, Eds. Universitaires, 1982, pp. 114 y ss.

14. Vid. A. Fernández Tomás, *Las estructuras de cooperación para el desarrollo en Naciones Unidas*, Valencia, 1987; F.M. Mariño Menéndez y C. Fernández Liesa (eds.), *El desarrollo y la cooperación internacional*, Madrid, Universidad Carlos III/BOE, 1997.

Estados y, con un enfoque mucho más amplio y más actual, se plasmó en lo que se conoce como los *Objetivos de Desarrollo del Milenio*, acordados internacionalmente por los Estados y contenidos en la *Declaración del Milenio*,¹⁵ desarrollados por el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, aprobado en Johannesburgo en 2002,¹⁶ y reafirmados en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.¹⁷ Los *Objetivos de Desarrollo del Milenio* eran la reducción a la mitad de la pobreza extrema y el hambre para el año 2015; lograr la enseñanza primaria universal para el año 2015; promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años en dos terceras partes para el año 2015; reducir para dicho año la tasa de mortalidad materna en tres cuartas partes; combatir el SIDA, el paludismo y otras enfermedades graves; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; y fomentar una asociación mundial para el desarrollo mediante un sistema comercial y financiero abierto, con atención especial a los países menos adelantados.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio fueron uno de los elementos centrales de la *alianza mundial para el desarrollo* que se fue articulando por medio de diferentes documentos adoptados en grandes conferencias y cumbres internacionales (la Declaración del Milenio, el Consenso de Monterrey sobre la financiación para el desarrollo, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, la Declaración de Doha sobre la financiación para el desarrollo, etc.) y que constituía hasta ahora el marco general para las actividades de desarrollo de las Naciones Unidas. Con el propósito de facilitar el cumplimiento de tales objetivos, las Naciones Unidas aprobaron en 2010 un programa de acción en el que se destacaba que se habían cosechado algunos logros, que quedaba mucho por hacer aún, que la crisis financiera y económica actual (la Gran Recesión) había modificado de forma notable el contexto y en el que se proponía un buen número de medidas para acelerar los progresos y para cumplir tales objetivos.¹⁸

15. La *Declaración del Milenio* está incorporada en la resolución A/55/2 de la Asamblea General, de 8 de septiembre de 2000 (párrs. 11-23).

16. Vid. A/CONF.199/20; vid. también la *Guía general para la aplicación de la Declaración del Milenio* contenida en el Informe del Secretario General de 6 de septiembre de 2001, en particular, los párrafos 80-163 (doc. A/56/326, de 6 de septiembre de 2001).

17. Vid. la resolución 60/1, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 16 de septiembre de 2005.

18. Resolución 65/1, de la Asamblea General, de 22 de septiembre de 2010, *Cumplir la promesa: unidos para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Un balance más reciente puede verse en el informe del Secretario General *Una vida digna para todos: acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y promover la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo después de 2015*, de 26 de julio de 2013 (doc. A/68/2002).

B) La práctica institucional relativa al desarrollo social

El desarrollo económico, basado tan sólo en el incremento de la tasa de crecimiento y en la transferencia de recursos financieros en favor de los países en vías de desarrollo, no era suficiente si no implicaba también la justicia social en forma de reducción de la pobreza, el analfabetismo y las enfermedades o de la igualdad entre hombre y mujer; es decir, si no proporcionaba ventajas materiales y morales a las personas. La necesidad de que el desarrollo tuviera también una dimensión social fue reconocida ya por la Asamblea General de las Naciones Unidas por medio de su resolución 2542 (XXIV), de 11 de diciembre de 1969 que contiene la *Declaración sobre el progreso y el desarrollo social*. En ella se destaca que el progreso social y el desarrollo en lo social se basan en el respeto de la dignidad y el valor de la persona humana y que deben encaminarse a la continua elevación del nivel de vida tanto material como espiritual de todos los miembros de la sociedad, en particular, a la garantía del derecho del trabajo, la eliminación del hambre, la pobreza y el analfabetismo, la protección de la salud y la prestación de servicios sanitarios y de asistencia social y a la provisión de vivienda y servicios comunales satisfactorios (arts. 2, 10 y 11).

Esta nueva dimensión del desarrollo, que ya no priorizaba el crecimiento económico sino el bienestar material y moral de las personas y que situaba a éstas en el centro del mismo, tuvo reflejo en el ámbito de la protección internacional de los derechos humanos. A partir de finales de los años setenta se cristalizó en el reconocimiento internacional del derecho al desarrollo, primero en el ámbito regional (art. 22 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos de 17 de junio de 1981) y después en el ámbito universal por medio de la resolución 41/128, de 2 de diciembre de 1986 de la Asamblea General, que contiene como anexo la *Declaración sobre el derecho al desarrollo*.¹⁹

Esta concepción del desarrollo que tiene a la persona humana como sujeto central del desarrollo se conoce en la actualidad con la expresión de *desarrollo humano*. Éste ha sido definido en el primer *Informe de Desarrollo Humano* de 1990 como “un proceso que amplía las oportunidades de las personas”, que tiene dos caras: la formación de capacidades humanas tales como la mejora de la salud, el conocimiento y las habilidades, y el uso que las personas hacen de sus capacidades adquiridas para el placer, objetivos productivos o participación activa en los asuntos políticos, sociales y culturales. El desarrollo humano, “por tanto, es más que el incremento del crecimiento y la riqueza. Su objetivo debe

19. Vid. un análisis en profundidad de la misma en R. Bermejo García, “El derecho al desarrollo: un derecho complejo de contenido variable”, *ADI*, 1985, pp. 211-243; y F. Gómez Isa, *El derecho al desarrollo: entre la justicia y la solidaridad*, Bilbao, Cuadernos de Deusto de Derechos Humanos, 1998.

ser las personas”.²⁰ El resultado de esta evolución ha sido, como han reconocido los propios Estados en el documento final de la Cumbre Río+20 *El futuro que queremos*, que “las personas constituyen el centro del desarrollo sostenible”.²¹

El desarrollo social es ahora uno de los componentes imprescindibles para el desarrollo sostenible y uno de los objetivos políticos de primera magnitud que se han incorporado a la agenda internacional en los últimos años del siglo pasado, en particular, a partir de la Cumbre mundial sobre desarrollo social celebrada en Copenhague los días 11 y 12 de marzo de 1995. En ella se aprobaron la *Declaración de Copenhague sobre desarrollo social* y el *Programa de acción de la Cumbre mundial sobre desarrollo social*.²² En la declaración se señala por vez primera que “el desarrollo económico, social y la protección del medio ambiente son componentes del desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente” (pár. 6). El objetivo del desarrollo social, según la declaración, es “la justicia social, la solidaridad, la armonía y la igualdad dentro de los países y entre ellos” (pár. 29). Su núcleo fundamental está integrado por los diez compromisos adquiridos por los Jefes de Estado y de Gobierno para crear sociedades seguras, estables y justas.

Esta evolución de la concepción del desarrollo que sitúa a las personas en el centro del mismo se vio reforzada en la práctica institucional de las Naciones Unidas con la intensificación de los vínculos entre los derechos humanos y las estrategias de erradicación de la pobreza. Fruto de ella fue la elaboración por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de un proyecto de directrices sobre el enfoque de los derechos humanos en las estrategias de reducción de la pobreza en el año 2004.²³

C) La práctica institucional relativa a la protección del medio ambiente

Para hacer frente a los cada vez más graves problemas medioambientales, la práctica institucional de las instituciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas fue cada vez más numerosa y variada: tratados internacionales, declaraciones de principios y resoluciones de órganos de gestión de tales tratados. Especial importancia han tenido en este proceso algunas grandes conferencias internacionales: la Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano de 1972 y la Conferencia de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992. La

20. Vid. el *Informe sobre Desarrollo Humano 1990*, New York/Oxford, UNDP/Oxford University Press, 1990, en especial el capítulo I, p. 10.

21. Doc. A/RES/66/288, de 27 de julio de 2012 de la Asamblea General, pár. 6.

22. Vid. Doc. A/CONF.166/9, de 19 de abril de 1995.

23. Cfr. NNUU, OACDH, *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: Un marco conceptual*, Nueva York/Ginebra, 2004.

Conferencia de Estocolmo supuso el reconocimiento por vez primera de que el deterioro del medio ambiente es un problema global de toda la Comunidad internacional y significó el nacimiento del Derecho internacional del medio ambiente, en particular su *Declaración sobre el medio humano*. En ella se destaca que “la defensa y el mejoramiento del medio humano para las generaciones presentes y futuras se ha convertido en meta imperiosa de la humanidad, que ha de perseguirse al mismo tiempo que las metas fundamentales ya establecidas de la paz y el desarrollo económico y social en todo el mundo, y de conformidad con ellas” (pár. 6 del preámbulo).

En la Conferencia de Río de 1992 se adoptó la *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo* que contiene 27 principios que forman parte de un proceso continuo de codificación y desarrollo del Derecho internacional del medio ambiente. Se trata del texto más importante de derechos y obligaciones de los Estados relativos al medio ambiente ya que confirma algunos principios ya existentes y refuerza otros que aún están emergiendo.²⁴ Su valor normativo e influencia se explican porque el lenguaje de la mayoría de los principios es obligatorio, porque representan un acuerdo global que fue negociado y adoptado por consenso y porque su contenido reflejó el acuerdo sustantivo sobre la necesidad de elaborar normas para la protección del medio ambiente.²⁵

En la actualidad, la protección del medio ambiente es uno de los principales objetivos de la comunidad internacional, una de las preocupaciones de las Naciones Unidas y un componente esencial del desarrollo sostenible. Buena prueba de ello es la enumeración de los cada vez más acuciantes problemas medioambientales y de las diferentes estrategias que los Estados deberían emprender para hacerles frente contenida en el *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* de 2002 (párs. 24-46), en el *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005* (párs. 48-56) y en el documento final de la Cumbre Río+20, *El futuro que queremos*.

24. Vid. A. Kiss, “The Rio Declaration on Environment and Development”, en L. Campiglio *et al.* (eds.), *The Environment after Rio. International Law and Economics*, London/Dordrecht, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1994, pp. 55-64; y J. Viñuales (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

25. D. Freestone, “The Road from Rio: International Environmental Law after the Earth Summit”, *Journal of Environmental Law*, 1994, vol. 6, p. 193; y A. Boyle y D. Freestone, “Introduction”, en la obra de la que son editores *International Law and Sustainable Development. Past Achievements and Future Challenges*, Oxford, Oxford University Press, 1999, pp. 2-5.

III. La incorporación del desarrollo sostenible en la agenda de las Naciones Unidas

La práctica institucional aislada relativa a cada una de las dimensiones del desarrollo sostenible empezó a converger de una forma integrada como resultado de un largo proceso. Los primeros precedentes se pueden situar en los primeros años 80 del siglo pasado, se visualizó la integración del desarrollo y el medio ambiente en la Conferencia de Río de 1992 y concluyó en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asamblea General celebrada entre el 25 y el 27 de septiembre de 2015 con la adopción de la agenda de desarrollo posterior a 2015, que es una auténtica *agenda de desarrollo sostenible*.

La expresión *desarrollo sostenible* fue acuñada y divulgada por el informe de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo, *Nuestro futuro común*, adoptado en 1987. Ahora bien, el origen de esta noción se puede explicar como un proceso que ha tenido por objeto paliar las insuficiencias sociales y medioambientales que tenía el desarrollo concebido únicamente como el incremento de la tasa de crecimiento. La polisemia de la expresión y la ductilidad del concepto han facilitado su posterior evolución hasta convertirse en un objetivo fundamental de la comunidad internacional que ha pasado a ocupar un lugar central tanto entre los propósitos como en la agenda del sistema de las Naciones Unidas.

A) Los precedentes: Una serie de elementos dispersos que empiezan a converger

El concepto de desarrollo sostenible es el resultado tanto de la evolución de la noción de desarrollo como del reconocimiento de que existen límites en la biosfera y en sus recursos naturales para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

La noción de desarrollo sostenible es, en parte, el resultado de la evolución del concepto de desarrollo. Esta evolución se ha sintetizado en cuatro fases. En un primer momento, el desarrollo de los países más pobres fue concebido más como un medio para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que como un objetivo en sí mismo y, además, dicho desarrollo se entendía únicamente como un incremento de las tasas de crecimiento y como transferencia de recursos financieros externos, ya fueran de origen privado por medio de inversiones o bien procedentes de la ayuda oficial al desarrollo con el fin de romper el círculo vicioso de la pobreza. En segundo lugar, el desarrollo de los países subdesarrollados pasó a ser entendido como la autodeterminación económica, como un desarrollo autónomo, en ejercicio de su derecho a la soberanía permanente sobre sus recursos naturales. En tercer lugar, constatado el gravísimo

déficit social que generaba el desarrollo entendido de forma tan restrictiva, se concibió de manera más amplia como un proceso global económico, social, cultural y político del que es sujeto activo y beneficiario la persona humana, de forma que articulado alrededor del derecho al desarrollo se incorporó una dimensión social al mismo. Y la última fase sería la de armonizar el desarrollo con el medio ambiente a través de la noción de desarrollo sostenible.²⁶

Y, por otro lado, la noción de desarrollo sostenible es también el resultado del reconocimiento de que la capacidad de los recursos naturales y de los distintos elementos que integran la biosfera para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras tiene límites. Especial importancia tuvo en este proceso la Conferencia de Estocolmo sobre el medio humano celebrada del 5 al 16 de junio de 1972. En ella se adoptaron una declaración de principios, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano, de 16 de junio de 1972, y un Plan de acción que contenía un magnífico diagnóstico de la situación del medio ambiente y de los principales problemas ambientales que existían en el momento. Además, la Asamblea General creó el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) mediante su resolución 2997 (XXVII), de 15 de diciembre de 1972, con el objetivo de promover la cooperación internacional en relación con el medio ambiente y coordinar los programas y proyectos relativos al mismo dentro del sistema de las Naciones Unidas (pár. 2 de la I parte). Dicho programa está gestionado por un Consejo de Administración.²⁷

La *Declaración de Estocolmo sobre el medio humano* de 1972 contiene ya algunos de los elementos que el *informe Brundtland* y la Conferencia de Río van a enunciar con la expresión de desarrollo sostenible: la dimensión intergeneracional, se reconoce que la utilización de los recursos naturales, renovables y no renovables tiene límites, que los problemas medioambientales se deben tanto a la industrialización y al desarrollo tecnológico de unos como al subdesarrollo de otros, se propone que la mejor manera de asegurar a las personas un medio ambiente sano y de calidad y solucionar los problemas medioambientales que genera el subdesarrollo es el desarrollo económico y social y, por último, se incorpora también la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado

26. Vid. Y. Matsui, "The road to sustainable development: evolution of the concept of development in the UN", en: K. Ginther *et al.* (eds.), *Sustainable Development and Good Governance*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1995, pp. 53-71; N. Schrijver, "The Evolution of Sustainable Development in International Law: Inception, meaning and Status", *R. des C.*, 2007, T. 329, pp. 217-412, en especial, pp. 238-259.

27. La Asamblea General de las NNUU, mediante su resolución 67/251, de 13 de marzo de 2013, decidió cambiar el nombre de dicho Consejo por el de *Asamblea de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente* del PNUMA (pár. 2).

de la planificación del desarrollo que sea compatible con la protección del medio humano.

Otro precedente directo de la noción de desarrollo sostenible derivado del reconocimiento de que la capacidad de los recursos naturales para satisfacer las necesidades de desarrollo es limitada es la *Carta Mundial de la Naturaleza*, adoptada por la resolución 37/7, de 28 de octubre de 1982 de la Asamblea General.

B) El informe Brundtland y la Conferencia de Río de Janeiro sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992

La expresión y la noción de desarrollo sostenible fueron acuñadas y definidas por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo creada por la Asamblea General de las Naciones Unidas a finales de 1983.²⁸ En su informe final publicado en 1987 con el título *Nuestro futuro común*, más conocido como *Informe Brundtland* por el nombre de la presidenta de la Comisión,²⁹ se define el desarrollo sostenible como “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”.³⁰ La noción de desarrollo sostenible implica, según dicho informe, por un lado, la exigencia de satisfacer las necesidades esenciales de los pobres y, por otro, el reconocimiento de que la capacidad de los recursos naturales para satisfacerlas es limitada.

El “programa global para el cambio” que, según la presidenta de la comisión, Gro Harlem Brundtland,³¹ contenía el informe *Nuestro futuro común* fue debatido, negociado y reformulado por los Estados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992. En ella se adoptaron la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, el Programa 21 y la Declaración autorizada de principios, sin fuerza jurídica obligatoria, para un consenso mundial respecto a la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de

28. La Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo fue creada por medio de la resolución 38/161 de la AGNU con el mandato de reexaminar las cuestiones críticas relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo y formular propuestas de acción; evaluar y proponer nuevas formas de cooperación en esta materia; e incrementar el nivel de comprensión y compromiso respecto de la acción por parte de individuos, organizaciones voluntarias, mundo de los negocios, instituciones y gobiernos.

29. Vid. ONU, doc. A/42/427, de 4 de agosto de 1987. El texto en castellano por el cual se cita también puede verse en Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, *Nuestro futuro común*, 1ª ed., 2ª reimp., Madrid, Alianza Editorial, 1992 (1ª ed. 1988).

30. *Nuestro futuro común*, *op. cit.*, Cap. II, párr. 1, p. 67.

31. Vid. el “Prefacio del Presidente” que sirve de presentación al Informe, *Ibidem*, p. 13.

los bosques de todo tipo.³² Asimismo, los Estados adoptaron la Convención marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático y el Convenio sobre la diversidad biológica.

La *Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo* contiene algunos de los elementos constitutivos específicos fundamentales de la noción de desarrollo sostenible.³³ Desde el punto de vista sustantivo, se exige la integración de la protección del medio ambiente y del desarrollo (Principio 4); la exigencia de equidad intergeneracional para poder satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras (Principio 3); la equidad intergeneracional, en especial hacia los países en desarrollo, menos adelantados y más vulnerables (Principio 6); y se reconoce que los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas para conservar, proteger y restablecer los ecosistemas de la Tierra (Principio 7). Desde el punto de vista procedimental, la Declaración de Río incluye también el principio de participación pública y acceso a la información y a la justicia en cuestiones ambientales (Principio 10) y la obligación de realizar una evaluación previa del impacto ambiental de algunas actividades económicas (Principio 17). Además, en ella se recoge también la necesidad de un enfoque integrado del desarrollo y la protección del medio ambiente (Principio 4) y de un enfoque inclusivo que permita la participación en el proceso del desarrollo sostenible de todos los actores relevantes: los Estados (Principio 27), las mujeres (Principio 20), los jóvenes (Principio 21), las poblaciones indígenas y otras comunidades locales (Principio 22). En definitiva, como ha destacado J. Juste Ruiz, “la Declaración de Río constituye la carta básica para la consecución del desarrollo sostenible y en ella se encuentran formulados los principios que deben inspirar la realización de este objetivo vital para la Humanidad en los albores del siglo XXI”.³⁴

La Conferencia de Río significó, en primer lugar, la entrada del objetivo del desarrollo sostenible en la agenda política de la Comunidad internacional y su divulgación en todos los ámbitos desde los medios de comunicación hasta el mundo empresarial pasando por la economía, la educación o la publicidad. En segundo lugar, y en el plano jurídico, la Conferencia de Río, como concluye Ph. Sands, más que crear nuevos principios, reglas e instituciones, representa un enfoque integrado de las ya existentes con el fin de contribuir al objetivo del desarrollo sostenible e invita a los Estados al “ulterior desarrollo del derecho

32. Estos textos pueden verse en el doc. A/CONF.151/26/Rev. 1.

33. J. Viñuales (ed.), *The Rio Declaration on Environment and Development. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 2014.

34. J. Juste Ruiz, *Derecho internacional del medio ambiente*, Madrid, McGraw Hill, 1999, p. 26.

internacional en la esfera del desarrollo sostenible” (Principio 27).³⁵ Y, en tercer lugar, en el plano metodológico, a partir de dicha conferencia el concepto de desarrollo sostenible se ha convertido en una noción central para los Estados, Organizaciones internacionales, ONG’s y otros actores relevantes en los procesos de creación y aplicación de políticas públicas y de normas jurídicas porque proporciona un buen número de recursos y funciones.

C) De la Conferencia de Río de 1992 a la de 2012 sobre el desarrollo sostenible (Río+20)

Tras la Conferencia de Río se abrió una fase que tenía como objetivos dar impulso al desarrollo sostenible y evaluar los resultados conseguidos a través de las medidas de implementación que se pusieron en marcha. Esta fase tuvo como hitos principales la Conferencia de Nueva York de 1997, la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002, la Cumbre Mundial de 2005 y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de 2012 (Río+20).

1. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de 2002

La Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible, celebrada en Johannesburgo del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002, fue convocada por la resolución 55/199, de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 2000, con el doble mandato de examinar los progresos realizados y de impulsar y dar vigor al compromiso mundial a favor del desarrollo sostenible, reunió a casi la totalidad de los Estados de la Comunidad internacional, representados al más alto nivel, y a un elevado número de representantes de la sociedad civil global medioambiental y empresarial. Los resultados de la Cumbre de Johannesburgo, tras difíciles y complicadas negociaciones, fueron la Declaración de Johannesburgo sobre el desarrollo sostenible y el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.³⁶

Las principales aportaciones de la Cumbre Mundial sobre el desarrollo sostenible fueron, en primer lugar, la reconceptualización del desarrollo sostenible, ya que se amplió el concepto para incluir en él un tercer pilar que no estaba formulado de manera expresa en la Conferencia de Río, pero que a partir de la Declaración de Copenhague sobre desarrollo social de 1995 (pár. 6) empieza

35. Ph. Sands, “International Law in the Field of Sustainable Development”, *BYLL*, 1994, vol. LXV, pp. 378-379.

36. Vid. estos textos en el *Informe de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible*, Johannesburgo (Sudáfrica), 26 de agosto – 4 de septiembre de 2002 (doc. A/CONF.199/20).

a aparecer junto al desarrollo económico y la protección del medio ambiente, el desarrollo social. Éste implica incorporar al desarrollo sostenible, como aspectos más importantes, la necesidad de protección de los derechos humanos, en particular, los derechos económicos, sociales y culturales, y la exigencia de buena gobernanza en los asuntos públicos tanto en el plano nacional como en el internacional (pár. 4 del Plan). En segundo lugar, la Cumbre de Johannesburgo situó a los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el corazón del desarrollo sostenible al hacer del Plan un instrumento para la consecución de tales objetivos (párs. 1 y 2). Y, por último, se reconoció que la globalización había añadido una nueva dimensión a los problemas tradicionales, había traído nuevos problemas y también nuevas oportunidades para la consecución del desarrollo sostenible, de forma que la sostenibilidad no puede ser entendida sólo en términos ambientales sino que también ha de comprender la justicia social (párs. 14 y 15).

2. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012

Por último, las Naciones Unidas, por medio de su resolución 64/236, de 24 de diciembre de 2009, decidieron convocar la *Conferencia de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible (Río+20)* que se celebró en el año 2012 en Río de Janeiro (Brasil). Sus objetivos fueron renovar el compromiso político a favor del desarrollo sostenible, evaluar los avances logrados y hacer frente a las nuevas dificultades.³⁷ Los temas centrales de esta conferencia fueron la economía verde en el contexto del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y la mejora del marco institucional para el desarrollo sostenible.

El resultado de la conferencia fue un documento final denominado *El futuro que queremos*.³⁸ Algunos de los aspectos más destacados de dicho documento, que no llegó a ser formulado en términos de declaración,³⁹ son: la renovación del compromiso político de los Estados en pro del desarrollo sostenible (párs. 1 y 18); la reafirmación de los principios de la Declaración de Río de 1992 (pár. 15); y un tímido intento de la mejora de la gobernanza institucional del desarrollo sostenible. En este ámbito, por un lado, los Estados se comprometieron a fortalecer el PNUMA por medio de la ampliación universal de su Consejo

37. Doc. A/RES/64/236, de 24 de diciembre de 2009, pár. 20.

38. Doc. A/CONF.216/L.1, de 19 de junio de 2012. La Resolución 66/288, de 27 de julio de 2012 de la Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suyo el contenido del documento final de la conferencia.

39. A. Di Stasi, "The Normative Force of Outcome 'The Future We Want'. Brief Remarks", en M. Fitzmaurice, S. Maljean-Dubois y S. Negri (eds.), *Environmental Protection and Sustainable Development from Rio to Rio+20*, Brill, Queen Mary Studies in International Law, 2014, pp. 9-26.

de Administración, de la asignación de recursos de todo tipo con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas y a las contribuciones voluntarias y reforzando sus funciones de coordinación en el sistema (pár. 88). No obstante, como se puede apreciar, el compromiso fue limitado ya que se rechazó que el PNUMA se convirtiera en un organismo especializado de las Naciones Unidas.

Y, por otro lado, los Estados acordaron crear un “foro político de alto nivel de carácter intergubernamental y universal” que reemplazara a la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (pár. 84-86). La Asamblea General, por medio de su resolución 67/290, ha regulado el mandato, estructura organizativa, relaciones con los órganos de las NNUU y métodos de trabajo de este *Foro Político de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible*.⁴⁰ Este foro tiene un carácter intergubernamental y universal y sus funciones principales son proporcionar liderazgo político, el seguimiento y examen del cumplimiento de los compromisos y mejorar la integración de las tres dimensiones del desarrollo sostenible de manera holística e intersectorial (pár. 2). Su funcionamiento se realiza bajo los auspicios de dos órganos principales, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social. Así, las reuniones que se celebren bajo la cobertura de la Asamblea General serán cada cuatro años, tendrán lugar a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno y su resultado será una declaración política negociada (pár. 6). En cambio, las reuniones del foro bajo los auspicios del Consejo Económico y Social serán anuales, tendrán nivel ministerial, se dedicarán a un tema que refleje la integración de las tres dimensiones y al seguimiento y examen del progreso y tendrán como resultado una declaración ministerial negociada (pár. 7). Para ello, está previsto que a partir de 2016 se realicen exámenes periódicos de los compromisos y objetivos relativos al desarrollo que tendrán carácter voluntario (pár. 8) y estarán abiertos a la participación de todos los Estados y grupos principales) párs. 14 y 15). Una de las funciones de este Foro es elaborar un informe mundial sobre el desarrollo sostenible con el fin de fortalecer la conexión entre la ciencia y las políticas (pár. 20).⁴¹

La Conferencia de Río+20 tuvo unos resultados que la mayoría de los autores y ONG's han calificado como decepcionantes. Además mostró el agotamiento del modelo de las grandes cumbres ya que, cuando empezó, estaba ya todo negociado y su desarrollo se convirtió en la escenificación de breves intervenciones sucesivas de los representantes de los grupos principales.

40. Resolución 67/290, de 9 de julio de 2013, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

41. El *Informe mundial sobre el desarrollo sostenible* está en fase de diseño de un prototipo para poder pasar después a su elaboración con datos empíricos. Vid. El informe del Secretario General sobre *Opciones de alcance y metodología de un informe mundial sobre el desarrollo sostenible* (doc. E/2014/87, de 12 de junio de 2014).

IV. La agenda de desarrollo posterior a 2015: una agenda de desarrollo sostenible para la acción global

La adopción de la agenda de desarrollo posterior a 2015, adoptada por la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asamblea General el 27 de septiembre de 2015, contenida en el documento *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible* (doc. A/69/L.85) fue el resultado de dos procesos que convergieron desde puntos de partida diferentes. El primer proceso era el resultante de la evolución de las grandes cumbres sobre protección del medio ambiente primero, y sobre desarrollo sostenible después, cuyo punto y seguido hasta la fecha fue la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20) de 2012. En ella se adoptó el documento final *El futuro que queremos*, que contiene el encargo de elaborar unos ODS, y que es el germen de la incorporación de tales objetivos en el centro de la agenda internacional. El segundo proceso era el resultado de la evaluación de los logros alcanzados respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) realizada en los últimos años, en especial a partir de 2013, y de la elaboración de una nueva agenda de desarrollo de las Naciones Unidas para el periodo posterior a 2015 en la que el desarrollo sostenible tiene un papel central.

Ambos procesos convergieron en una única agenda de desarrollo de las Naciones Unidas para el periodo posterior a 2015 que tiene como centro el desarrollo sostenible y en la que ocupan un papel fundamental los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Los Estados decidieron que la propuesta de ODS formulada por el Grupo de Trabajo Abierto fuera la base principal del proceso intergubernamental para la adopción de la nueva agenda de desarrollo, ahora ya de desarrollo sostenible, para después de 2015.⁴² Como afirma de forma explícita la propia agenda, está construida, por un lado, sobre los ODM y busca completar aquéllos que no se alcanzaron (preámbulo); y, por otro lado, está basada en los resultados y compromisos asumidos en las grandes cumbres y conferencias de las Naciones Unidas (párs. 10-13). En suma, el desarrollo sostenible se ha situado en el centro de la agenda internacional y ha pasado a ser uno de los tres propósitos básicos de las Naciones Unidas, junto con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y la promoción y protección de los derechos humanos. Además, en esta fase de la evolución, por un lado, se han identificado una serie de objetivos básicos para toda la comunidad internacional; y, por otro lado, se ha convertido en la política pública global sobre el desarrollo para el periodo posterior a 2015.

42. Doc. A/RES/68/309, de 10 de septiembre de 2014.

Los propios Estados realzaron el valor político de la adopción de esta nueva agenda de desarrollo sostenible al señalar que tiene un significado y un alcance sin precedentes (pár. 5). Al poner como punto de referencia la propia creación de las Naciones Unidas, se podría decir que estamos ante ‘un momento crucial’ en el que confluyen la posibilidad de ser la primera generación que tiene éxito en acabar con la pobreza y, a la vez, la última que tendrá la oportunidad de salvar el planeta (pár. 50).

La nueva agenda de desarrollo sostenible es un plan de acción para las personas, para el planeta y para la prosperidad (preámbulo); quiere representar una *carta para las personas y el planeta en el siglo XXI*, que contiene una agenda de acción global para los próximos 15 años (pár. 51); y supone una llamada a la acción para cambiar el mundo.

A) Características de la nueva agenda de desarrollo sostenible

Esta nueva agenda se caracteriza por tres rasgos: es universal, transformadora y tiene un enfoque integrado. En primer lugar, dicha agenda tiene un carácter *universal* porque ha sido aceptada por todos y es aplicables a todos (párs. 1, 2 y 5). Por un lado, es universal porque ha sido elaborada por medio de un proceso inclusivo en el que, a través de una amplia ‘conversación global’, han participado Estados, organizaciones internacionales, actores del sector privado, entidades y personas de la sociedad civil global y la comunidad académica y científica. Aunque la propuesta base fue el informe elaborado por el Grupo de Trabajo Abierto, compuesto por los representantes de 30 Estados y presentado a la Asamblea General el 12 de agosto de 2014,⁴³ no se trata de una agenda que los países desarrollados proponen a los países en vías de desarrollo, sino que es una agenda elaborada por todos, para todos los Estados y para todas las personas. Y, por otro lado, los objetivos y las metas contenidas, a diferencia de los ODM que fueron adoptados para los países en desarrollo, son universales porque van dirigidas al mundo entero, sean países pobres o ricos, y son aplicables a todos los Estados y a todas las personas. Como proclama la propia agenda, “somos ‘Nosotros los pueblos’ los que nos embarcamos hoy en este camino hacia 2030” al aprobar “esta agenda del pueblo, y para el pueblo” (pár. 52).

La nueva agenda de desarrollo sostenible tiene un carácter *transformador*. El fin último de los objetivos y de las metas no es la gestión del desarrollo sino que tiene la ambición de cambiar el mundo, de hacer un planeta mejor en que Estados y personas vivamos mejor (párs. 2 y 7). La ambición transformadora

43. Doc. A/68/970, de 12 de agosto de 2014.

se manifiesta en varios aspectos: en la propia denominación de la agenda, *Transformar el mundo*; en que representa “una llamada a la acción para cambiar nuestro mundo”; en la trascendencia de los objetivos incorporados en dicha agenda (un mundo libre de pobreza, hambre, enfermedades, donde toda forma de vida pueda prosperar); y en la incorporación de una versión *soft* del *principio maximin* rawlsiano al exigir que todos los seres humanos disfruten del progreso económico, social y tecnológico y que en la aplicación de la agenda “nadie sea dejado atrás” (preámbulo y pár. 4).

Una tercera característica de la agenda es su enfoque integrado en varios sentidos. Este nuevo rasgo es el resultado de la indivisibilidad de los objetivos y metas porque el cumplimiento incumplimiento de uno de ellos condiciona el de los demás. Es una agenda integrada también en el sentido de que las tres dimensiones del desarrollo sostenible ya no se presentan ni operan de forma aislada (pár. 5 y 7). Y el enfoque integrado es el resultado también de la interrelación de los compromisos y acuerdos que ya estaban contenidos en los documentos finales de las grandes cumbres y conferencias sobre los diferentes problemas y ámbitos materiales que han pasado a formar parte del contenido de la agenda (pár. 10-13). En este sentido, la nueva agenda de desarrollo posterior a 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles son coherentes con la propuesta de ODS del Grupo de trabajo Abierto creado por la Asamblea General.

B) Contenido de la nueva agenda de desarrollo sostenible

El contenido de la nueva agenda se puede sistematizar en cinco partes. En la primera se exponen los presupuestos ideológicos de la misma (es una agenda para las personas, el planeta y la prosperidad de todos los seres humanos), su ambición de ser la política global en materia de desarrollo sostenible y su contextualización en la historia de la ONU y en el marco temporal actual (Preámbulo e introducción).

Una segunda parte está formada por el contenido sustantivo: los 17 ODS (que se reproducen en el subepígrafe siguiente) y las 169 metas que representan el conjunto de fines y medios, de objetivos políticos y políticas públicas en materia de desarrollo sostenible para los próximos 15 años (párrs. 54-59). Se trata, como es lógico, de la parte más importante porque es la que recoge la política global de las Naciones Unidas para el desarrollo.

La tercera parte estaría integrada por los medios de implementación (párrs. 39-46 y 60-71): los específicos para cada uno de los ODS; los recursos financieros, que son los aprobados en la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, celebrada en Addis Abeba del 13 al 16 de julio de

2015⁴⁴, y cuya agenda de acción tendrá un papel fundamental (párrs. 40 y 62); y un último tipo de medios entre los que destaca el *Mecanismo de Facilitación de Tecnología*, creado por la Agenda de Acción de Addis Abeba (párr. 123 de la Agenda de Acción de Addis Abeba), e incorporado por referencia en la agenda de desarrollo (párr. 70).

La cuarta parte es la relativa al seguimiento y supervisión. En las disposiciones que lo integran se destaca la importancia que tendría para la implementación de la agenda la existencia de un marco robusto, efectivo, inclusivo y transparente que pudiera operar en los niveles nacional, regional y global (párrs. 72-73). Además, se enuncian los principios que deberían guiar los procesos de seguimiento y supervisión (párrs. 74-75). Asimismo, se estimula a todos Estados a diseñar y poner en práctica procesos nacionales, subnacionales y regionales de supervisión de la implementación de los ODS y de las metas (párrs. 78-81). Y, por último, se enuncian las líneas maestras de un proceso de supervisión de alcance global (párrs. 82-90). El órgano al que se le atribuye la responsabilidad primordial es el Foro Político de Alto Nivel sobre Desarrollo Sostenible (FPANDS), que será informado cada año por un *Informe sobre los progresos en los ODS*, que ha de elaborar el Secretario General en cooperación con el sistema de las Naciones Unidas, y por un *Informe sobre Desarrollo Sostenible Global* de carácter científico-político (párr. 83). Los procesos regulares de supervisión y las sesiones temáticas las realizará el FPANDS en sus reuniones bajo los auspicios del Consejo Económico y Social (párrs. 84-85). En cambio, en sus reuniones bajo los auspicios de la Asamblea General, el FPANDS proporcionará orientación política de alto nivel sobre la agenda, su implementación, los nuevos desafíos y otras acciones que pudieran ser necesarias (párr. 87). Estos procesos de supervisión estarán abiertos a la participación no sólo de los Estados, sino también de los grupos principales, a miembros del sector privado y a otros actores interesados (párr. 89).

La última parte del contenido de la agenda es la llamada a la acción para cambiar el mundo (párrs. 49-53). Los Estados destacan la importancia política del momento, del desafío y de las medidas adoptadas. En dicha agenda se compara el significado político del momento fundacional de la ONU con el actual, setenta años después: "podemos ser la primera generación en tener éxito en acabar con la pobreza; y a la vez, somos la última que tendrá la oportunidad de salvar el planeta (párr. 50). Por ello, la nueva agenda es calificada como una *Carta para las personas y para el planeta en el siglo XXI* (párr. 51) y hace

44. Vid. el documento final de la Tercera Conferencia Internacional sobre Financiación del Desarrollo, A/CONF.227/L.1., de 16 de junio de 2015.

(“Nosotros los pueblos”) una llamada a la acción hacia 2030 para cambiar el mundo (pár. 52).

C. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible como síntesis de la política de las Naciones Unidas sobre desarrollo

Los 17 ODS sintetizan la política de las Naciones Unidas sobre el desarrollo (vid. cuadro adjunto) y han sido determinados y concretados en 169 metas. Estos ODS incluyen algunos ODM, aquéllos cuyas metas no se pudieron alcanzar, pero, sobre todo, amplían su ámbito material con objetivos de carácter ambiental (cambio climático, mares, océanos y recursos marinos, ecosistemas terrestres) e incorporan otros orientados a cambiar el modelo de desarrollo (energía sostenible, crecimiento sostenido, inclusivo y sostenible, reducción de la desigualdad en y entre países).

Objetivos de desarrollo sostenible

Objetivo 1. Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo

Objetivo 2. Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible

Objetivo 3. Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades

Objetivo 4. Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos

Objetivo 5. Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas

Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad de agua y su ordenación sostenible y el saneamiento para todos

Objetivo 7. Garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos

Objetivo 8. Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos

Objetivo 9. Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sostenible y fomentar la innovación

Objetivo 10. Reducir la desigualdad en y entre los países

Objetivo 11. Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles

Objetivo 12. Garantizar modalidades de consumo y producción sostenibles

Objetivo 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos* *

Reconociendo que la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es el principal foro intergubernamental internacional para negociar la respuesta mundial al cambio climático.

Objetivo 14. Conservar y utilizar en forma sostenible los océanos, los mares y los recursos marinos para el desarrollo sostenible

Objetivo 15. Proteger, restablecer y promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, efectuar una ordenación sostenible de los bosques, luchar contra la desertificación, detener y revertir la degradación de las tierras y poner freno a la pérdida de la diversidad biológica

Objetivo 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles

Objetivo 17. Fortalecer los medios de ejecución y revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible

Fuente: Doc. A/68/970, de 12 de agosto de 2014.

Los ODS se caracterizan porque tienen un alcance global, son aplicables universalmente, están orientados a la acción y tienen carácter contextual. En primer lugar, los ODS tienen un *alcance global*, resultado de una gran pacto tácito entre el Norte y el Sur, porque pretenden hacer frente a problemas de carácter global (los problemas ambientales); proponen fines que tienen un alcance global derivado del reconocimiento de las personas como centro del desarrollo sostenible (los vinculados a algunas necesidades básicas esenciales o bienes públicos globales como acabar con la pobreza y el hambre, proporcionar sanidad, educación o agua) o dibujan un determinado modelo de sociedad (igualdad entre géneros, crecimiento económico inclusivo y sostenible, ciudades y asentamiento urbanos inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, consumo y producción sostenible, sociedades pacíficas e inclusivas en las que se pueda acceder a la justicia y tengan instituciones eficaces, responsables e inclusivas). En suma, son la síntesis de la política de las Naciones Unidas para

el desarrollo en el siglo XXI ya que no enumeran sólo las necesidades básicas de las personas sino que suponen un auténtico programa de justicia social para la comunidad internacional. En segundo lugar, se caracterizan porque son *universales*, es decir, aplicables a todos los Estados y a todas las personas con independencia de su nivel de desarrollo (pár. 55). No son unos objetivos adoptados para unos pocos sino que tienen como destinatarios a la comunidad internacional. Son la política de las Naciones Unidas para todos. En tercer lugar, están *orientados a la acción* porque tiene voluntad de transformar el mundo, de cambiar el estado actual de la relación entre el crecimiento económico, las consecuencias sociales y la protección del medio ambiente. Y, una última característica, es su *carácter contextual* porque en su implementación se debe tener en cuenta las diferentes realidades que se dan en cada Estado, sus distintas capacidades y niveles de desarrollo y, además, se deben respetar las propias políticas y prioridades nacionales (pár. 57). Cada gobierno puede decidir cómo adapta los ODS y las metas a sus propias circunstancias nacionales.

Los ODS, en cuanto técnica para identificar el núcleo básico de la política de las Naciones Unidas en materia de desarrollo hasta 2030, suscitan importantes debates. Un primer debate es el relativo a las ventajas comparativas que proporciona respecto a otras técnicas. Las formulación de unos ODS tienen algunas *ventajas* como son su capacidad para seleccionar y dar visibilidad a algunos fines, problemas o aspiraciones; su carácter integrado ya que en cada uno de ellos están incorporadas las tres dimensiones del desarrollo sostenible; su transformación en una política pública global; su ambición transformadora ya que concentran la voluntad política y son instrumentos para la acción política; y su carácter simbólico en cuanto referencias básicas para evaluar la legitimidad de la conducta en este ámbito no sólo de las Naciones Unidas y de sus Estados sino también de todos los miembros de la comunidad internacional, sean organizaciones internacionales, actores no estatales del sector privado o miembros de la sociedad civil global.

Ahora bien, la formulación de los ODS también plantea *inconvenientes* que no conviene infravalorar. Entre otros, se puede apuntar los siguientes: la dificultad de distinguir con nitidez entre objetivos y metas; la dificultad de medir con indicadores y estadísticas el grado de consecución de algunos de los objetivos;⁴⁵ el incremento del número de ODS que puede saturar a los destinatarios y reducir algunas de sus ventajas potenciales;⁴⁶ la lista de ODS

45. J. Vandermoortele, "No creas todo lo que dicen de los ODM", *El País*, 16 de febrero de 2015.

46. Ch. Kenny, "¿Hemos perdido el rumbo? De los ODM a los ODS", *Política Exterior*, 2015, N° 16, enero-febrero; J.A. Sanahuja, "De los Objetivos del Milenio al desarrollo sostenible: Naciones Unidas y las metas globales post-2015", en Manuela Mesa (coord.), *Focos de tensión, cambio geopolí-*

no prioriza entre sus objetivos, algunos de ellos son poco realistas y, por tanto, poco ‘inteligentes’;⁴⁷

Una segunda cuestión que plantean los ODS es la dificultad de compatibilizar dos de sus características esenciales: su universalidad y su carácter contextual. Si los ODS tienen un alcance global y carácter universal, si responden a fines, problemas y aspiraciones que van dirigidos a todos los Estados y personas, cómo combinar esta universalidad con el respeto a las propias políticas y prioridades nacionales y su aplicación teniendo en cuenta las distintas capacidades, niveles de desarrollo y circunstancias nacionales.

El tercer debate se genera alrededor de los medios previstos para su implementación, los mecanismos de supervisión y, en definitiva, respecto a su eficacia. Desde hace algunos años ya, algunos autores han advertido que la estrategia de identificación y aprobación de grandes objetivos políticos en instrumentos cuya naturaleza jurídica es la de *soft law*, que deben ser alcanzados por medio de la ayuda financiera de Estados y organizaciones internacionales (a través de cualesquiera de las modalidades que se incluyen en la *Agenda de Acción de Addis Abeba* de 2015) no es eficaz. A cambio, han propuesto la desaparición de algunas instituciones internacionales o de la Ayuda Oficial al Desarrollo y, en su lugar, crear bien un nuevo organismo internacional con capacidad bien para proveer directamente las necesidades básicas esenciales o los bienes públicos acordados⁴⁸ o bien que financie tales necesidades o bienes a todas las personas con independencia del Estado en el que pudieran residir.⁴⁹

En todo caso, aun aceptando estas dificultades, los ODS ya han conseguido algunas primeras victorias. Se han situado en el centro de un debate informado en el espacio público global en el que han participado Estado y otros miembros de la comunidad internacional en una gran ‘conversación global’; han pasado a formar parte de la agenda global y, ahora también, de la de las Naciones Unidas; y se han convertido, como aquí se defiende, en uno de los propósitos de las Naciones Unidas. Quizá los problemas de esta política pública global no residen tanto en su ambición, en su enfoque, en su legitimidad o en la

tico y agenda global, Anuario 2014-2015, Fundación cultura de la paz, 2015, pp. 49-83, en especial, pp.78-81.

47. Vid. la propuesta *Objetivos de Desarrollo Inteligentes*, del Copenhaguen Consensus Center, dirigido por B. Lombord y apoyado por algunos economistas, incluidos algunos premios Nóbel en <http://www.post2015consensus.com>

48. E.U. Petersman, “How to Reform the UN System? Constitutionalism, International Law, and International Organization”, *Leiden Journal of International Law*, 1997, N° 10, pp. 421-474.

49. J.M. Severino y O. Ray, “The End of ODA: Death and Rebirth of a Global Public Policy”, *Center for Global Development Working Paper*, 2009, N° 167 (<http://www.cgdev.org/sites/default/files>, último acceso, 27 de julio de 2015).

incorporación de nuevas aspiraciones sociales como en los medios acordados para su implementación, ya que ésta exige una reorganización institucional de las Naciones Unidas, una adecuada financiación de las políticas y la supervisión continuada de la aplicación mediante mecanismos eficaces en el plano nacional, regional y global.

Conclusiones

La adopción de la nueva agenda de desarrollo posterior a 2015 en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Asamblea General en septiembre de 2015 tuvo una gran importancia para las propias Naciones Unidas y para creación e implementación de una política pública en materia de desarrollo sostenible. El núcleo de dicha agenda son los 17 ODS y las 169 metas que los determinan y especifican. Esta nueva agenda consolida la evolución progresiva de las competencias de las Naciones Unidas y confirma que el desarrollo sostenible se ha situado en el centro de sus actividades. Por ello, se puede defender que la práctica institucional de las organizaciones y órganos que integran el sistema de las Naciones Unidas realizada durante las últimas décadas pero, en especial, la llevada a cabo a lo largo del proceso de negociación, elaboración y aprobación de la nueva agenda de desarrollo posterior a 2015, en la que los ODS son la síntesis de su política pública en este ámbito material, habría reinterpretado el art. 1.3 (primer párrafo) de la CNU para convertir el desarrollo sostenible en uno de sus propósitos.

Varios son los motivos que justifican esta tesis. El primero es su legitimidad de origen y de resultado. La reinterpretación del art. 1.3 de Carta tiene su origen en una práctica institucional inclusiva en la que han participado todos los Estados, instituciones y órganos del sistema de las Naciones Unidas en una ‘conversación global’ que ha permitido la negociación e identificación de los ODS. Además, tiene legitimidad de resultado porque la nueva agenda de desarrollo fue aprobada por consenso en la Asamblea General. Un segundo argumento reside en la terminología utilizada en la propia agenda que tiene un aroma constitucionalista: se adopta en nombre de “Nosotros los pueblos...”; se denomina a sí misma una *Carta para las personas y el planeta en el siglo XXI*; y quiere ser una *agenda de acción global* para cambiar el mundo. Un tercer argumento se deriva de las características de la agenda y de los ODS: aquélla es universal, transformadora e integrada y los ODS tienen un alcance global, son aplicables universalmente, están orientados a la acción y tienen carácter contextual. Y, por último, contribuye a argumentar la condición de propósito de las Naciones Unidas el contenido de los ODS, que incluye algunas necesidades básicas de todas las personas, algunos bienes públicos globales, incorpo-

ra metas básicas de justicia social y propone un nuevo modelo de consumo y producción compatible con los límites del planeta.

En conclusión, las características del proceso analizado y su resultado final puede ser calificado, con la expresión de B. Ackerman, de *momento constitucional*⁵⁰ que habría producido una reinterpretación de la Carta incorporando un nuevo contenido al párrafo primero del art. 1.3 para incluir entre sus fines el de promover el desarrollo sostenible sin necesidad de una enmienda formal de la Carta. La implementación de la nueva agenda de desarrollo y la práctica institucional necesaria para ello confirmara si estamos ante un auténtico ‘momento constitucional’, que habría traído el cambio en los propósitos y nuevas exigencias institucionales, o, por el contrario, se trata tan sólo de un ‘momento de entusiasmo’ por el desarrollo sostenible que una vez pasado el fervor inicial habría perdido su potencial transformador.

50. B. Ackerman, *We the People: Foundations*, Vol. 1, Harvard, Harvard University Press, 1991; y *We the People: Transformations*, Vol. 2, Harvard, Harvard University Press, 1998 propuso la noción de *momento constitucional* para explicar determinados cambios en la constitución de los Estados Unidos producidos bien por un acuerdo político, por voluntad de los ciudadanos o de las instituciones (en especial de los jueces del Tribunal Supremo) sin necesidad de un reforma formal de la misma.

EL LARGO CAMINO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE

MAGDY MARTÍNEZ-SOLIMAN*
DIEGO ANTONI**

El respeto y el disfrute de los derechos fundamentales de las personas es la visión que dio vida en 1945 a la Organización de las Naciones Unidas. Tras la estela de horror y destrucción dejada por la Segunda Guerra Mundial, había quedado clara la urgente necesidad de fundar un nuevo orden mundial en torno a una eficaz promoción y protección de los derechos humanos. De esta manera, se reconocía por primera vez en la historia la relación intrínseca e interdependiente entre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la protección de los derechos humanos y... el desarrollo de los países. Se anticipaba la década de la descolonización no sólo como un proceso político de independencia en Asia y África, sino como una promesa de prosperidad para sus pueblos.

Pese a ser considerado uno de los pilares de la nueva organización mundial, el desarrollo era entendido de manera bastante estrecha. Se trataba antes que nada de una tarea ejercida por economistas, científicos sociales y expertos en políticas públicas. Sus indicadores se medían en Producto Interno Bruto, valor

* Subsecretario General de las Naciones Unidas y Administrador Auxiliar del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

** Especialista en Gobernabilidad, Género y Prevención de Crisis del Buró de Políticas y Apoyo al Programa del PNUD.

de las exportaciones y de las importaciones, o niveles de industrialización. Al calor de la gran ola de descolonización de los cincuentas y sesentas, es la época de oro del desarrollismo y de las políticas de sustitución de importaciones. Variables tan fundamentales en el Siglo XXI como el respeto al medio ambiente o la centralidad de las libertades individuales simplemente no figuraban en el mundo del desarrollo. La Guerra Fría, naturalmente, ayudaba a esa concepción lineal.

¿Cómo pasamos de una visión básicamente economicista a una visión centrada en las personas y su entorno? El camino ha sido largo y lleno de vericuetos. El presente texto no busca dar cuenta de todos los elementos del riquísimo debate alrededor de la idea de desarrollo. Se necesitarían varios volúmenes para hacerle justicia. Lo que pretende es más bien arrojar luz sobre algunos de los hitos principales del debate y, en particular, aquellos que están más directamente relacionados con la incansable labor que la Organización de las Naciones Unidas ha llevado a cabo en el terreno del desarrollo. Dada la centralidad de la ONU en este ámbito, no es excesivo decir que los pasos decisivos hacia el concepto actual de desarrollo humano sostenible se dieron de la mano de la ONU.

Han sido dos los momentos fundamentales en el largo camino hacia el marco conceptual que hoy nos rige, el del desarrollo humano sostenible. El primero es, sin lugar a dudas, el surgimiento del concepto de “desarrollo humano” enarbolado por el brillante pensador Amartya Sen. El segundo es la incorporación de los derechos humanos en la praxis del desarrollo a partir de las grandes cumbres internacionales de los noventas y después de años en que los derechos humanos y el desarrollo corrían paralelos y simplemente se ignoraban. Ambos momentos impactaron profundamente la manera de entender y hacer desarrollo.

Hoy las concepciones vigentes de desarrollo y de derechos humanos se enriquecen mutuamente en la práctica. Por un lado, los derechos humanos han agregado mucho valor a la agenda de desarrollo, enfatizando la rendición de cuentas de los gobernantes acerca de los derechos fundamentales de los ciudadanos, y aportando un rico entramado y utillaje normativo. Por su parte, el desarrollo humano sustentable ha dado una visión dinámica y de largo plazo al cumplimiento de los derechos.

Es mucho lo que se ha avanzado desde entonces. En primer lugar, se ha ido desarrollando la normatividad internacional en la materia. Concretamente, hoy existe un conjunto de mecanismos de observación y evaluación que permite emitir recomendaciones y sanciones para que los Estados cumplan con los estándares mínimos que garanticen la protección de los derechos humanos de las personas. También han surgido organismos especializados. Para dar efectividad al derecho de asilo, por ejemplo, la Asamblea General creó en

1950 el Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados. En el año de 1993 nació la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Entender la evolución del debate es entender mejor las encrucijadas actuales del desarrollo. Está claro que el mundo de hoy poco tiene que ver con el que vio nacer a las Naciones Unidas en 1945. La globalización, el cambio climático, el terrorismo, las migraciones, los avances tecnológicos, entre tantas otras variables, han llevado a la comunidad internacional a enfrentar realidades a la vez más complejas y riesgosas. Las preguntas que hoy en día nos hacemos sobre cómo enfrentar esta evolución contienen las lecciones aprendidas de lo que hicimos en el pasado.

Un desarrollo centrado en las personas y sus derechos

Pocos pensadores han influenciado tanto el debate sobre desarrollo como el Premio Nobel Amartya Sen. Para Sen, desarrollo es antes que nada un proceso centrado en las personas y que permite “la expansión de las libertades reales que goza un pueblo”. Como todas las ideas transformadoras, esta idea contiene sencillez y profundidad. Poner a las personas al centro de las preocupaciones, simplemente cambió el centro de gravedad desde las unidades más abstractas que son los países hacia los individuos de carne y hueso. Y al plantear un nuevo sujeto también giraron los objetivos y las formas de medir su cumplimiento. Trabajar por las libertades reales de las personas es expandir de forma gradual tanto su capacidad de agencia como los espacios para ejercer esta capacidad. En otras palabras, no sólo es necesario contar con un marco de derechos centrados en las personas sino que este marco se traduzca en opciones reales (medibles) y deseadas por las personas.

La manera en que la ONU hizo suyo este enfoque también fue brillante: a través de la traducción de derechos en políticas públicas. Esta idea empezó a desplegarse con las grandes cumbres internacionales que se organizaron sobre temas sociales después de la caída del Muro de Berlín. De alguna manera, la Guerra Fría también había congelado el debate acerca de los derechos, ya que éstos eran interpretados de manera muy distinta en función del bloque desde el que se les miraba.

La primera gran cumbre convocada por la ONU fue la de la infancia en 1990. Le siguieron la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro en 1992, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993, la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994, la Cumbre Mundial de Desarrollo Social de Copenhague en 1995, y la Cuarta Conferencia Mundial sobre el Estatus de la Mujer en Beijing ese mismo año, por citar las más importantes.

Lo que unió estos grandes momentos y espacios de discusión fue el enfoque de derechos y su aproximación holística. Como lo resumió de manera soberbia la Declaración de Viena “todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”. Esta frase sería retomada por varios instrumentos jurídicos votados posteriormente y hasta nuestros días, incluyendo por ejemplo la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad adoptada por la Asamblea General en 2006.

Con todo, la característica más sobresaliente de estas conferencias fue su llamado a traducir el marco de derechos en acciones concretas para la ampliación de la capacidad de agencia de las personas. Y qué mejor manera de mover a la acción que fijar metas concretas y movilizadoras. La Declaración de Copenhague de 1995, por ejemplo, fija entre sus 10 compromisos la erradicación simple y llana de la pobreza en el mundo. ¿Cómo se haría realidad un objetivo de esta naturaleza? ¿Cómo combinar concretamente el combate a la pobreza con los demás derechos establecidos por los otros instrumentos? ¿Cómo tomar en cuenta a partir de derechos universales las necesidades específicas de los diferentes individuos y colectivos? Mientras los países se daban a la tarea de diseñar políticas públicas encaminadas a aterrizar las cumbres internacionales, la ONU se dedicó a encontrar respuestas a estas preguntas.

Una forma de encauzar los esfuerzos por hacer realidad los derechos fue terminar de darle coherencia y significado al nuevo marco internacional. Había que acomodar los diferentes compromisos bajo un mismo firmamento. El concepto organizador no podía ser otro que el expresado por Amartya Sen en su definición de desarrollo humano. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), de la mano del economista pakistaní Mahbub ul Haq, lo sintetizaría en 1990 de manera magistral con una nueva medición: el Índice de Desarrollo Humano (IDH). Compuesto por indicadores de salud, educación e ingreso, la irrupción de este nuevo índice no sólo significó el final de la tiranía del Producto Interno Bruto, sino una nueva forma de mirar los diferentes derechos en función de un objetivo común: las libertades reales de las personas, el derecho a disfrutar, y el disfrute efectivo, de vidas y opciones que individualmente valoramos.

La pronta acogida que tuvo el IDH mostró su buena sintonía con las cumbres que estaban sucediendo en los años noventa. Su éxito también concitó críticas que había que tomar en cuenta. Quizá la mayor crítica implícita vino de los movimientos que empezaron a reivindicar derechos específicos tras el reconocimiento de los pisos de derechos mínimos aplicables para todos y todas. Y desde luego aquí nos referimos a la irrupción de los movimientos de mujeres que muy rápidamente cuestionaron la invisibilidad de los sexos y

del género en los diferentes instrumentos y sus mediciones. En respuesta, el PNUD introdujo el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG).

El cuestionamiento desde los movimientos de mujeres también introdujo el tema de las desigualdades al corazón de la discusión sobre desarrollo. No sólo había que hacer visibles las diferencias entre personas, empezando por el sexo y la construcción de la identidad de género, sino que había que atender y priorizar las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales, muchas de ellas surgidas de prácticas discriminatorias. Así como había cada vez más evidencia empírica de que la discriminación padecida por las mujeres explicaba sus rezagos y se traducía en menor bienestar social para el conjunto de la sociedad, así las pérdidas netas inducidas por otras desigualdades empezaron a ser documentadas. Estas pérdidas son desde luego sociales y económicas pero también de orden político. Quedaba cada vez más claro que las desigualdades dificultan el empoderamiento de los individuos en la esfera pública, y más ampliamente la construcción de una democracia incluyente y participativa.

La invención de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

Mientras se decantaba el debate sobre desigualdades, la comunidad internacional ponía en práctica las virtudes de los nuevos marcos de derechos y el concepto de desarrollo humano. Parecía obvio que su guía resultaba muy útil para ordenar por un lado las políticas públicas en casa y, por el otro, la ayuda oficial para el desarrollo que había empezado a perder la brújula a causa de su variedad de intervenciones e intereses. El mundo del desarrollo se puso entonces a soñar con la idea de una gran pauta global que pudiera sintetizar de manera sencilla los derechos principales, articular todos los esfuerzos y medir su cumplimiento en los países. Los planetas estaban alineados para que nacieran los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs).

Mucho se ha escrito sobre su nacimiento. La principal crítica siempre ha sido que los ODMs fueron diseñados por los técnicos en y alrededor de Naciones Unidas y luego entregados a los países para su cumplimiento. Fueron instrumentales el Grupo de Pobreza del PNUD, dirigido por el economista belga Jan Vandemoortele, el Administrador del PNUD Mark Malloch-Brown, hombre de confianza de Kofi Annan, del que sería después Vicesecretario General de la ONU, y el propio Secretario General quien consideraba que entrar en una interminable espiral de negociaciones difuminaría la claridad y enfoque de los ocho Objetivos. Por otro lado, había tal consenso alrededor de la necesidad de un instrumento de esta naturaleza, que la adopción en el año 2000 de los 8 ODMs y la Declaración del Milenio

fue un paso natural en la forma en que se estaba trabajando en temas de desarrollo. El entusiasmo general era tal que la presión y la prisa por adoptar esta pauta voluntaria impidieron que quedasen mejor reflejados temas clave como las desigualdades, la sostenibilidad medioambiental, la gobernanza democrática o el empleo (este último, incluido a la postre en 2008 como objetivo 1B ligado a la disminución de la pobreza y el hambre como “alcanzar el pleno empleo productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes”).

Ciertamente el enfoque de género fue atendido en el Objetivo número 3 y de manera transversal en varias de las metas, pero la propia situación de las mujeres quedaba fragilizada en la pauta al no ser tomadas en cuenta las demás desigualdades, mismas que en muchas ocasiones se suman y generan mayores brechas, por ejemplo, entre mujeres, que entre mujeres y hombres pertenecientes a un mismo estrato socioeconómico y en un mismo país.

Independientemente de las circunstancias de su adopción, es un hecho que al no haber sido involucrados en su hechura, los países tardaron en digerir e implementar la pauta. Eso explica en gran medida la lentitud con que las políticas públicas nacionales incorporaron los ODMs en su agenda. Los primeros informes nacionales sobre su cumplimiento empezaron a llegar en números significativos hasta cinco años después de su adopción. En algunos casos, los países decidieron fijarse metas más ambiciosas para reflejar adecuadamente las realidades locales. Pero estos procesos de adaptación nacional tomaron tiempo. Por último, la apropiación de la pauta por parte de la ciudadanía de los países en desarrollo también fue cuesta arriba pese a los esfuerzos de la Campaña del Milenio, dirigida por la ex Ministra de Desarrollo holandesa Eveline Herfkens, y los gobiernos para movilizarla.

Con todos sus desperfectos, la impronta de los 8 ODMs y sus 48 metas ha sido mayúscula. Gracias a la pauta del Milenio, por primera vez el mundo se puso en acción de manera coordinada para dar cumplimiento concreto a derechos fundamentales de las personas y hacer realidad la dignidad de la que habla la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU. Los ODMs ordenaron la ayuda al desarrollo, alinearon las políticas públicas nacionales, y de manera aún más profunda, instalaron los derechos humanos en la conversación global sobre desarrollo.

Los buenos resultados obtenidos a nivel mundial en los temas abordados –la lucha contra la pobreza, el hambre, la enfermedad, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación contra la mujer– le deben mucho a los ODMs aunque no sea fácil cuantificarlo. Su impacto indirecto en otros ámbitos del desarrollo también ha empezado a documentarse: desde

la disminución de la violencia doméstica en los hogares con mejor acceso a salud y educación hasta el empoderamiento de la ciudadanía en el espacio público por el simple hecho de haber resuelto algunas de sus necesidades más apremiantes. Pese a las variaciones entre países, en ocasiones importantes, el balance global es indudablemente positivo.

Una aproximación para entender el impacto de la pauta es la iniciativa financiada y apoyada desde España llamada el “Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio”. Establecido en 2007 a través de un histórico acuerdo entre el gobierno español el Sistema de las Naciones Unidas, este fondo ha sido un catalizador clave para transformar los ODMs en realidades tangibles. Su labor se basó en aplicar enfoques integrados y holísticos a los problemas del desarrollo identificados por los propios socios nacionales. También reforzó el trabajo conjunto y la reflexión de las agencias de las Naciones Unidas sobre las formas de hacer desarrollo en el terreno. Fueron instrumentales para su consecución los actores de entonces: el Administrador del PNUD y ex Ministro de Hacienda de Turquía, Kemal Derviş, su amigo y Ministro de Hacienda de España Pedro Solbes, y la Secretaria de Estado para la Cooperación Leire Pajin.

Tuvimos la suerte de participar en la implementación en México de iniciativas financiadas y apoyadas por el Fondo y vimos de primera mano que la articulación de los ODMs con recursos y voluntades a nivel subnacional y nacional genera resultados potentes. La construcción de vivienda sustentable en zonas con desplazados internos en Chiapas, por ejemplo, desató dinámicas virtuosas de reconciliación comunitaria y recomposición de los tejidos social y económico. Los resultados concretos allí observados llevaron a los diferentes actores políticos a incorporar en la Constitución estatal los ODMs como referentes mandatorios para las políticas locales. El ejemplo de Chiapas fue emulado no sólo en otros estados de México sino en otros países.

El cuantioso esfuerzo financiero y técnico desplegado por el gobierno y la cooperación de España rindieron frutos en todas las latitudes y en todos los temas abordados. Hasta ahora, el Fondo ha beneficiado directamente a más de 9 millones de personas a través de 130 programas conjuntos en 50 países de todo el mundo. El Fondo también ha sido una muestra de la generosidad y visión de España. Un país que apenas hace cincuenta años recibía ayuda alimentaria de las Naciones Unidas, mostraba su mejor rostro multilateral y una experiencia creciente como oferente de primer nivel de cooperación al desarrollo.

La realidad amplió el espectro de los Objetivos

El Fondo español es igualmente relevante por haber puesto de manifiesto la necesidad de ir más allá del ámbito originalmente cubierto por los ODMs.

Para seguir usando el ejemplo de Chiapas, el trabajo que allá hicimos sobre la meta de vivienda –“haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios”– tenía evidentes prolongaciones en otras dimensiones que no fueron satisfactoriamente elaboradas en la pauta del Milenio, como la economía o la gobernanza locales.

En primer lugar, la implementación de los ODMs hizo comprender el concepto y el valor para el desarrollo del entorno institucional. Lo intuíamos pero quedó confirmado con los ODMs: las estrategias de desarrollo, por más completas y holísticas que sean, sólo son firmes y duraderas en el tiempo si se apoyan en un marco institucional que incentive comportamientos responsables. En otras palabras, el desarrollo es sostenible sólo al ser acompañado por cierto tipo de instituciones.

Con el tiempo, el PNUD ha resumido las características ideales que debieran tener las instituciones a través de dos atributos: inclusividad y responsividad. Instituciones inclusivas son aquellas que emanan de procesos en donde la ciudadanía participa, no sólo a través de elecciones sino de los espacios para la toma de decisiones que le atañen. La capacidad de las instituciones para establecer vínculos de confianza y procesar las diferencias de opinión es clave para poder pasar a la acción colectiva que es el desarrollo. Y aquí es donde adquiere todo el sentido la responsividad de las instituciones: su capacidad para dar respuesta oportuna y eficiente a las demandas diversas de la ciudadanía y rendir cuentas sobre su quehacer. Resulta curioso que en la consulta “Mi Mundo” sobre los Objetivos del Desarrollo Sostenible que organizó el PNUD para la ONU, y en la que participaron más de siete millones de personas, la tercera prioridad de la gente, tras la educación y la salud, fuese “Un gobierno honesto y responsivo” –añadiendo la transparencia e integridad a la “responsividad” del poder público.

Un Estado inclusivo y responsivo permite en particular proteger a las personas frente a las discriminaciones y reforzar los derechos de los colectivos más vulnerables: desde los pueblos indígenas y los colectivos LGBTI hasta las comunidades que viven en zonas urbanas desfavorecidas, pasando por las personas con discapacidades. El resultado son las libertades reales de las que habla Sen. También elimina la opción del poder democrático pero alejado de la gente e indiferente a sus necesidades, incapaz de dar respuesta o simplemente enclaustrado en la macroeconomía. Los Objetivos o son micro, o no se cumplen.

Más allá de la voluntad política para darles cumplimiento, en muchas ocasiones los ODMs quedaron atrapados en debilidades institucionales, expresadas en falta de capacidades o bien en la ausencia de procesos y espacios ade-

cuados para asegurar inclusividad y responsividad. En los casos más extremos, estos déficits fueron agravados por guerras o por fragilidades políticas que sumieron a países enteros en crisis prolongadas.

En cualquier caso, la implementación de los ODMs ha hecho patente la necesidad de tomar en cuenta las instituciones a través de las cuales se produce y es mediada la actividad económica, política y legal. Con el paso del tiempo, la agenda de los ODMs en el terreno tuvo que ir incorporando aspectos relativos al Estado de Derecho, al acceso a la justicia, o la calidad de los procesos legislativos y de control presupuestal, por sólo citar algunas de las dimensiones clave. La llamada “governabilidad democrática” se convirtió en una de las principales demandas de asistencia de los países y una de las principales áreas de trabajo de una agencia como el PNUD.

La necesidad de tomar en cuenta la gobernabilidad más amplia reveló a su vez la relevancia de otros actores. Los gobiernos locales, por ejemplo, resultaron un verdadero microcosmos para ver los ODMs en acción. Pasó lo mismo con la sociedad civil organizada o el sector privado. Sin su participación en el terreno los logros hubieran sido distintos. Las organizaciones de la sociedad civil se convirtieron en aliados en la implementación pero también en útiles contrapesos. Los ODMs nos hicieron ver el enorme potencial que tiene una sana interacción entre la sociedad civil organizada y el Estado. La alianza virtuosa entre ambos ayudó a generar mayor cohesión social a la vez que empoderó a las comunidades o sectores de la sociedad más desfavorecidos.

Pero quizá el actor más novedoso traído a la tarea del desarrollo fue el sector privado. Las protestas en el marco del encuentro de la Organización Mundial del Comercio de 1999 en Seattle llamaron la atención sobre los desequilibrios de la globalización y su relación con el mundo empresarial. El episodio de Seattle justificó aún más el vínculo que se estaba gestando entre Naciones Unidas y el sector privado. Ese mismo año, el Secretario General de la ONU Kofi Annan presentó en Davos el llamado “Pacto Mundial” para aglomerar a las empresas en torno a una agenda de 10 principios de derechos humanos en los cuáles la acción empresarial haría una diferencia. Los ODMs fueron una primera oportunidad para que este nuevo actor se adentrara en el mundo y quehacer del desarrollo.

Con todo, el aspecto económico siempre fue uno de los eslabones débiles de la pauta de los ODMs. Aunque la Declaración del Milenio se refiere al tema crucial del empleo, éste no fue incorporado más que a mitad de camino, como se ha dicho con anterioridad. Al igual que para el tema de la gobernabilidad, en el año 2000 no había condiciones para que los Estados Miembro de la ONU se comprometieran respecto a la agenda económica más amplia.

Sin embargo, la implementación de los ODMs y la propia crisis económica y financiera de mediados de la década pasada hicieron evidente la necesidad de colocar el empleo y la protección social en el corazón del desarrollo.

Hay consenso sobre la centralidad del pilar económico pero no sobre las mejores maneras de incorporarlo al quehacer del desarrollo. La crisis mundial del Estado benefactor, por ejemplo, ha desatado una nueva discusión sobre el tipo de protección social que se pueden permitir países donde los Estados son aún débiles. Por otro lado, la globalización sigue produciendo sociedades más segmentadas, particularmente en los países en desarrollo. Esto acarrea el riesgo de ver la disolución del lazo social. El horizonte común debe seguir siendo un crecimiento económico inclusivo que genere empleo decente para todas y todos. Pero la discusión aún está en las mejores maneras de alcanzar esta senda.

El debate parece un poco más claro en el pilar de la sostenibilidad ambiental. La pregunta ya no es si hay o no degradación del planeta tierra y cambio climático sino cómo mitigar sus efectos y apuntalar la resiliencia de sus habitantes. Si bien en el año 2000 uno de los 8 ODMs fue dedicado a esta problemática, la realidad rápidamente rebasó lo que se tenía contemplado. Ya no basta con “incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales”, como dice el ODM número 7, sino que hay que poner en práctica una nueva generación de políticas públicas que nos hagan transitar hacia patrones de producción y de consumo sostenible y sociedades resilientes.

Las cifras son apabullantes. En los últimos 20 años, los desastres naturales han matado a un millón trescientas mil personas, afectado a más de la mitad de la humanidad (4.000 millones de personas, siendo las mujeres y los niños los principales afectados) y supuesto costes económicos de al menos 2 billones de dólares. ¿Cómo evitar que estas tendencias se traduzcan en aún mayores pérdidas para el desarrollo humano? Una primera respuesta tiene que ver con una mayor resiliencia, que la ONU define como la capacidad de los individuos y las sociedades para responder a choques y presiones externas sin comprometer la perspectiva de desarrollo humano sostenible. Otra respuesta tiene que ver con una mejor articulación e integración entre la agenda de los ODMs y aquella que proviene de la Cumbre de la Tierra de 1992.

Trazando los nuevos objetivos

La temática de la sostenibilidad del desarrollo irrumpió con fuerza tras la cumbre de Río en 1992. Sin embargo, ha tomado tiempo incorporar plenamente los temas de sostenibilidad ambiental al quehacer del desarrollo. Como en el caso de los derechos humanos y el desarrollo hasta los años noventa, los

temas de sostenibilidad ambiental parecían correr por carriles diferentes a los del desarrollo. Incluso en la Cumbre de Río +20, en el 2012, no fueron pocas las voces que se mostraron reacias a integrar de manera más profunda la agenda del combate a la pobreza y las desigualdades con aquella que había nacido en la primera Cumbre de la Tierra en 1992.

Por eso, uno de los grandes méritos de la negociación y discusión para sustituir a los ODMs después de su fecha de caducidad este año –también conocido como “el proceso post2015”– ha sido justamente el integrar conceptual y prácticamente las agendas de pobreza y medio ambiente. La fusión ha sido en gran medida posible gracias a la aceptación por parte de todos los Estados Miembro de que la nueva pauta sea universal, es decir aplicable en todos los países. Las obvias interrelaciones temáticas desembocaron inevitablemente en el reconocimiento político de otra obviedad: el destino común como sociedades humanas.

La agenda de la primera Cumbre de la Tierra aportó muchos de los elementos conceptuales y metodológicos que han permitido acordar los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODSs), que habrán de entrar en vigor este 1 de enero de 2016. Aquí nos referimos, desde luego, a la noción de que el desarrollo se sustenta en tres pilares interrelacionados –el económico, el social y el ambiental– y en dimensiones transversales como la gobernabilidad o el género. Pero la Cumbre de 1992 también aportó el concepto de “responsabilidades comunes pero diferenciadas”, mismo que ha permitido reconciliar la noción de bienes públicos globales con las fuertes asimetrías entre países en términos de capacidades y trayectorias económicas y sociales. No es excesivo decir que sin la aceptación de los diferentes niveles de responsabilidades no hubiera existido consenso entre los Estados Miembro de la ONU para negociar un nuevo instrumento global sobre desarrollo.

Por su parte, la experiencia de los ODMs ha traído a la mesa un enorme corpus de lecciones aprendidas sobre lo que funciona a la hora de traducir en el terreno los derechos humanos en desarrollo humano. La evidencia aportada en cuanto a la complejidad de las relaciones entre las diferentes metas de desarrollo o el entendimiento de cuáles son las causas de los rezagos y cuáles son sus síntomas, por ejemplo, han sido de enorme utilidad para los negociadores de los próximos ODSs.

La práctica de la participación y la coordinación entre los diferentes actores involucrados en el desarrollo ha sido la otra gran aportación. Con este ánimo, la ONU organizó a partir del año 2013 las citadas consultas en más de 80 países y una encuesta mundial, “Mi Mundo”, para preguntarle a los diferentes colectivos y beneficiarios acerca de sus experiencias con los ODMs y sus

expectativas con los ODSs. Más de 7 millones de personas habían participado hasta mediados de este año y las respuestas no sólo arrojan un alto aprecio por los esfuerzos desplegados en el terreno a través de los ODMs y un deseo por seguir en esa senda a través de los ODSs, sino que indican un fuerte nivel de compromiso para seguir participando en la implementación de la próxima pauta.

En plena congruencia con la demanda de participación por parte de la ciudadanía, los Estados Miembro recibieron con buen ánimo los insumos provenientes de las consultas de la ONU y otras organizaciones que se sumaron a este gran esfuerzo. Esta influencia de la voz ciudadana, junto con la discusión arriba expuesta acerca de la importancia del entorno institucional, también explica que los negociadores hayan aceptado incluir un ODS dedicado a la gobernabilidad en la nueva pauta de desarrollo. Aún está por verse cómo se implementará su contenido, pero desde ya es una magnífica noticia que el Estado de Derecho, la responsividad, la inclusividad, la transparencia y la rendición de cuentas, la paz, la disminución de la violencia, la identidad legal o el acceso a la justicia formen parte de las metas sobre las que los países habrán de reportar.

De igual manera, vale la pena destacar la visibilización de la problemática de paz y seguridad en los ODSs. Sin seguridad colectiva y de las personas no hay desarrollo humano posible. El ser humano necesita de un espacio libre de amenazas para ejercer su plena capacidad de agencia. Por otro lado, mientras colectivos enteros sigan excluidos del desarrollo humano sustentable no podrán construirse sociedades pacíficas y estables, y estaremos condenados a la repetición de guerras y crisis prolongadas. Esto lo ha visto la ONU en el terreno por años. Ya era hora de que la construcción de paz sustentable tuviera su derecho de piso en la agenda de desarrollo.

Se entienden las voces que desde ya han expresado preocupación por la incorporación de demasiadas dimensiones nuevas a la pauta de los ODSs. Sin embargo, como hemos intentado elaborar en este texto, la complejidad de la propia realidad del desarrollo es tal que sería irresponsable e incluso contraproducente dejar de lado de manera artificial tal o cual aspecto de nuestras sociedades. Reducir la agenda común también sería acotar el espacio en donde todos los países confluyen, independientemente de su tamaño y estado de desarrollo, para resolver de manera conjunta los problemas que nos atañen a todas y todos.

En vez de lamentarse sobre el tamaño de la nueva agenda, parece que habría que encauzar la discusión hacia la reflexión sobre las mejores maneras de implementarla. Y los desafíos son muchos: desde garantizar niveles adecuados de financiación tanto doméstica como privada, nacional e internacional, o de la

ayuda oficial al desarrollo, hasta generar las capacidades nacionales para poner en práctica un tablero de variables complejo y fluido, pasando por asegurar una adecuada participación y rendición de cuentas de los actores involucrados.

Tomemos, por ejemplo, el caso de las capacidades nacionales, que es un espacio donde las agencias de la ONU que están en el terreno deberían destacar. ¿Están los países listos para generar y usar adecuadamente los datos que van a requerir las metas y los indicadores de los ODSs? ¿Cuentan con los mecanismos de coordinación interinstitucional necesarios para mover a las administraciones públicas y sus aliados de la sociedad civil y el sector privado en la dirección correcta? ¿Están dadas las condiciones para que la nueva agenda pueda ser localizada al nivel más próximo de la ciudadanía que son las autoridades locales?

Estas son algunas de las preguntas que la ONU llevó a los países en una segunda ronda de consultas nacionales realizada el año pasado. Desde luego que las respuestas variaron en función de los contextos. Pero también emergieron mensajes comunes poderosos. El primero es que la existencia de una referencia global con su respectivo marco de rendición de cuentas es fundamental para mantener la presión sobre los gobiernos y demás actores para que se cumplan los compromisos pautados en los ODSs. El segundo es que la cooperación entre los países seguirá siendo una fuente importante de inspiración y emulación, llámese cooperación sur-sur, sur-norte, norte-norte y este-oeste. Por último, las consultas refrendaron la importancia de contar con una ONU sólida y adecuada para el propósito de la implementación de los ODSs.

Más allá de la discusión sobre la adecuación de los mandatos específicos de las agencias que componen el pilar de desarrollo de la ONU, o la reducción de su fragmentación con una reforma de consolidación y coordinación, los países requieren de su apoyo para mostrar resultados pronto. A diferencia de los ODMs, los gobiernos nacionales se han apropiado de la nueva pauta desde antes de que se eche a andar. Algunos incluso (Ruanda, Túnez, el Reino Unido, Indonesia o Albania en el caso del ODS16) ya han ensayado a través de pilotos varios de los ODSs o de sus metas. Por su parte, la ONU tiene ya establecidos los canales de comunicación con los diferentes actores, sobre todo después de la exhaustiva ronda de consultas que patrocinó y que permitió ampliar la legitimidad de la pauta más allá de los gobiernos. También está bien posicionada para seguir promoviendo la cooperación entre países, particularmente en el flujo sur-sur.

Existen pues los elementos para que el trabajo en el terreno pueda rendir sus primeros frutos con cierta celeridad. Presentar resultados expeditos es la mejor manera de mantener la movilización lograda para la negociación de los

ODSs y la que se requiere para su exitosa implementación. Con este ánimo, las agencias de desarrollo de la ONU están elaborando una plataforma conjunta que hemos llamado “Transversalización, Aceleración y Apoyo a Políticas” o MAPS por sus siglas en inglés. Su contenido son básicamente herramientas para guiar y acompañar el diseño y monitoreo de las intervenciones que se requieren para hacer realidad los ODSs, desde mapeos de los cuellos de botella existentes hasta asesorías a la medida para ayudar a las unidades de estadística a producir la información requerida por los nuevos indicadores de desarrollo. La estrategia MAPS se acompaña con elementos transversales de “Alianzas” de actores, un marco para la “Rendición de Cuentas” y la mejora de los datos al alcance, incluyendo los “Grandes Datos” coleccionados por el tráfico de telefonía celular e Internet.

Este trabajo de preparación requiere de todas maneras que se sumen otros actores del desarrollo más allá de la ONU. Las agencias de cooperación nacionales, por ejemplo, serán clave. Por eso es de celebrar el papel activo que sigue jugando España en esta arena. En la estela del Fondo ODM, España ya está liderando el nuevo “Fondo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” o SDG-F por sus siglas en inglés.

Este nuevo mecanismo de cooperación creado en 2014 por el PNUD en representación de la ONU y con una aportación inicial de España parte desde luego de la experiencia, conocimientos, lecciones aprendidas y mejores prácticas acumuladas por el anterior fondo. Pero también introduce elementos nuevos como una mayor atención a las alianzas entre actores públicos y privados. El SDG-F será un nexo de unión clave en la transición desde los ODM a los ODS, ofreciendo ejemplos concretos de “cómo” lograr una sociedad sostenible e inclusiva más allá de 2015.

¿Estamos listos para esta nueva época?

Como he intentado argumentar a lo largo de este texto, la evolución del debate y la práctica del desarrollo son tan complejas y voluminosas como las sociedades mismas a las que hemos acompañado en los últimos 70 años. Hoy contamos con un marco normativo internacional sólido y el ideal de desarrollo humano sostenible es una referencia bien arraigada. Su éxito se explica en gran medida por los resultados concretos obtenidos en las vidas de millones de personas. La popularidad de los Objetivos de Desarrollo del Milenio muestra a qué punto fuimos capaces como comunidad internacional de llevar los derechos humanos a los rincones más recónditos.

Los pendientes también son enormes, de eso no hay duda. No puede haber descanso mientras siga habiendo hambre, las mujeres sigan siendo víctimas de

violencia, o las guerras destruyan las vidas de comunidades enteras. La reciente negociación de los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible muestra que la comunidad internacional tiene plena conciencia de estos pendientes y seguirá movilizada para construir un mundo más justo para todas y todos.

Con todo, vivimos tiempos de cambios acelerados y tenemos que estar listos para enfrentar nuevos desafíos. Algunos de estos retos son de naturaleza imprevisible y la historia reciente del desarrollo da cuenta de la posibilidad de construir comunidades y países resilientes para capear los peores temporales. Pero otros cambios pueden ser predichos porque derivan precisamente de los avances que hemos presenciado en las últimas décadas. Entre los más importantes, quisiera destacar el empoderamiento de la ciudadanía. Como lo demostró la primavera árabe hace apenas unos años, la capacidad de agencia que hemos construido a partir del enfoque de derechos debe encontrar los cauces sociales, económicos y políticos para no desembocar en frustración o violencia. Esta verdad vale para los países pero también para la comunidad internacional.

La volatilidad financiera, la inseguridad económica y laboral, las grandes epidemias, el terrorismo, el deterioro medioambiental y la propia inestabilidad política de algunas regiones y países, exigen cada vez más respuestas conjuntas de la comunidad internacional. Todos los Estados del mundo, los ricos y no tan ricos, los grandes y chicos, están siendo afectados por la intensificación de estas nuevas amenazas. La ciudadanía está en todo su derecho de exigir respuesta a sus gobiernos, y éstos a su vez a la comunidad internacional. Por eso, la discusión y la acción para el desarrollo humano sostenible debe seguir siendo un asunto primordial de la agenda multilateral.

Entender el debate sobre desarrollo permite reflexionar sobre la evolución del propio multilateralismo, que se ha tenido que adaptar. La globalización ha erosionado fuertemente la capacidad de acción de los Estados nacionales a la vez que hace más necesaria que nunca la acción colectiva. Lo queramos o no la globalización ha llegado aquí para quedarse y no tiene las mismas implicaciones para todos los actores.

Desde la ONU, nuestra responsabilidad es contar con una gobernabilidad global adecuada para que el desarrollo siga siendo el espacio en donde confluyen las soluciones a los problemas más complejos y que inspira a los Estados Miembro a seguir siendo ambiciosos respecto al mundo que queremos. Celebrar 70 años de trabajo conjunto es una oportunidad para reflexionar sobre lo que hemos hecho pero también para refrendar un vínculo con los actores del desarrollo para que juntos sigamos trabajando en pos de la viabilidad de nuestras sociedades. Cuando algunos en el Norte arguyen el cansancio con la ayuda al desarrollo de sus sociedades, golpeadas por las crisis económicas

o simplemente más atentas a las necesidades en casa; cuando algunos en el Sur declaran el final de la cooperación y su sustitución por otras fórmulas; habremos de coincidir en que si bien los síntomas de fatiga son reales, las necesidades no han desaparecido. Seguimos necesitando desarrollo humano sostenible, y para ello, nada mejor que la solidaridad internacional –una solidaridad moderna, en la que los actores públicos generan los marcos reguladores y los incentivos para que los flujos privados vayan en la dirección adecuada, y dejen de ser parte del problema para contribuir a las soluciones. Seguimos necesitando derechos, seguimos queriendo desarrollo, y lo queremos dentro de los límites planetarios. No hay Plan B, porque no hay Planeta B.

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN EL SENO DE LAS NACIONES UNIDAS

MAR CAMPINS ERITJA*

La evolución del derecho ambiental internacional en los últimos cuarenta años ha sido extraordinaria, siendo destacable especialmente el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas en la gestión de los retos ambientales pasados y presentes. A lo largo de estos años de evolución pueden distinguirse claramente tres grandes periodos¹, todos ellos marcados por sendos eventos de las Naciones Unidas: desde principios del siglo XX hasta 1972, momento en que tiene lugar la Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo;² desde 1972 hasta 1992, año de la celebración de la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo en Río de Janeiro;³ y desde 1992 hasta la actualidad, incluyendo la tercera de las grandes conferencias, la Conferencia sobre el Desarrollo

* Profesora titular de Derecho Internacional Público (Derecho Comunitario Europeo) de la Universitat de Barcelona, acreditada por la ANECA al cuerpo de Catedráticos.

1. Brown Weiss, E., "The contribution of international environmental law to international law: Past achievements and future expectation. The evolution of international environmental law", *Japanese Yearbook of International Law*, Vol. 54 (2011), pp. 1-27.

2. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, "Report of the United Nations Conference on the Human Environment", (texto disponible online en <http://www.un-documents.net/aconf48-14r1.pdf>).

3. Doc. A/CONF.151/26, "Informe de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo", (texto disponible online en <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-3s.htm>).

Sostenible (Río + 20) en Río de Janeiro en 2012.⁴ Los trabajos desarrollados en estas Conferencias han sentado las bases del actual sistema de derecho ambiental universal, a la vez que han consolidado el papel de la Organización de las Naciones Unidas en este ámbito desde una doble perspectiva institucional y normativa.⁵

1. Los elementos institucionales de la acción de las Naciones Unidas en materia de protección del medio ambiente

La protección del medio ambiente mundial ha sido una preocupación presente en los trabajos de la Organización de las Naciones Unidas desde principios de los años setenta, momento en que tiene lugar la celebración de la Conferencia sobre el Medio Humano en Estocolmo en 1972. Su Declaración Final incorpora una interpretación teleológica y evolutiva de la Carta en lo que a la protección del medio ambiente se refiere,⁶ y desde el punto de vista institucional resulta en la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) como un órgano subsidiario de la Asamblea General, con el objetivo principal de centralizar la acción ambiental de la organización.⁷

Desde entonces, la tarea principal del PNUMA ha consistido en evaluar las condiciones y las tendencias medioambientales a nivel mundial, regional y local, así como facilitar la creación y el desarrollo de regímenes jurídicos internacionales para la protección del medio ambiente y promover la aplicación coherente de la dimensión ambiental del desarrollo sostenible dentro del sistema de las Naciones Unidas. Especialmente relevante, en esta línea, es el papel que tiene el Programa como Secretaría de múltiples convenios internacionales, un aspecto al que nos referimos más adelante⁸ y que evidencia la amplia diversi-

4. Resolución de la Asamblea General A/RES/66/288, “El futuro que queremos” (disponible online en http://www.pnuma.org/sociedad_civil/documents/reunion2012/CIVIL%20SOCIETY%20PARTICIPATION/20120727%20Rio+20%20Documento%20El%20futuro%20que%20queremos.pdf).

5. Ambos aspectos fueron examinados desde una perspectiva más amplia, en un trabajo previo de la autora del que ahora se han actualizado las ideas principales. *Vid.* respecto a la publicación anterior de este trabajo, Campins Eritja, M. (2010), ‘La gobernanza internacional del medio ambiente’, en Sindico, F.-Fernández Egea, R.M.-Borrás Pentinat, S. (Ed.), *Derecho Internacional del Medio Ambiente: Una visión desde Iberoamérica*, CMP Publishing, United Kingdom, pp. 127-157.

6. Boisson de Chazournes, L., “La protection de l’environnement dans le systeme des Nations unies”, en Cot, Jean-Pierre et Pellet, Alain, *La Charte des Nations Unies : commentaire article par article* (3^o ed.). Economica, Paris, 2005, p. 247-264, p. 248.

7. Resolución de la Asamblea General 2997(XXVII), “Disposiciones institucionales y financieras” para la cooperación internacional relativo al medio ambiente”, de 15 septiembre de 1972 (texto disponible online en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2997%28XXVII%29&Lang=S&Area=RESOLUTION>).

8. Así, por ejemplo, el PNUMA actúa como Secretaria del Convenio sobre la protección de la capa

dad de las áreas temáticas en las que interviene el PNUMA: Contaminación y calidad del aire; diversidad biológica; productos químicos y desechos; cambio climático; energía; bosques; agua dulce; océanos y mares; todas ellas áreas que se organizan operativamente sobre la base de distintos programas de trabajo de este órgano subsidiario.

En lo que a su estructura se refiere, desde 2013 el PNUMA cuenta con la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (ANUMA),⁹ compuesta por representantes de los 193 miembros de la Organización de las Naciones Unidas y con el mandato de formular las políticas del PNUMA. Este órgano sustituye el anterior Consejo de Administración, de composición restringida (58 miembros). No solo ha ampliado su composición, ahora universal, sino que también ha ampliado y reforzado su mandato como autoridad mediambiental en los asuntos que afectan al medio ambiente mundial (adopción de decisiones estratégicas, elaboración de directrices políticas y promoción de un enfoque científico-político). La ANUMA está apoyada por una oficina técnica y cuenta con un órgano subsidiario para el período entre sesiones (Comité de Composición Abierta de Representantes Permanentes).

Asimismo, el PNUMA está dirigido por un Director Ejecutivo. Éste se ocupa de coordinar los programas de medio ambiente y, examinar su aplicación y evaluar su eficacia; asesorar a los órganos intergubernamentales del sistema de las Naciones Unidas en la formulación y ejecución de programas de medio ambiente; prestar, a petición de todas las partes interesadas, servicios de asesoramiento para la promoción de la cooperación internacional en la esfera del medio ambiente; y presentar propuestas en materia de medio ambiente.

de ozono, y el Protocolo de Montreal; el Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación; el Convenio sobre la diversidad biológica; el Convenio sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres; el Convenio sobre las especies migratorias de aves silvestre; o el Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes.

9. Resolución de la Asamblea General 67/213, "Informe del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente sobre su 12º período extraordinario de sesiones y la aplicación de la sección IV.C del documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, titulada "El pilar ambiental en el contexto del desarrollo sostenible" de 21 de diciembre de 2012 (texto disponible on line en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/213>); Resolución de la Asamblea General A/67/784, "Change of the designation of the Governing Council of the United Nations Environment Programme", de 7 de marzo de 2013 (texto disponible online en http://www.unep.org/pdf/environment_assembly_draft_resolution_A67_784.pdf); y Resolución 67/251, "Cambio de la designación del Consejo de Administración del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente", de 13 de marzo de 2013 (texto disponible online en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/67/251>).

Dentro de la familia de Naciones Unidas, además del PNUMA, otros órganos y organismos especializados inciden, de manera directa o indirecta, en el ámbito de la protección del medio ambiente.

Así encontramos a la Comisión de Desarrollo Sostenible (CDS), órgano subsidiario del Consejo Económico y Social que se crea mediante la Resolución 47/191 de la Asamblea General,¹⁰ adoptada como resultado específico de la Conferencia de Río de Janeiro en 1992. Constituye un foro de debate de alto nivel sobre el desarrollo sostenible que examina y supervisa los progresos alcanzados a nivel nacional, regional e internacional en la ejecución de la Agenda 21. Otros órganos relevantes que atienden cuestiones ambientales son el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con una función esencial en la implementación de los Objetivos del Milenio, entre los que se cuenta la reducción de la degradación ambiental; y la Comisión Económica para Europa (CEPE), que en el ámbito paneuropeo constituye un importante foro de negociación de convenios internacionales en materia ambiental. De manera colateral, con una intervención en el área ambiental más indirecta, también pueden citarse la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD), el Alto Comisionado para los Refugiados, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, el programa HABITAT, el Fondo de Naciones Unidas para la Población, o las Comisiones Económicas y Sociales para África, América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, entre muchos otros órganos y programas de Naciones Unidas.

Por otro lado, entre los organismos especializados de Naciones Unidas la Organización Internacional para la Meteorología (OIM) interviene en el ámbito de la atmósfera y el clima, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) tiene entre sus objetivos la agricultura sostenible, los bosques y las pesquerías; la Organización Marítima Internacional (OMI) se ocupa de la contaminación marina y la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) de la contaminación aeronáutica; la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) tiene responsabilidades en materia de ciencia y educación ambiental; y la Agencia Internacional para la Energía Atómica (AIEA) supervisa la seguridad nuclear y la gestión de los residuos nucleares. Pero también tratan cuestiones vinculadas directamente con la protección del medio ambiente la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización Mundial para la Propiedad Intelectual (OMPI), por citar solo algunas de ellas.

10. Resolución de la Asamblea General A/RES/47/191, "Arreglos institucionales complementarios de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", de 22 de diciembre de 1992 (texto disponible online en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/47/191>).

A este respecto es importante recordar que el sistema de gobernanza ambiental internacional se caracteriza también por la presencia significativa de otras formas de cooperación, con un perfil o objetivos distintos. Éstas pueden concretarse en la acción de organizaciones de carácter no gubernamental (WWF, Greenpeace, IUCN, *Friends of the Earth*, etc), redes transnacionales formales o informales (*International Network for Environmental Compliance and Enforcement*; *Geneve Environment Network*, *Environmental Law Network International*, etc.), además de instituciones híbridas en las que participan organismos públicos o privados (ISO, etc.), así como entidades transnacionales públicas (*Environmental Platform for Regional Offices*) o totalmente privadas (*It's one world*, *Green cotton*, *ICC Business Charter for Sustainable Development* etc.).¹¹

Finalmente, en este apartado cabe hacer apunte a la articulación en el seno de la Organización de las Naciones Unidas de instrumentos específicos de financiación con un objetivo ambiental. Especial mención merece el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM),¹² en cuya gestión participan de manera muy relevante el PNUMA y el PNUD, junto con el Banco Mundial. Aunque inicialmente establecido como un programa de tipo experimental para un período de tres años, se convino su reestructuración con ocasión de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992.¹³ Dicha reestructuración, que había de dar nacimiento al Instrumento constitutivo del Fondo para el Medio Ambiente Mundial Reestructurado, tuvo lugar finalmente en 1994.¹⁴ Desde entonces el FMAM ha constituido la principal fuente de financiación de las actividades de las Partes en el Convenio sobre la biodiversidad, el Convenio marco sobre el cambio climático, el Convenio para la lucha contra la desertificación y el Convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes, además de las actividades vinculadas con el desarrollo y aplicación de la Agenda 21. Sin embargo, este instrumento ha perdido relevancia debido a la falta de consenso entre los Estados sobre el papel financiero del PNUMA y de la inadecuación de las contribuciones de los Estados,¹⁵ lo que ha propiciado el establecimiento de otros mecanismos de financiación para los distintos

11. Mattli, W.- Bütche, T. "Global private governance : Lessons from a national model of setting standards in accounting", *Law and Contemporary Problems*, vol. 68/2005, p.225.

12. *ILM*, vol. 30, n.5, 1991, pp. 1273-1308.

13. Vid Agenda 21, capítulo 33, ap. 33.14.

14. Resolución 94-2, de 24 de mayo de 1994, de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial y Resolución 487, de 7 de julio de 1994, de la Junta de Gobernadores del Banco Mundial; Decisión 94/10, de 13 de mayo de 1994, de la Junta Ejecutiva del PNUD Doc. DP/1994/9) y Decisión SS.IV/1, de 18 de junio de 1994, del Consejo de Administración del PNUMA, Doc. UNEP/GCSS. IV/2, anexo.

15. Inomata, T., *Examen de la gobernanza ambiental... Op.Cit.*

regímenes ambientales vinculados directamente a los tratados multilaterales ambientales. En términos generales, dichos instrumentos son, por un lado, los fondos fiduciarios para hacer frente a los gastos generales y específicos del convenio, que se obtienen mediante contribuciones obligatorias o de acuerdo con una escala indicativa; y por otro lado, los mecanismos financieros para ayudar a las Partes a cumplir con las medidas de control en virtud de los convenios, a cargo de las contribuciones que realizan determinadas Partes en el convenio.

La situación descrita refleja un grado de dispersión significativa de las actividades que en la esfera de la protección ambiental llevan a cabo los diversos actores internacionales. Desde la creación del PNUMA se han incorporado múltiples cuestiones ambientales en los programas de trabajo y las agendas de los organismos subsidiarios y especializados del sistema de las Naciones Unidas, lo que ha generado un crecimiento exponencial de las iniciativas en esta materia paralelo a una creciente falta de coordinación. Por esta razón, la Agenda 21¹⁶ incorporó como parte de sus objetivos los de:

- “Fortalecer las estructuras institucionales a fin de permitir la plena integración de las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones”
- “Crear o mejorar mecanismos para facilitar la participación de organizaciones, grupos y particulares interesados en todos los niveles del proceso de adopción de decisiones”
- “Establecer procedimientos determinados a nivel interno para integrar las cuestiones del medio ambiente y el desarrollo en el proceso de adopción de decisiones.”

En 1997, la Declaración de Nairobi sobre la función y el mandato del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente insistió en la vigencia de la función del PNUMA dentro del sistema de Naciones Unidas y lo definió como “la principal autoridad ambiental mundial rectora que establezca las actividades mundiales en pro del medio ambiente” para promover “la aplicación coherente de los aspectos ambientales del desarrollo sostenible en el sistema de las Naciones Unidas” y actuar “como defensor autorizado del medio ambiente a nivel mundial”.¹⁷ En este contexto, tiene especial importancia la adopción por parte del Consejo de Administración del PNUMA de la

16. Agenda 21, capítulo 8, Doc. A/CONF/151/26/Rev.1, Vol.I.

17. Decisión del Consejo de Administración del PNUMA 19/1 de 7 de febrero de 1997, “Declaración de Nairobi sobre el Papel y el Mandato del PNUMA”, y Resolución de la Asamblea General A/52/25, “Aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social”, de 23 de enero 1998 (disponible online en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/52/25&Lang=S>, consultado 3 julio 2015).

Decisión SS.VII/1 de 15 de febrero de 2002¹⁸, relativa al fortalecimiento de la gobernanza ambiental a nivel internacional. Dicha Decisión contiene el denominado Conjunto de Medidas de Cartagena para la mejora de la gobernanza ambiental internacional, entre las que figura el fortalecimiento de la capacidad del PNUMA para reforzar las sinergias entre los acuerdos multilaterales ambientales y la coordinación de las políticas ambientales en todo el sistema de las Naciones Unidas. Otras cuestiones contenidas en la Decisión son la mejora de la coherencia en la definición de políticas ambientales internacionales, el fortalecimiento del papel del PNUMA, su situación financiera, la creación de capacidades, la transferencia de tecnologías y la coordinación a nivel nacional. Este debate recibió un nuevo impulso con la aprobación del documento final de la Cumbre Mundial en 2005, que abordó, entre otras cuestiones, el fortalecimiento de la gobernanza ambiental a nivel internacional¹⁹. En dicho documento, los gobiernos convinieron en estudiar la posibilidad de establecer un marco institucional coherente, que incluyera una estructura más integrada, destinado a las actividades del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con el medio ambiente.

En esta línea, la doctrina ha planteado la creación de una única estructura institucionalizada como respuesta a la exigencia de unificación y racionalización de los distintos regímenes ambientales.²⁰ La propuesta de creación de una organización internacional para el medio ambiente ha aparecido de manera recurrente en las distintas Cumbres de Naciones Unidas de Estocolmo en 1972, de Río de Janeiro en 1992 y de Johannesburgo en 2002, de nuevo en Río de Janeiro en 2012, y ha guiado parte de la continua e inacabada reforma del PNUMA.²¹

18. Doc. UNEP/GCSS.VII/6, Informe del Consejo de Administración sobre la labor realizada en su séptimo período extraordinario de sesiones/Foro Ambiental Mundial a nivel ministerial”, de 5 marzo 2002 (texto disponible online en <http://www.unep.org/gc/gcss-vii/Reports.htm>, consultado 3 julio 2015).

19. Resolución de la Asamblea General A/RES/60/1, “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005”, de 24 octubre 2005 (texto disponible online en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/63/PDF/N0548763.pdf?OpenElement>).

20. Vid entre otros, Biermann, F. “Strengthening Green Global Governance in a Disparate World Society. Would a World Environmental Organisation Benefith the South?”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol 2/2002, n.4, pp. 297-315; Oberthür, S.- Gehring, T. “Reforming International Environmental Governance: An Institutionalist Critique of the Proposal for a World Environment Organisation”, *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol.4/2004, pp. 359-381; Biermann, F.- Bauer, S. (Eds) *A World Environmental Organization: Solutions or threat for effective international environmental governance?*, Ashgate Publishing, Aldershot, 2007.

21. Biermann, F.- Bauer, S., “The Debate on a World Environmental Organization: An Introduction”, en Biermann, F.- Bauer, S. (Eds), *A World Environmental Organization. Solution or Theath for*

Las propuestas menos radicales han promovido la conversión del PNUMA a la categoría de organismo especializado de Naciones Unidas, por tanto, dotándolo de personalidad jurídica internacional, con un mandato catalizador cuyo objetivo principal sería el de facilitar la coordinación de los procesos normativos y de aplicación de las normas ambientales internacionales. Éste correspondería a un modelo de cooperación descentralizado en el cual el PNUMA pasaría a ser el organismo especializado de Naciones Unidas a cargo de la gestión de los distintos regímenes ambientales, en calidad de organización “paraguas” pero en la que seguiría siendo su pilar central.

Otras propuestas abogan por un sistema en el que lo prioritario sería evitar la superposición funcional de las actuaciones que las diversas organizaciones internacionales realizan en materia ambiental, mediante la creación de una única organización internacional que asumiera la gestión ambiental a nivel internacional, incorporando y diluyendo al PNUMA en el marco de la nueva estructura institucional. Ello llevaría a la integración de los actuales organismos, agencias y programas internacionales en una única organización internacional y correspondería a un modelo más centralizado.

Finalmente, las propuestas más ambiciosas y probablemente menos realistas apuntan a la creación de una organización internacional con la capacidad de adoptar decisiones de carácter obligatorio y mecanismos de ejecución forzoso *vis-à-vis* de los Estados miembros. Este correspondería a un modelo jerarquizado que exigiría dotar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de un mandato expreso para las cuestiones ambientales o, en su defecto, crear un órgano diferenciado y especializado para temas del medio ambiente.

Por tanto, encontramos actualmente diversas propuestas que, sin subestimar el progreso que en su momento supuso la creación del PNUMA, pretenden superar este modelo mediante el establecimiento de un único organismo, con distinto alcance y finalidad, para la gestión integrada del medio ambiente a nivel internacional. No obstante, su análisis más pausado refleja una cierta tendencia a afrontar este debate únicamente desde la perspectiva del papel de las organizaciones internacionales, más que desde la racionalización y el reforzamiento de las estructuras e instituciones existentes a cargo de la gestión internacional del medio ambiente, con lo que cabe plantearse el riesgo de reducir dichas propuestas a la creación de una nueva organización, al modo tradicional. La creación de un sistema más consistente de gobernanza ambiental

Effective Environmental Governance, Ashgate Publishing, Aldershot, 2005, pp. 1-26, p. 8-9; y Dodds, S.- Chambers, W.B.- Kanie, N., *International Environmental Governance. The Question of Reform: Key Issues and Proposals*, UNU Report, March 2002 (texto disponible online en <http://www.ias.unu.edu/binaries/NYPRepComReport3.pdf>) pp. 7-8.

internacional no puede basarse únicamente en la formulación de una nueva arquitectura institucional, ya que cualquier diseño institucional que pretenda articularse o la creación de nuevos instrumentos requiere de una importante dosis de voluntad política de los Estados para equilibrar los intereses nacionales y las exigencias de los problemas ambientales globales.

2. Los elementos normativos de la acción de las Naciones Unidas en materia de protección del medio ambiente

Otra de las características del sistema de protección ambiental desarrollado en el seno de las Naciones Unidas es la proliferación de instrumentos normativos debida al fenómeno general de expansión del ámbito material del derecho internacional del medio ambiente.

La adopción de tratados ambientales tiene su momento álgido en los años setenta y ochenta, a raíz de los resultados de la Conferencia de Estocolmo y empieza a decrecer a finales de los años noventa debido a una cierta “fatiga negociadora” de los Estados.²²

Por un lado, se ha señalado con insistencia una situación de “congestión normativa”²³, en la que los tratados ambientales suscritos en el seno de la organización no aprovechan las interacciones existentes, además del alto grado de complejidad de las estructuras institucionales que ello genera. Por otro lado, también son evidentes las dificultades de coordinación entre estos tratados, lo que entorpece el encaje del nuevo tratado con el sistema vigente. El resultado de esta situación, en definitiva, ha sido la falta de sinergias y la duplicación de las agendas internacionales, cuando no la adopción de medidas de aplicación contradictorias, algo que afecta especialmente a la acción de las Secretarías de estos tratados.

Así, encontramos tratados aprobados bajo los auspicios de organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas, en los que la Secretaría se encuentra en el seno de la misma organización que lo ha adoptado (por ejemplo, el Convenio sobre la prevención de la contaminación marina por el vertido de residuos u otras sustancias o el Convenio para la prevención de la contaminación procedente de buques MARPOL en el seno de la Organiza-

22. Najam, A., “Financing Sustainable Development: Crises of Legitimacy”, *Progress in Development Studies*, vol. 2/2002, pp. 153–160, , p. 153 y ss.

23. Brown Weiss, E., “International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order”, *Georgetown Law Journal*, vol. 81/1995, n. 1, pp.675-693; Juste Ruiz, J., “La evolución del derecho internacional del medio ambiente”, *Autonomías*, n.15/1992, pp. 45-57; Momatz, D., “The United Nations and the protection of the environment: from Stockholm to Rio de Janeiro”, *Political Geography*, vol. 15/1996, n.3/4, pp. 261-271, entre otros.

ción Marítima Internacional; el Convenio sobre el medio ambiente de trabajo o el Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo en el seno de la Organización Internacional del Trabajo; el Convenio internacional sobre protección fitosanitaria o el Convenio sobre los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en el seno de la Organización para la Alimentación y la Agricultura, etc.); y tratados cuya Secretaría está a cargo del PNUMA, que han sido adoptados en el seno de conferencias internacionales auspiciadas por este organismo (por ejemplo el Convenio de Viena sobre el agotamiento de la capa de ozono o el Convenio de Basilea sobre el traslado transfronterizo de residuos peligrosos y su eliminación) o incluso por organizaciones no gubernamentales (por ejemplo, la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y el Convenio sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres). Otros tratados, como son el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación o el Convenio sobre la Diversidad Biológica, si bien tienen una vinculación con Naciones Unidas a nivel de Secretaría, mantienen una estructura de gestión diferenciada y han concluido acuerdos con Naciones Unidas en los que se reconoce su estatuto jurídico independiente²⁴. Resulta por tanto indispensable, en aras a una mejora del sistema de gobernanza ambiental internacional, reforzar la cooperación entre las Secretarías y las Conferencias de las Partes de los distintos tratados y “facilitar un enfoque más integrado y holístico” en este sector del derecho internacional.²⁵

Asimismo, debe tenerse en cuenta que los procesos normativos creadores del derecho internacional ambiental responden, de hecho, a la fluidez y evolución propia de este ordenamiento. Los numerosos tratados concluidos en esta materia se nutren con frecuencia de obligaciones de comportamiento o de directrices ciertamente genéricas, pero aun así, suponen una importante contribución al facilitar el compromiso político y jurídico para encontrar soluciones a los retos que plantea la gestión de este sistema de gobernanza ambiental internacional, previniendo el nacimiento de los conflictos. Por ello no debe olvidarse que la proliferación cuantitativa de instrumentos puede también incidir en el desarrollo progresivo del derecho internacional ambiental en sentido cualitativo.

Esto es particularmente significativo con respecto a los actos de *soft law*, muy frecuentes en el campo del derecho ambiental internacional. Relaciona-

24. Inomata, T., *Examen de la gobernanza ambiental dentro del sistema de Naciones Unidas*, Dependencia Común de Inspección de las Naciones Unidas, Doc. JIU/REP/2008/3, Doc. UNEP/GC.25/16/Add.1 y Doc. A/64/83 (texto disponible online en <http://www.unjiu.org/sp/reports.htm>), p. 10-11.
25. Doc. A/C.2/54/L.22 y Doc. A/RES/54/217.

dos con una mayor presencia de los valores éticos en la comunidad internacional y sin poseer una fuerza obligatoria, no dejan, desde luego, de tener una cierta relevancia jurídica en la materia que nos ocupa. Se trata, por ejemplo, de acuerdos políticos o *gentleman's agreement*, acuerdos no normativos, principios, códigos de conducta, directrices, recomendaciones y resoluciones de organizaciones internacionales, declaraciones y actas de conferencias internacionales, programas y planes de acción, etc.

Así, junto con las grandes declaraciones de principios, como la Declaración de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano adoptada en Estocolmo en 1972²⁶ o la Declaración de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo adoptada en Río de Janeiro en 1992²⁷, hay otros instrumentos relevantes en este ámbito como los códigos de conducta, caracterizados como declaraciones de principios o con un carácter programático y que incluyen parámetros de conducta relacionados con los estándares ambientales. También son cada vez más frecuentes los mecanismos de etiquetado ambiental, que reflejan la conducta de los actores públicos o privados en relación con determinados estándares ambientales establecidos a nivel internacional. En estos casos, se trata de iniciativas destinadas a incidir en el mercado de bienes y servicios de consumo mediante las cuales se establecen sistemas de condicionalidad ambiental y de discriminación positiva en favor de aquellos bienes y servicios que acreditan el respeto a unos determinados estándares ambientales.

Dichos instrumentos pueden recoger normas previamente consagradas en los tratados, en la costumbre internacional o como principios generales, como por ejemplo ocurre con el Principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre la obligación de los Estados de asegurar que las actividades realizadas en su jurisdicción o bajo su control no causen daños ambientales en el territorio de otros Estados o en zonas fuera de toda jurisdicción nacional. Puede tratarse también de instrumentos concebidos inicialmente con un enfoque muy flexible, que han dado lugar posteriormente a auténticas normas de *hard law*, como es el caso de las Directrices y Principios de El Cairo de 1987 relativos a la gestión ecológicamente racional de los residuos peligrosos²⁸ y el posterior Convenio de Basilea de 1992 sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación²⁹.

26. Doc. A/CONF.48/14/Rev.1, *Op. Cit.*

27. Doc. A/CONF.151/26 (Vol.I), *Op. Cit.*

28. Decisión del Consejo de Administración del PNUMA 14/30 de 17 de junio de 1987, Doc. UNEP/GC/14/26.

29. Doc. UNEP/WG.190/4.

Finalmente debe hacerse una breve mención al control de la aplicación y la eficacia de estos instrumentos normativos. El Programa de Desarrollo y Revisión Periódica del Derecho Ambiental para la Primera Década del Siglo XXI (Programa de Montevideo I, II, III), adoptado por el PNUMA en 1982, 1992 y 2001³⁰, si bien se interesó inicialmente en el desarrollo y la revisión periódica del derecho internacional ambiental, ha pasado a centrarse desde el año 2001 en los aspectos relativos a su cumplimiento. La elaboración por parte del PNUMA de las Directrices sobre el Cumplimiento y la Observancia de los Acuerdos Ambientales Multilaterales mencionadas va también en esta línea y constituye una respuesta importante por parte de la comunidad internacional a la necesidad urgente de reforzar los mecanismos de cumplimiento y de control. Se trata de un conjunto de directrices de carácter no obligatorio y muy flexibles dirigidas a los Estados con el fin de mejorar el cumplimiento y vigilancia del cumplimiento de los tratados ambientales, con especial hincapié en la creación de capacidades y la transferencia de tecnología.

Más adelante, el papel del PNUMA en este contexto se fortaleció con la Estrategia de Bali para el Apoyo Tecnológico y la Construcción de Capacidades³¹, aprobada en 2005 para los países en vías de desarrollo. Igualmente, la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno³² de este mismo año reconoció de manera expresa que la mejora en el cumplimiento de los tratados internacionales constituía un instrumento esencial para la efectividad de las acciones ambientales dentro del sistema de Naciones Unidas. Esta acción por parte del PNUMA se refleja finalmente en la Reunión Internacional de Alto Nivel sobre Cumplimiento y Observancia de los Acuerdos Ambientales Multilaterales el año 2006, que dio lugar a la adopción del Manual sobre Cumplimiento y Observancia del Cumplimiento de los Acuerdos Multilaterales Ambientales³³, complementario a las Directrices del año 2002, y al establecimiento, el 2007, del denominado "Proceso Colombo"³⁴, una plataforma de expertos independientes y de representantes de los gobiernos y de la sociedad civil con el mandato de examinar las propuestas de mejora en el cumplimiento y la observancia del cumplimiento de los acuerdos multilaterales ambientales.

30. Doc. UNEP/GC/8/15, Doc. UNEP/GC/9/19, Doc. UNEP/GC/DEC/10/21, Doc. UNEP/GC/DEC/17/25, Doc. UNEP/GC/DEC/20/3 y Doc. UNEP/GC/DEC/21/23.

31. Doc. UNEP/GC.23/6/Add.1.

32. Doc. A/RES/60/1.

33. http://www.unep.org/dec/docs/UNEP_Manual.pdf

34. 2nd High Level Meeting on Envisioning the Next Steps for MEA compliance and Enforcement (31 May -2 June 2006, Geneva, Switzerland).

3. Consideraciones finales

No hay duda de que la Organización de las Naciones Unidas ha contribuido de manera muy significativa a la emergencia, desarrollo y consolidación del derecho internacional del medio ambiente, cuya relevancia no ha dejado de crecer en las últimas décadas. Sin embargo, el papel de la Organización y en particular de su pilar en la esfera de la protección del medio ambiente, el PNUMA, se ve comprometido, si no menoscabado, por un excesivo fraccionamiento del marco institucional y normativo, hasta el punto que se ha llegado a calificar este ámbito del derecho internacional como “*un droit de regroupement stratifié, sans cohérence et sans spécificité*”.³⁵.

Esta situación se evidencia, especialmente, con respecto a los órganos subsidiarios dentro del sistema de Naciones Unidas, así como en la creación de múltiples arreglos institucionales de distinta naturaleza y ámbito geográfico. Ello es un claro reflejo de la ausencia de sinergias a nivel institucional, principalmente en lo que se refiere a la función de las Secretarías y de las Conferencias de las Partes de los convenios internacionales. En este contexto, la estructura institucional que el PNUMA ofrece para la protección del medio ambiente está lejos de contar con la fortaleza de las estructuras institucionales presentes en otros ámbitos del derecho internacional, siendo el caso más significativo el del comercio internacional. También se constata un desequilibrio similar cuando se compara el papel del PNUMA, con unos recursos y fuerza política insuficientes para presentarse realmente como una “institución de referencia”, con la actuación institucionalizada en otros ámbitos en los que intervienen organismos especializados de Naciones Unidas, como el del trabajo, la agricultura, o la salud.

A su vez, desde principios de los años setenta se han adoptado toda una serie de instrumentos jurídicos internacionales bajo el paraguas de la Organización de las Naciones Unidas, en unos casos con carácter jurídicamente obligatorio, en otros casos, con un carácter programático o con el único objetivo de reflejar un cierto compromiso político de los actores internacionales. Muy diversas desde el punto de vista material, las normas ambientales aplicables a los distintos sectores son adoptadas en múltiples foros internacionales, mediante distintos procesos de negociación, todos ellos muy descentralizados, en el marco de programas propios y con una coordinación casi inexistente entre los organismos internacionales ni entre ellos y el PNUMA.

35. Cornu, M.- Fromogeu, J., *Genèse du droit de l'environnement, Volume I, Fondements et enjeux internationaux*, L'Harmattan, Paris, 2001, p.19.

ERRADICAR EL HAMBRE DURANTE EL TRANCURSO DE NUESTRAS VIDAS ES POSIBLE

ANTONIO SALORT-PONS*

Dedicado a Quilla

En el 70 aniversario de las Naciones Unidas, la Asociación de las Naciones Unidas en España me ha ofrecido la posibilidad de reflexionar sobre el trabajo que desempeño en el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas (PMA/WFP)¹ desde hace más de doce años.

Sólo puedo empezar diciendo que es un honor y un privilegio trabajar para las Naciones Unidas. Cuando era niño tuve la suerte de visitar Nueva York, y mis padres insistieron en que hiciéramos una parada en la sede de la ONU como parte de nuestro viaje. De esa parada guardo una foto y la sensación de haberme enganchado irremediamente a la idea de que se puede construir un mundo mejor.

El PMA/WFP fue creado en 1961 y tiene su sede mundial en Roma. Yo trabajo para el PMA/WFP desde junio de 2003, con la convicción de que vivimos en una sociedad que puede erradicar el hambre en los próximos años.

El PMA/WFP es la mayor organización humanitaria de lucha contra el hambre en el mundo. Trabaja para que niñas, niños, mujeres y hombres tengan acceso en todo momento a alimentos nutritivos que les permitan gozar de una vida activa y saludable. Tanto en las emergencias humanitarias como en

* Jefe de la Oficina. Programa Mundial de Alimentos (PMA/WFP) de las Naciones Unidas en Madrid, España.

1. www.wfp.org

contextos de pobreza, en una media de 80 países, unos 80 millones de personas reciben anualmente asistencia del PMA/WFP.

Las causas del hambre están identificadas y se conoce qué políticas llevar a cabo para que todas las personas tengan acceso en todo momento a alimentos suficientes, seguros y nutritivos para cubrir sus necesidades nutricionales para una vida sana y activa². Además, la Iniciativa “Reto Hambre Cero” (*Zero Hunger Challenge*)³ lanzada por el Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, en 2012, transforma el problema del hambre en un desafío para toda la humanidad, haciéndonos a todos partícipes en la búsqueda de una solución. En las reuniones o charlas que participo hago alusión a todo esto y me gusta decir que cada vez que abrimos la nevera podemos luchar contra el hambre, o que es inconcebible que en el siglo XXI el hambre se pueda seguir heredando.

Alimentarse bien es la base para la libertad, la justicia y la paz para todos. Así lo creemos en el PMA/WFP, desde su Directora Ejecutiva, Ertharin Cousin, hasta el resto de sus 14.000 trabajadores de 158 nacionalidades desplegados por todo el mundo.

En el PMA/WFP dedicamos muchos recursos a los asuntos humanitarios y nuestro primer objetivo estratégico es salvar vidas. Este objetivo me motiva, marca mi trabajo y en estos últimos años me empuja a identificar personas e instituciones públicas o privadas españolas que quieran apoyar nuestra labor.

A pesar de las dificultades financieras que se han vivido en los últimos años en España, tengo la fortuna de trabajar y conocer a muchos socios comprometidos con la lucha contra el hambre, todos ellos convencidos de que la podemos erradicar a lo largo de nuestras vidas. Sobre este asunto el PMA/WFP, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) publican anualmente un informe titulado “Estado sobre la Inseguridad Alimentaria en el Mundo en 2015” (conocido por sus siglas en inglés, SOFI)⁴ que, entre otras cosas, hace balance de los datos, señala las áreas geográficas que más sufren y las políticas públicas que se deben mejorar. En 2015, todavía queda mucho por hacer ya que hay casi 800 millones de personas pasan hambre en el mundo, pero lo positivo es que las cifras se van reduciendo.

Ahora escribo a pocos días de que tenga lugar la Cumbre de Desarrollo Sostenible de la ONU (25-27 de septiembre de 2015), donde se adoptará la Agenda de Desarrollo Sostenible 2015-2030. Los objetivos de esta Agenda

2. FAO Guía práctica: Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria.

3. <http://www.un.org/es/zerohunger/#&panel1-1>

4. <http://www.fao.org/3/a-i4646e.pdf>

representan una oportunidad histórica para hacer un mundo mejor. Se trata de 17 objetivos que marcan el camino a seguir, y se lograrán si reciben un compromiso político real, trabajo duro y cooperación internacional.

En particular, el objetivo número 2 se refiere a “poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición, y promover la agricultura sostenible”. Este objetivo recoge, sin lugar a dudas, el compromiso mundial de eliminar el hambre en 2030, enlaza con la anteriormente mencionada Iniciativa Hambre Cero y termina el trabajo iniciado con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Todos juntos podemos lograrlo.

Vuelvo a la organización en la que trabajo. En 2014, unos 80 millones de personas recibieron asistencia del PMA en diferentes contextos y de diferentes maneras. Me gusta pensar que no estamos solos en este trabajo y que la comunidad humanitaria mundial unida es capaz de hacer mucho más. Desde el PMA trabajamos con gobiernos y sociedad civil, todos unidos bajo un mismo objetivo. Me impresiona saber que hay más de 1.000 ONG colaborando incansablemente con nosotros en diferentes actividades, ya sean humanitarias o de desarrollo. Se trata de un proceso constante de aprendizaje y de intercambio de conocimientos para mejorar la asistencia.

Desde que soy padre siento todavía más interés por los proyectos que realizamos con la infancia y con las madres. En pocas palabras, mejora de la nutrición y alimentación escolar.

Respecto a las actividades de nutrición pensamos que son un elemento fundamental para el desarrollo humano sostenible. El PMA/WFP las prioriza apoyando a millones de madres embarazadas o en periodo de lactancia y a los niños afectados por desnutrición a través de la iniciativa de los 1.000 días. En 2013 conseguimos reducir o estabilizar la desnutrición de 7,2 millones de niños menores de 5 años.

Además, en 2014 aseguramos que 17 millones de niñas y niños pudieran recibir alimentación escolar en los países menos desarrollados, algunos de ellos en conflicto. Siempre me pregunto cómo puede ser que todavía haya menores que no tengan acceso a alimentos en las escuelas. Esta actividad fomenta la escolarización y es un incentivo que ayuda a superar las barreras que impiden disfrutar del derecho a la educación.

En mi trabajo diario, tanto cuando estaba en el terreno como en la sede en Roma o en la oficina de Madrid, he aprendido que es más fácil prevenir que curar. Debemos trabajar codo a codo con las comunidades locales y los gobiernos a todos los niveles, asegurándonos de que las personas sean capaces de tener mayor capacidad de respuesta a los embates del cambio climático y puedan fortalecer sus medios de vida y progresar.

El PMA/WFP busca favorecer las economías locales a través de la asistencia humanitaria. A menudo, la asistencia a la población vulnerable se canaliza a través de transferencias de efectivo que permiten adquirir productos en comercios locales, dinamizando los mercados y en especial la agricultura local. En 2014, casi 9 millones de personas recibieron asistencia a través de transferencias de efectivo o vales. Sirva a modo de ejemplo la asistencia a los refugiados sirios en los países lindantes. El PMA/WFP ha invertido cientos de millones de dólares desde que se inició el conflicto.

En lugares que sufren conflictos armados todo es mucho más complicado, y el acceso humanitario a la población afectada se convierte en una prioridad. Estos años en el PMA/WFP he visto cómo compañeros daban su vida por esta causa y sólo puedo pensar en el valor y el sacrificio que han realizado, y del que siempre me sentiré orgulloso. El acceso, la seguridad y otros asuntos humanitarios se están discutiendo a nivel regional en reuniones preparatorias para la Cumbre Humanitaria Mundial que tendrá lugar en Estambul en 2016.

Gracias a nuestro intenso trabajo contra el hambre, en el PMA/WFP hemos desarrollado una gran capacidad logística y la ponemos al servicio del resto de la comunidad humanitaria. Así, facilitamos el transporte por tierra, mar y aire de suministros humanitarios de todo tipo para el resto de agencias de Naciones Unidas, ONG y gobiernos. Gracias a nuestras flotas de aviones, helicópteros, buques y camiones, toneladas de material humanitario llegan a los lugares en los que más se necesitan. En los días posteriores al terremoto en Nepal los retos logísticos eran muy grandes. Una parte de la población nepalí vive en zonas de montaña de difícil acceso. El PMA/WFP, junto con otras organizaciones trabajó con más de 10.000 porteadores para transportar víveres y otros materiales de primera necesidad a esas zonas más. De ese modo, miles de nepalíes de dichas zonas han recibido asistencia que de otro modo no hubiera llegado.

No sólo eso, sino que además en las emergencias tenemos la responsabilidad de liderar la coordinación en estos asuntos, y también de proveer las telecomunicaciones (telefonía e internet) que permitan que todas las organizaciones involucradas en la respuesta humanitaria puedan llevar a cabo su trabajo. Este servicio fue clave en los días posteriores al terremoto en Haití en 2010 o tras el ciclón Haiyan en Filipinas de 2013.

Estos servicios del PMA/WFP cuentan con un importante recurso en España, ya que el puerto de Las Palmas de Gran Canaria alberga una de las seis bases logísticas que integran la red de Depósitos de Respuesta Humanitaria de la ONU (UNHRD). Los otros están en Accra (Ghana), Brindisi (Italia), Dubái (Emiratos Árabes), Panamá (Panamá) y Subang (Malasia). La cober-

tura de la red permite una respuesta inmediata a las emergencias, en 48 horas. Más de 60 organizaciones humanitarias son socias de UNHCR incluyendo gobiernos, agencias de las Naciones Unidas, otras organizaciones internacionales y ONG.

Finalmente, los servicios aéreos del PMA/WFP son esenciales en muchos lugares para que miles de profesionales se trasladen a lugares a los que de otro modo sería muy complicado llegar. En zonas de conflicto o arrasadas por desastres naturales, Filipinas, Sudán del Sur o la gran emergencia del ébola de 2014-2015. También se ofrecen evacuaciones médicas para el personal humanitario. Es imprescindible poder acceder a y dejar estas zonas cuando sea necesario.

No puedo terminar estas reflexiones sin reafirmar que la solución para erradicar el hambre es responsabilidad de todos.

El Programa Mundial de Alimentos seguirá en primera línea de las grandes emergencias y en las olvidadas. Estableceremos corredores humanitarios para entregar alimentos que salvan vidas. Seguiremos trabajando con las comunidades locales, innovando y compartiendo conocimiento en áreas tan dispares como la nutrición, análisis de vulnerabilidad y mapeo, prevención y respuesta a emergencias, logística, compras o telecomunicaciones. Siendo parte de la solución y haciendo de este mundo un mundo mejor*.

* El autor desea expresar su agradecimiento a Lucía Fernández Suárez, Responsable de Comunicación de la Oficina del PMA en Madrid por la labor de divulgación incansable que realiza en España y su compromiso con las Naciones Unidas. Este artículo no hubiera sido el mismo sin su apoyo y colaboración.

**V. SETENTA AÑOS AL SERVICIO DEL ESTÍMULO
Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS**

LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN NACIONES UNIDAS A LOS 70 AÑOS DE SU CREACIÓN: ¿TENEMOS YA UN SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS?

JORGE CARDONA LLORENS*

I. Introducción

Un artículo en una obra que pretende conmemorar el 70 aniversario de la creación de las Naciones Unidas y el 60 aniversario de la incorporación de España a la Organización, exige realizar un esfuerzo de balance. Siendo la protección de los derechos humanos el objeto de mi estudio, ello implica contemplar cual era la situación hace 70 años, cómo ha evolucionado, cuál es el estado actual y qué perspectivas presenta para el futuro.

Como es bien sabido, la Carta de las Naciones Unidas no establece ningún sistema de protección de derechos humanos. Se limita a “reafirmar” en el preámbulo “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres”; y a establecer en su artículo 1, como propósito de la Organización, “la cooperación internacional [...] en el desarrollo y estímulo del respeto a los

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valencia. Miembro del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Las opiniones contenidas en este trabajo son de la responsabilidad exclusiva del autor y no manifiestan la opinión del órgano de las Naciones Unidas del que forma parte.

derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión»¹.

En la Carta la protección de los derechos humanos no aparece como un fin de la Organización, sino como un instrumento para conseguir un fin. Como establece explícitamente el art. 55 de la Carta “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades” se plantea con el objetivo “de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarios para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y a la libre determinación de los pueblos”, que sí es un fin de la Organización.

En este ámbito de los derechos humanos, la Carta otorga competencia a la Asamblea General (AG) para “promover estudios y hacer recomendaciones”² y, bajo la autoridad de la AG, prevé que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) “podrá hacer recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades”³ y “establecerá una Comisión para la promoción de los derechos humanos”⁴.

Sobre esta escueta base, la Organización ha ido desarrollando una actividad que, pese a estar fuertemente marcada por el enfrentamiento ideológico característico de la guerra fría, no impidió ir avanzando lentamente a lo largo de los primeros 45 años y que, tras el fin de dicho enfrentamiento, ha tenido avances más significativos los últimos 25 años. Sin duda, a ello ayudó tanto la celebración, bajo los auspicios de la Organización, de dos Conferencias Mundiales sobre Derechos Humanos –la primera en Teherán en 1968 y la segunda en Viena en 1993–, como la inclusión de la problemática de los derechos humanos en todas las grandes Conferencias mundiales celebradas bajo los auspicios de las Naciones Unidas en los últimos 25 años.

Como hemos señalado en otro lugar⁵, dicha evolución ha permitido calificar hoy en día a los derechos humanos como un “interés público global”, configurando un régimen jurídico internacional con características que superan la reciprocidad, el particularismo y el carácter relativo del derecho internacional

1. Art. 1.3.

2. Art. 13.1.b).

3. Art. 62.

4. Art. 68.

5. Ver Cardona Llorens, J: “Los mecanismos institucionales para la protección de los derechos humanos como interés público global: el fortalecimiento del sistema de órganos de tratados de Naciones Unidas”, en *La gobernanza del interés público global*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 421-458.

clásico para crear un régimen jurídico de carácter general, en muchos casos con normas imperativas, en el que se generan obligaciones integrales *erga omnes* y obligaciones objetivas que gozan de garantía colectiva.

En el marco de dicho régimen jurídico se han establecido marcos normativos y sistemas de protección de los derechos humanos no sólo en el ámbito de las Naciones Unidas, sino también en ámbitos regionales (europeo, americano, africano, etc.) Dado el objeto de la obra en la que se incardina este trabajo, nosotros vamos a centrarnos en el análisis de la evolución, estado actual y perspectiva de cómo ha ido configurándose un marco normativo y los correspondientes mecanismos de protección a lo largo de los últimos 70 años en el marco de las Organización de las Naciones Unidas a fin de determinar si podemos hablar en la actualidad de un verdadero “sistema de protección de derechos humanos”. Sistema que, en todo caso y como veremos, se encuentra en la actualidad en el centro de un profundo debate político e inmerso en una fuerte tensión entre los partidarios de su fortalecimiento y los partidarios de debilitarlo, reducirlo o, incluso, eliminar alguno de sus componentes.

En todo caso, la primera cuestión a plantearse es la existencia o no de un “sistema” de protección de derechos humanos. Su existencia estaría basada en dos elementos: un marco normativo claro, preciso y completo que establezca los derechos que todo Estado debe respetar; y, en segundo lugar, un marco institucional que garantice que dicho marco normativo es respetado. Finalmente, es exigible que ambos elementos estén relacionados entre sí de forma coherente.

En los dos apartados siguientes nos detendremos, en primer lugar, en el desarrollo de ese marco normativo, a fin de ver si cumple las características señaladas y, en segundo lugar, en el desarrollo del marco institucional. Terminaremos, antes de la conclusión, con el análisis de la coherencia del sistema y la realización de un balance de la situación en la actualidad.

Una última precisión: nos vamos a centrar en la evolución que se ha desarrollado en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y no en el Sistema de las Naciones Unidas. Dejamos por tanto fuera de nuestro estudio importantes desarrollos que se han dado en el marco de organismos especializados como la UNESCO, la OIT, etc.

II. El desarrollo del marco normativo

La elaboración de un marco normativo de derechos humanos en Naciones Unidas se inicia en 1946, al crearse la Comisión de Derechos Humanos por el ECOSOC y encomendarle la formulación de “proposiciones, recomendaciones e informes referentes a: a) Una declaración internacional de derechos del hombre; b)

Declaraciones o convenciones internacionales sobre las libertades cívicas, la condición jurídica y social de la mujer, la libertad de información y otras cuestiones análogas”⁶. Fruto de este mandato fue la adopción en 1948 de la Declaración Universal de Derechos Humanos⁷. Se trata del primer intento de elaborar un catálogo de derechos humanos en el nivel universal. Catálogo que, sin embargo, adolecía de falta de vinculatoriedad (al estar en una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas con valor de recomendación) y de consenso (pues no votaron a favor ni los Estados árabes ni la Unión Soviética, Ucrania y Bielorrusia)

Pronto se decidió que era necesario superar estos obstáculos con la redacción de un tratado vinculante que sustituyera a la Declaración Universal. Pero la politización de los derechos humanos, característica del periodo de la guerra fría, llevó a que tras casi 20 años de negociaciones hubiera que aprobar en 1966 dos tratados y no sólo uno que recogiera todos los derechos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁸.

Los tres instrumentos (la Declaración y los dos Pactos) constituyen lo que hoy viene a denominarse la Carta Internacional de Derechos Humanos, en la que puede considerarse están contenidos los derechos que se reconocen a toda persona por el hecho de serlo.

Pero las Naciones Unidas no se han conformado con la elaboración de estos textos generales. En su seno se han negociado y aprobado más de un centenar de textos (resoluciones y tratados) en materia de derechos humanos. Así, a lo largo de los años, la Carta de Derechos Humanos ha tenido un proceso de especificación de los derechos en dos líneas principales:

- a) En relación con violaciones especialmente graves que se han regulado específicamente (como en el caso de la discriminación racial, la tortura, las desapariciones forzadas, el genocidio, etc.)
- b) En segundo lugar, en relación con determinados grupos de personas respecto de las que se consideró necesario establecer un marco jurídico específico, teniendo en cuenta que estos grupos se encontraban en una situación de vulnerabilidad estructural en relación con el respeto de sus derechos. En este caso, a su vez, se pueden distinguir dos grupos:
 - i. Los que están en una situación de vulnerabilidad estructural derivada de las características personales de los que forman el grupo (el caso de los niños, personas con discapacidad, ...).

6. Res. 5 (I), Sección A, párrafo 2.

7. Asamblea General, Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

8. Aprobados ambos por la Resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, de 16 de diciembre de 1966.

- ii. Los que están en una situación de vulnerabilidad estructural derivada del contexto (social, político, económico, cultural), como el caso de las mujeres, los trabajadores migrantes o los pueblos indígenas⁹.

Todos estos grupos de personas se encuentran en una situación en la que encuentran diversos obstáculos (ya sean físicos, culturales, jurídicos, económicos, políticos...) para el ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad y, en consecuencia, el derecho internacional impone al Estado diversas obligaciones a fin de que adopte medidas especiales para eliminar estas barreras, para eliminar las discriminaciones, protegerlos en situaciones de especial vulnerabilidad, empoderarlos en el ejercicio de sus derechos, o hacerles accesibles los recursos a fin de que puedan exigir su respeto.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos constituye una unidad y debemos afirmar que los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes. Todos los seres humanos tienen todos los derechos. Todos los seres humanos tienen los mismos derechos con independencia de su edad, de su capacidad, de su sexo, etc. No obstante, estos procesos de especificación nos permiten también hablar del Derecho Internacional de los Derechos Humanos de las mujeres, de los niños, de las personas con discapacidad, etc. (o más sencillamente del Derecho Internacional de los derechos de la mujer, de los niños, de las personas con discapacidad, etc.) Estas denominaciones no significan que las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los trabajadores migrantes, las minorías étnicas, los indígenas, etc., tengan unos derechos propios y diferentes a los demás. Sus derechos son los mismos que los de cualquier otra persona. Pero la existencia de esa situación de vulnerabilidad derivada de sus características personales o de las estructuras sociales, políticas o económicas, han exigido un proceso de especificación de esos derechos universales a fin de permitirles su ejercicio en condiciones de igualdad con las demás personas.

De entre todos los textos de Naciones Unidas que especifican los derechos humanos en los sentidos señalados destacan, en la actualidad, 7 tratados que, junto a los dos Pactos, son considerados por las Naciones Unidas como los

9. No obstante, debe señalarse que, en el desarrollo de estos marcos específicos, los grupos de personas de la primera categoría (situación de vulnerabilidad derivada de las características personales de los que forman el grupo) suelen encontrarse a la vez también en la segunda categoría, es decir, que la estructura social, económica, política o cultural también los suele discriminar. Así, por ejemplo, si nos detenemos en las personas con discapacidad, vemos que su vulnerabilidad estructural es causada a la vez por sus personales características (es decir, por tener deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo) y la existencia de un contexto social, político, económico y cultural que ha creado barreras artificiales que les impiden disfrutar plenamente de sus derechos. Así es reconocido explícitamente en la definición de discapacidad en el artículo 1 de la Convención de 2006

nueve textos “fundamentales”¹⁰ o “básicos” de derechos humanos. Entre los mismos encontramos cuatro tratados que especifican la Carta de Derechos Humanos respecto de grupos en situación de vulnerabilidad (la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, de 18 de diciembre de 1979; la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1989; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 18 de diciembre de 1990; y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, de 13 de diciembre de 2006) y tres tratados referidos a violaciones especialmente graves (la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 21 de diciembre de 1965; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, de 10 de diciembre de 1984; y la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, de 20 de diciembre de 2006).

Estos nueve tratados “fundamentales”, con la excepción del Convenio sobre Discriminación Racial y del Convenio para la protección contra las desapariciones forzadas, están acompañados de Protocolos que, bien desarrollan o amplían los derechos contenidos en los mismos (Protocolo al Pacto de derechos civiles y políticos sobre la pena de muerte, Protocolos a la Convención de los Derechos del Niño sobre venta de niños, prostitución infantil y utilización de niños en la pornografía y sobre niños en conflictos armados), bien establecen mecanismos para presentar comunicaciones a los órganos de control creados en dichos tratados por violación de los respectivos Convenios y/o atribuyen a dichos órganos competencias de investigación.

Y es que el carácter de fundamentales o básicos les es atribuido por el hecho de que los Estados, al elaborar estos tratados, han creado para cada uno de ellos un Comité, formado por expertos independientes, responsable del control de su aplicación, mostrando de esta forma un reconocimiento de su importancia. Ello no significa que otros tratados como la Convención contra el Genocidio, el Convenio sobre los Refugiados u otros, no sean importantes y, de hecho, como veremos, finalmente Naciones Unidas ha creado también sistemas de control de aplicación del conjunto de esos otros textos normativos.

Del análisis del marco normativo de derechos humanos creado en el seno de las Naciones Unidas pueden extraerse una serie de consecuencias:

- a) La primera consecuencia que se induce del marco normativo es el reconocimiento de que *el interés jurídico regulado (la dignidad humana) es un interés*

10. Ver, a título de ejemplo, la publicación de Naciones Unidas: *El sistema de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas* (Folleto informativo N° 30/Rev.1; OHCHR, 2012).

colectivo, respecto del que los Estados no tienen un interés particular, por lo que no es relevante la reciprocidad (sólo existe reciprocidad en ámbitos muy marginales como el relativo al *ius standi* para poner una reclamación ante un órgano internacional y, ni siquiera en este ámbito, en todos los casos) y que, en consecuencia, su protección incumbe a la comunidad internacional en su conjunto, que tiene interés jurídico para proteger y reaccionar en caso de violaciones graves de los mismos.

- b) La segunda es que para la elaboración de dicho marco normativo se utilizan instrumentos normativos que superan el marco particular para crear *normas de carácter general* con vocación de obligar a todos los Estados con independencia de que hayan dado explícitamente su consentimiento (aunque existen también normas convencionales que sólo obligan a los Estados parte) y algunas de las cuales gozan de carácter imperativo.
- c) La tercera es la predominancia de la utilización de tratados internacionales multilaterales que contienen *obligaciones de estructura integral*
- d) La cuarta, la creación de *sistemas específicos de responsabilidad* que pueden llevar incluso a la existencia de crímenes internacionales, a la responsabilidad no sólo del Estado sino del individuo órgano del Estado que ordenó o realizó los hechos y a que la exigencia de responsabilidad la pueda solicitar directamente el individuo lesionado.
- e) Y finalmente, la quinta, la generalización de *mecanismos institucionales de control* del cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados. Mecanismos que, como veremos, son tanto de estructura descentralizada, como los órganos de tratados que operan únicamente en el marco de los tratados que los han creado, como centralizados con competencias generales en el marco del Consejo de Derechos Humanos.

¿Podemos pensar que el marco normativo de Naciones Unidas en materia de derechos humanos está más o menos terminado? Pienso que no. Ni siquiera en el marco de lo que hemos denominado “tratados básicos o fundamentales”. En el seno de Naciones Unidas está planteada en estos momentos la elaboración de diversos tratados de derechos humanos. Es el caso de la resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas creando un grupo de trabajo de composición abierta para la celebración de un tratado sobre derechos humanos y empresas transnacionales¹¹, así como los diversos trabajos llevados a cabo a fin de conseguir un tratado

11. A/HRC/26/L.22/Rev.1, de 24 de junio de 2014.

tanto sobre los derechos de las personas adultas mayores¹², como sobre los derechos de los jóvenes¹³.

No obstante, como veremos en la parte IV de este trabajo, son muchos los que levantan las voces sobre el peligro de celebración de estos tratados en momentos históricos, como los presentes, en los que parece haberse roto el consenso de tiempos pasados sobre la necesidad de desarrollo progresivo de los derechos humanos y en los que aparecen importantes fuerzas que pretenden limitar los avances conseguidos.

12. Existe ya un tratado regional sobre derechos de las personas adultas mayores: la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores de 9 de junio de 2015. Por su parte, en el marco de las Naciones Unidas, el Secretario General presentó por primera vez en 2002 un informe a la Asamblea General en el que se determinaron los principales retos que han de abordarse cuando se trata de los derechos humanos de las personas mayores. Conforme con él, la Segunda Asamblea Mundial sobre Envejecimiento, aprobó la *Declaración Política y Plan de Acción de Madrid sobre Envejecimiento*, 2002. En 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas creó un Grupo Abierto de Trabajo sobre Envejecimiento, cuyo objetivo final es fortalecer la protección de los derechos humanos de las personas mayores mediante la revisión de los instrumentos de derechos humanos existentes y la manera que estos abordan los derechos de las personas adultas mayores.

13. Existen ya dos tratados regionales sobre derechos de los jóvenes: la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes y la Carta Africana de Derechos de los Jóvenes. En el marco de las Naciones Unidas se han realizado propuestas ya desde 1998, año en el que el Tercer Foro Mundial de la Juventud, celebrado en Braga (Portugal) aprobó el Plan de Acción de Juventud de Braga con referencias importantes al desarrollo y especificación de los derechos de los jóvenes y la recomendación, entre otras cosas, del nombramiento de un Relator Especial sobre Derechos de los Jóvenes. Más de diez años después la Asamblea General de Naciones Unidas proclamó el año que comenzaba el 12 de agosto de 2010 para ser el segundo Año Internacional de la Juventud. En el marco de esta conmemoración, también aprobó el documento final de la reunión de alto nivel sobre la juventud, animando a los Estados miembros a “desarrollar y mejorar el marco internacional existente en materia de juventud [...] con el fin de abordar plenamente todos los retos actuales que afectan a la juventud”; el reconocimiento de la “necesidad de mayores esfuerzos para promover los intereses de los jóvenes, incluido el pleno disfrute de sus derechos humanos, entre otras cosas, mediante el apoyo a los jóvenes en el desarrollo de sus potenciales y talentos y hacer frente a los obstáculos que enfrenta la juventud”; reafirmando su “determinación de prestar atención prioritaria a la promoción de los jóvenes y sus intereses, y para hacer frente a los retos que obstaculizan el desarrollo de la juventud”; llamando a “una mayor participación de los jóvenes y las organizaciones dirigidas por jóvenes en la formulación de, según proceda, las estrategias de desarrollo nacionales, regionales e internacionales y las políticas locales”; y reiterando que “la participación plena y efectiva de los jóvenes y las organizaciones dirigidas por jóvenes en los procesos de toma de decisiones pertinentes a través de los canales adecuados es clave para, entre otras cosas, la realización de los objetivos de desarrollo acordados a nivel internacional.” Desde entonces, son muchas las iniciativas llevadas a cabo: propuesta de creación de un Foro Permanente de la Juventud, el nombramiento de Ahmad Alhendawi como Enviado Especial del Secretario General de la ONU sobre la Juventud, la celebración de varias reuniones de expertos sobre la cuestión de una eventual convención de derechos de los jóvenes, etc. (ver nuestro estudio introductorio en: J. Cardona, G. Porcaro, K. Weuro y G. Zecca: *The International Law of Youth Rights* (Second Revised Edition), Ed. Brill/Nijhoff, 2015).

III. El desarrollo del marco institucional

Como hemos señalado, son muchos los mecanismos institucionales que, de un modo u otro, podemos considerar en el marco de la protección de los derechos humanos. Para delimitar el objeto de nuestro estudio, permítasenos primeramente realizar algunas clasificaciones de estos mecanismos.

Este tipo de mecanismos se pueden clasificar en primer lugar, entre *universales* y *regionales*. Como ya indicamos, nos detendremos sólo en los mecanismos institucionales en el marco universal.

Los mecanismos universales pueden clasificarse a su vez en función de diversos criterios como son: su composición (intergubernamentales y no gubernamentales); sus poderes (con poderes de decisión o de recomendación); su origen (convencionales y no convencionales); su ámbito de competencia (generales o de competencias específicas); etc. Además, encontramos que, por ser un interés público global, los derechos humanos traspasan toda la actividad de los Estados y, en consecuencia, aparecen mecanismos institucionales que tienen al menos ciertas competencias de protección del mismo en todos los foros de cooperación de los Estados. Así, junto a los mecanismos existentes en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, nos encontramos cómo en el ámbito del comercio internacional se plantean las relaciones entre comercio y derechos humanos y la creación de mecanismos de protección de los derechos humanos en el marco de la OMC; o en el de la cooperación económica y financiera en el marco del Banco Mundial y del FMI; por no hablar de otros ámbitos de cooperación que en realidad forman parte de los derechos humanos como el trabajo en el marco de la OIT; la educación y la cultura en el marco de la UNESCO; o la alimentación en el marco de la FAO.

En conclusión, tenemos diversidad de tipos de mecanismos institucionales en diversidad de estructuras de cooperación que tienen, como función exclusiva o compartida con otras funciones, la protección de los derechos humanos. Pero en nuestro trabajo no vamos a tratarlos todos. Nos vamos a centrar exclusivamente en el “sistema de la Organización de las Naciones Unidas”.

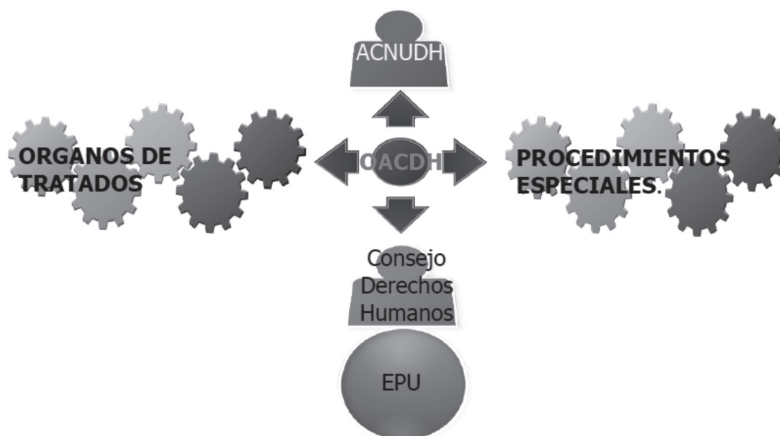
Dentro de ese “sistema” de la Organización de las Naciones Unidas nos encontramos, a la vez, con una pluralidad de órganos que tienen como competencia exclusiva la protección de los derechos humanos junto a otros órganos que tienen competencia también en el ámbito de los derechos humanos, pero dicha competencia no es la única que tienen, como es el caso, entre otros, de todos los órganos principales de las Naciones Unidas.

Si dejamos a éstos últimos fuera y nos fijamos sólo en los que tienen como función exclusiva la promoción y protección de los derechos humanos, nos queda una última *summa divisio* entre:

- a) Órganos de Naciones Unidas creados a iniciativa de conferencias mundiales: No son órganos principales, pero tienen gran autonomía y, sobre todo, relevancia política: El Consejo de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)
- b) Órganos creados por los órganos anteriores (órganos no convencionales): Se trata, principalmente, de órganos creados por el Consejo de Derechos Humanos y dependientes de él y que constituyen una pléyade de órganos como el Consejo Asesor, los Procedimientos Especiales (temáticos y por países), los Foros (Social, sobre Cuestiones de Minorías, sobre Empresas Privadas y Derechos Humanos,...), los Grupos de Trabajo, etc. Todos estos órganos constituyen en su conjunto un subsistema dentro del sistema de las Naciones Unidas.
- c) Órganos creados por tratados internacionales y vinculados a los órganos anteriores (órganos convencionales): Esta categoría hace referencia a los órganos que han sido creados por los 9 tratados de derechos humanos considerados como “fundamentales”, constituyendo lo que ha venido en denominarse el “sistema de órganos de tratados”. Estos órganos constituyen, a su vez, otro subsistema dentro del sistema de las Naciones Unidas.

De todos los órganos señalados hay uno de especial importancia porque es el que traspasa la actividad de todos los demás y, a la vez, intenta dar coherencia al sistema. Se trata de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH), que es la estructura orgánica a cuya cabeza se encuentra el ACNUDH y que da apoyo a todos los demás elementos del sistema: Consejo de Derechos Humanos, órganos no convencionales y órganos de tratados.

El esquema de la estructura formada por los principales elementos podría representarse así:



En esta estructura aparecen en condiciones de igualdad elementos de muy diversa naturaleza: un órgano intergubernamental (el Consejo de Derechos Humanos), órganos colegiados formados por expertos independientes y elegidos por los Estados parte en cada uno de los tratados básicos (los órganos de tratado), órganos unipersonales o colegiados formados por expertos independientes y elegidos por el Consejo de Derechos Humanos (o por el Secretario General o por la Asamblea General) y un órgano administrativo formado por funcionarios de Naciones Unidas dependientes del ACNUDH (la OACDH)

Del análisis de todos esos elementos y de sus relaciones podemos extraer las siguientes características:

a) Su *construcción empírica*: La creación de estos órganos no fue algo premeditado y diseñado con anterioridad a su creación. Muy al contrario, se trata de una construcción empírica que, inspirada en precedentes ha ido desarrollándose caso a caso, sin diseñar previamente un sistema.

Aunque ninguno de los elementos señalados existía antes de 1965, lo cierto es que existen precedentes de algunos de ellos. Así, antes del Consejo de Derechos Humanos existió la Comisión de Derechos Humanos a la que aquél sustituyó en 2006. No se trató sólo de un cambio de nombre y composición, sino que tuvo cambios sustanciales: su creación se decidió en una cumbre mundial¹⁴; ha dejado de depender del ECOSOC para pasar a ser un órgano subsidiario de la Asamblea General; se han establecido requisitos para poder ser miembro (más allá del simple hecho de ser elegido por los Estados de la AG¹⁵); se han aumentado sustancialmente sus poderes

14. Fue la Cumbre Mundial de 2005 la que le encomendó a la Asamblea General la constitución de un Consejo de Derechos Humanos cuya naturaleza, funciones y dependencia orgánica dejaba abiertas. En cumplimiento de dicho mandato la Asamblea General adoptó la Resolución 60/251 en la que tras reconocer «la labor realizada por la Comisión de Derechos Humanos y la necesidad de preservar sus logros y seguir avanzando sobre la base de éstos, y de remediar sus deficiencias», decide establecer un Consejo de Derechos Humanos «en sustitución de la Comisión de Derechos Humanos, como órgano subsidiario de la Asamblea General». En cumplimiento de esta Resolución, el Consejo de Derechos Humanos se constituyó formalmente el 19 de junio de 2006.

15. Aunque cualquier Estado puede ser elegido como miembro del Consejo de Derechos Humanos, la Resolución 60/251 contiene algunas directrices cuyo objetivo es orientar a la Asamblea General en la elección. Así, establece que en las citadas elecciones los Estados tendrán en cuenta la «contribución de los candidatos a la promoción y protección de los derechos humanos y las promesas y compromisos voluntarios que hayan hecho al respecto»; pudiendo el Consejo, por mayoría de dos tercios de los Estados presentes y votantes, «suspender los derechos inherentes a formar parte del Consejo de todo miembro de éste que cometa violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos» (párrafo dispositivo 8). A lo que se añade que los Estados elegidos «deberán aplicar las normas más estrictas en la promoción y protección de los derechos humanos, cooperar plenamente con el Consejo y estarán sujetos al mecanismo de examen periódico universal durante el período en que sean miembros» del mismo (párrafo dispositivo 9). Como ha sido señalado por la profesora Escobar Hernández: “De ello se desprendería,

y, en especial, se le ha atribuido la función de realizar el Examen Periódico Universal (EPU) que supone el mecanismo más holístico de control en materia de derechos humanos en Naciones Unidas y que ha sido el que ha permitido que empiece a poder hablarse seriamente de un “sistema”.

Igualmente, el ACNUDH y la OACDH tienen su precedente en el Centro de Derechos Humanos a cuya cabeza había un director y que era dependiente del Secretario General (SG). Pero su rango, composición y funciones han variado sustancialmente en relación a aquel precedente gracias al consenso alcanzado en la Cumbre Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 y, de hecho, su creación fue realizada no por el Secretario General, sino por la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁶.

En relación con los órganos de tratados, el proceso de su creación se inició en 1965 con la creación del Comité contra la Tortura y se ha ido continuando a lo largo de los años hasta llegar, en el momento de escribir estas líneas en 2015, hasta los 10 actuales¹⁷.

En todo caso, esa falta de diseño previo, este “adoquismo”, va a ser una de las principales causas de los problemas que hoy afronta y a los que haremos referencia más tarde.

en principio, una preferencia para que participen en el Consejo los Estados más comprometidos con el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, esta conclusión se compadece mal tanto con los debates mantenidos en la Asamblea General a lo largo del proceso de elaboración y adopción de la Resolución, como con las distintas mayorías requeridas para la elección de nuevos miembros y para la suspensión de los que ya gozan de tal condición.” (Escobar Hernández, C.: “Capítulo 27: La protección internacional de los derechos humanos” en *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Madrid, 2013, p. 679).

16. Conforme al mandato recibido en dicha Cumbre Mundial, el ACNUDH fue creado mediante la Resolución 48/141 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993.

17. Los nueve tratados fundamentales de derechos humanos han creado nueve Comités encargados cada uno de ellos del control de la aplicación de cada uno de esos tratados. Se trata del Comité de Derechos Humanos; el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales; el Comité contra la Tortura; el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial; el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; el Comité de los Derechos del Niño; el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad; el Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus familias; y el Comité contra las Desapariciones Forzadas. A estos nueve Comités debe añadirse el Subcomité para la Prevención de la Tortura, que suele incluirse dentro de la relación de órganos de tratados de derechos humanos por haber sido creado a través de un Protocolo Facultativo al Convenio para la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, aunque tiene funciones distintas a los Comités antes descritos. Debe señalarse que, a diferencia de los demás órganos de tratados, el Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales no fue creado por el Pacto Internacional del mismo nombre, sino en virtud de la resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) asignándole las funciones de supervisión asignadas a este Consejo en la parte IV del Pacto. No obstante, dado que su composición, funciones y competencias son similares a las de los otros órganos de tratados, este Comité es considerado también un “órgano de tratado”.

b) *Anarquía*: existe una ausencia de jerarquía entre los elementos del sistema. Ni existe jerarquía entre los órganos de tratados, ni existe jerarquía de dependencia de los mismos en relación con el Consejo de Derechos Humanos. Ni la OACDH depende jerárquicamente de dichos órganos, sino exclusivamente del ACNUDH y éste del Secretario General¹⁸. La única excepción en este sentido la constituyen los procedimientos especiales que, al haber sido creados por el Consejo de Derechos Humanos (o por el SG) son órganos subsidiarios del órgano principal que lo ha creado. Lo mismo podría decirse del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales que, a causa de su creación por el ECOSOC¹⁹ podría ser considerado dependiente del mismo al constituir en sentido estricto un órgano subsidiario del ECOSOC. No obstante no debe olvidarse, como señaló la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el asunto del Tribunal Administrativo de Naciones Unidas²⁰, que la relación entre un órgano principal y un órgano subsidiario no es necesariamente de jerarquía. Así, por ejemplo, los procedimientos especiales están formados por expertos independientes y, por tanto, aunque su mandato está delimitado por el órgano que lo crea, no puede recibir instrucciones en el desempeño de su función.

c) *Tendencia a la homogeneización de las funciones de los elementos del sistema en la práctica*: Aunque cada elemento del sistema ha sido creado de forma autónoma sin un diseño teórico previo, de forma que cada uno tiene una naturaleza, composición, funciones, poderes y métodos de trabajo diferentes, lo cierto es que, al estar inspirados todos ellos por una misma filosofía de protección internacional, han ido adquiriendo, perfilando y desarrollando unas determinadas funciones que cumplen todos ellos de forma complementaria y que constituyen la esencia del sistema.

Así, en primer lugar, *los órganos de tratado*, a lo largo de los años, han ido siendo objeto de reformas a través de diversos protocolos de forma que podemos afirmar que hoy todos los órganos de tratados tienen casi las mismas competencias²¹, es decir:

18. Efectivamente, el ACNUDH no goza de autonomía plena, ya que está integrado en la Secretaría de la O.N.U., con rango de Secretario General Adjunto, y depende del Secretario General, que lo nombra. Por consiguiente, desempeñará sus funciones “bajo la dirección y la autoridad del Secretario General” y en “el marco de la competencia, la autoridad y las decisiones de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Comisión de Derechos Humanos [en la actualidad del Consejo de Derechos Humanos]” (párrafo dispositivo 4 de la Res. 48/141 de la AG, de 20 de diciembre de 1993).

19. *Vide supra* nota 17 in fine.

20. CIJ, *Avis consultatif, 13 juillet 1954, Effets des jugements du T.A.N.U. accordant une indemnité*, Rec. 1954, pp. 59 y 60.

21. Esta homogeneización de competencias es especialmente llamativa en el caso del Comité de

- i. la consideración de informes
- ii. la adopción de comentarios generales
- iii. la consideración de denuncias
- iv. la consideración de comunicaciones entre Estados
- v. la realización de investigaciones

De todas ellas, hay dos que podemos considerar principales: el examen periódico de los Estados parte en el tratado respecto del cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo y la consideración de denuncias individuales por violaciones de los derechos contenidos en cada uno de los tratados.

En segundo lugar, los *procedimientos especiales*, creados por el Consejo de Derechos Humanos para el análisis, bien de la situación en un territorio determinado (procedimientos por países) o bien a escala mundial respecto de un tipo de derecho o de una forma de violación (procedimientos temáticos), aunque presentan, por su propia naturaleza y origen, algunas diferencias de un supuesto a otro, permiten identificar a través del análisis de la práctica una serie de funciones comunes a todos ellos²². En especial:

- i. La “evaluación de situaciones”, referidas bien a la situación de respeto de los derechos humanos en un determinado Estado o de respeto de un determinado derecho a nivel global. La determinación y evaluación de los hechos que definen una situación se realiza a partir de toda la información a su disposición, incluida la obtenida en las eventuales visitas al territorio investigado. La evaluación se realiza sobre la base de un marco normativo de referencia amplio, que incluye tanto la Declaración Universal de Derechos Humanos y otras Declaraciones adoptadas por las Naciones Unidas, como los instrumentos convencionales oponibles al Estado o Estados investigados, incluidos los relativos al Derecho Internacional Humanitario. El objeto de tal actividad no es otro que elaborar un informe sobre la situación investigada, en el que se formulan conclusiones y recomendaciones.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales que, como ha sido señalado, tuvo una creación “no convencional” y, por tanto, sus competencias eran muy diferentes en el origen ya que no fue creado por los Estados parte, sino por un órgano de las Naciones Unidas. No obstante, los Estados parte han armonizado sus funciones aceptando la existencia del Comité y atribuyéndole nuevas funciones a través de Protocolos facultativos.

22. Escobar Hernández, C.: “Capítulo 27: La protección internacional de los derechos humanos” en Díez de Velasco, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed., Madrid, 2013, pp. 683 y ss. Más desarrollado puede consultarse de la misma autora: *La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas y la violación de derechos humanos y libertades fundamentales: estudio de los procedimientos públicos especiales*, Tesis Doctoral, 3 tomos, Madrid, 1988, pp. 1339-1520.

- ii. La recepción y tramitación de comunicaciones que pueden tratar de casos relacionados con personas, grupos o comunidades que puedan estar siendo o se prevea que puedan ser objeto de violaciones de los derechos abarcados en su mandato.

En tercer lugar, *el Consejo de Derechos Humanos* ha mantenido y desarrollado las competencias de la antigua Comisión y, entre sus principales funciones ejercidas directamente por el Consejo (y no a través de un procedimiento especial) se encuentran:

- i. El Examen Periódico Universal (EPU): se trata de un procedimiento inspirado en el procedimiento de presentación de informes ante órganos de tratados pero respecto de los cuales presenta dos importantes diferencias: se aplica a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y no sólo a los Estados que hayan ratificado un determinado tratado; y no viene referido a las obligaciones derivadas de un específico tratado de derechos humanos sino en relación a la aplicación de todas las normas de derechos humanos y de Derecho Internacional Humanitario que sean aplicables al Estado examinado, así como respecto del cumplimiento de las promesas que haya realizado dicho Estado en el caso de presentar su candidatura al Consejo de Derechos Humanos. Este procedimiento se configura como “un mecanismo cooperativo, basado en un diálogo interactivo, con la participación plena del país de que se trate y tomando en consideración sus necesidades de fomento de la capacidad” que “complemente y no duplique la labor de los órganos creados en virtud de tratados”. Se trata, en consecuencia, de un procedimiento que completa el sistema de protección, al venir referido a todos los Estados y a todas las normas de derechos humanos y de derecho internacional humanitario. Cubre las lagunas que surgen de los procedimientos *ad hoc* de los órganos de tratados y de los procedimientos especiales, y a la vez refuerza dichos mecanismos al reiterar las recomendaciones en ellos formuladas.
- ii. El “procedimiento de denuncia”, basado en comunicaciones que pueden ser presentadas por cualquier persona o grupo que se considere víctima de una violación de derechos humanos, o por cualquier persona o grupo, incluidas las ONG, que aun no siendo víctimas sostengan que tienen un conocimiento directo de la violación o que, aun habiéndolo tenido de segunda mano, tienen pruebas suficientes. No obstante, ha de tenerse en cuenta que las comunicaciones no se toman en consideración por sí mismas, sino en tanto en cuanto contribuyen a definir una situación manifiesta de violación sistemática de derechos humanos en un determinado país.

Puede observarse, en consecuencia, que las principales funciones de los diversos elementos del sistema se focalizan en:

- i. La realizaciones de funciones de supervisión y control del cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos de cada uno de los Estados
- ii. El análisis de denuncias individuales o colectivas por violación de derechos humanos presentadas a los órganos del sistema.

Como hemos visto, las competencias de cada elemento del sistema son diferentes: unos supervisan el respeto de un determinado tratado por un determinado Estado, otros el respeto de todos los tratados por un determinado Estado, otros el respeto de un determinado derecho en un concreto Estado, etc. Pero son funciones complementarias que han ido cubriendo, poco a poco y a través del desarrollo de la práctica, todas las posibles situaciones, de forma que, sea cual fuere la función de control que se pretende ejercer, siempre hay un elemento del sistema competente.

Por otra parte, el único elemento del sistema no citado, la OACDH, es precisamente el que informa las funciones de todos los elementos, al ser quien da soporte administrativo a cada uno de ellos.

d) La *inexistencia de mecanismos formales de coordinación y la creación de mecanismos informales en la práctica*. La conjunción de constituir un sistema empírico y a la vez anárquico provoca que no se haya previsto ningún sistema formal de coordinación de los elementos del sistema. El carácter autónomo de cada tratado y, por tanto, de cada órgano de tratado, impide que, formalmente, se puedan crear órganos de coordinación de los mismos²³. Por otra parte, la naturaleza diferente de los elementos del sistema (intergubernamentales, formados por expertos, o formados por funcionarios) hace que funcionen en planos diferentes.

Pero la necesidad de coordinación entre los elementos del sistema es obvia. Los derechos que deben hacer respetar son los mismos y referidos a los mismos Estados en relación a las mismas personas. Si pensamos, por ejemplo, en la prevención de la tortura respecto de las niñas con discapacidad hijas de trabajadores migrantes pertenecientes a una determinada etnia minoritaria, no es imaginable que el Comité de Derechos Humanos haga una recomendación a un determinado Estado, el Comité de Derechos del Niño otra diferente e incompatible con la anterior, y los mismo ocurra con el Comité contra la Tortura, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el Comité

23. Para poder hacerlo sería necesario convocar las 9 conferencias de los Estados parte de los 9 tratados y acordar conjuntamente dicho mecanismo de coordinación, atribuyéndole competencias concretas.

para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y de sus familias, el Consejo de Derechos Humanos en el marco del Examen Periódico Universal a ese Estado, la Representante Especial del Secretario General contra la violencia contra los niños, la Relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, o el ACNUDH en el marco de la asistencia técnica prestada a dicho Estado. Sin duda, todos los órganos descritos tienen competencia en ese tema y aún podrían añadirse varios procedimientos especiales más. Y sin duda, todos son autónomos respecto de los otros. Pero es necesaria la coordinación a fin de evitar pedirle a un Estado, a la vez, una cosa y la contraria; así como para reforzar la acción a través de una “doctrina” relativamente homogénea.

Además, la armonización de las funciones de todos los órganos que forman parte del sistema, exige también una armonización de los métodos de trabajo a fin de no volver locos a los Estados y convertir en un trabajo de investigación conocer cada uno de los métodos de trabajo diferentes de cada órgano del sistema. De ahí que, en la práctica, se hayan ido creando dichos mecanismos de coordinación que han consistido básicamente en:

- i. Secretaría común a través de la OHCHR: aunque existen personas responsables de la Secretaría de cada uno de los Comités así como de asistencia al Consejo de Derechos Humanos o a los diversos procedimientos especiales, lo cierto es que hay mucho personal que es compartido entre varios elementos del sistema (es decir, que trabajan para más de un órgano de tratado o que comparten trabajo en un procedimiento especial y en un órgano de tratado, etc.), de forma que el compartir personal de secretaría lleva inevitablemente a la armonización de métodos de trabajo. Además, todas las secretarías de los órganos de tratados están coordinadas bajo un Director común que, igualmente, lleva a la armonización y coordinación del trabajo de todos los Comités. Lo mismo ocurre respecto del apoyo a los procedimientos especiales y al Consejo de Derechos Humanos. Y a su vez, las diversas Direcciones están bajo una misma dependencia.
- ii. Departamento común de comunicaciones: en el marco concreto del sistema de denuncias individuales a los órganos de tratados, se ha creado un solo departamento de comunicaciones que es el que centraliza y

coordina todos los procedimientos de denuncias individuales que se presenta a cualquier Comité. De esta forma, el procedimiento de denuncias está armonizado en todos los Comités, aunque cada uno de ellos mantenga las peculiaridades propias del instrumento jurídico que lo ha instituido y del grupo de personas al que va dirigido²⁴. Igualmente, todas las comunicaciones referidas a los procedimientos especiales se encuentran centralizadas en la Oficina Central de Respuesta Rápida del ACNUDH, quien coordina el envío de todas las comunicaciones. Es cierto que no existe una centralización de todas las comunicaciones a todos los órganos del sistema, pero existe una comunicación efectiva entre todos los departamentos (incluido el del Consejo) y, de hecho, se producen remisiones de uno a otro. De nuevo, el hecho de que sea la OACDH la responsable del apoyo administrativo a todo el sistema facilita esta función.

- iii. Prácticas para incentivar las referencias a otros elementos del sistema. Ello se lleva a cabo, en primer lugar, a través de la realización de referencias cruzadas entre las recomendaciones de los elementos del sistema: es frecuente que un Comité haga referencia en sus observaciones finales a las recomendaciones realizadas por otros Comités; o que en el EPU celebrado en el Consejo de Derechos Humanos, se le pregunte a los Estados por el cumplimiento de las recomendaciones formuladas por los órganos de tratados y éstos, a su vez, pregunten a los Estados por las recomendaciones que aceptaron en el marco del EPU; igualmente es frecuente que tanto el Consejo como los Comités pregunten por las recomendaciones formuladas por los procedimientos especiales y que éstos realicen seguimiento en sus visitas a Estados y en el correspondiente informe, a las observaciones y recomendaciones que le formularon los otros elementos del sistema. En segundo lugar, a efectos de que todos los elementos del sistema estén informados de la “jurisprudencia” de los

24. Aunque los procedimientos se armonicen, siempre habrá diferencias importantes entre los procedimientos de denuncias. Por ejemplo, en los requisitos de admisibilidad, hay procedimientos en los que se señala un plazo máximo de tiempo desde el agotamiento de los recursos internos y otros en los que no; o la interpretación de las excepciones al agotamiento de los recursos internos no pueden ser las mismas para los casos de los niños o de las personas con discapacidad intelectual, que normalmente no tienen legitimación activa ante los tribunales internos que en los procedimientos relativos a personas que sí tienen dicha legitimación. Por otra parte, hay principios que traspasan todas las reglas de algunos procedimientos ante determinados órganos de tratados en todos los casos (como por ejemplo, el principio del interés superior del niño, en el procedimiento ante el Comité de Derechos del Niño) que son aplicables sólo excepcionalmente y no en todas sus dimensiones en los procedimientos ante otros órganos.

otros elementos y no existan contradicciones en la interpretación de los mismos derechos, se ha creado una base de datos de jurisprudencia que permite consultar la de todos los órganos de tratados, el Consejo de Derechos Humanos y los Procedimientos Especiales sobre una determinada materia o derecho y, de esa forma, mantener una línea interpretativa común. Y, en tercer lugar, formulando “jurisprudencia” conjunta. Un ejemplo especialmente claro de esta práctica es la elaboración de Observaciones generales comunes a varios órganos de tratados. Como es sabido, las Observaciones Generales son uno de los instrumentos más eficaces que utilizan los Comités para la interpretación de su correspondiente Tratado. Se trata de documentos en los que un Comité interpreta el contenido de un determinado artículo del Tratado o las obligaciones asumidas por el Estado a través del Tratado respecto de una determinada materia. Un modo de armonizar la doctrina de los diversos Comités e interpretar de manera conjunta el contenido de los diversos tratados respecto de un determinado derecho o una determinada materia es la elaboración de Observaciones Generales conjuntas entre varios Comités. Esta práctica, todavía en sus inicios, empieza a generalizarse y tiene ventajas indudables²⁵

- iv. Reuniones de Presidentes de los órganos de tratados: principal instrumento de coordinación y armonización del trabajo de los Comités. Se celebra por lo menos una reunión anual.
- v. Reuniones en paneles y otros foros para intercambiar las experiencias: Es frecuente la organización de *side events*, paneles, foros, mesas redondas, seminarios, reuniones de expertos, congresos, etc., en los que participan conjuntamente miembros de diversos elementos del sistema (miembros de órganos de tratados, expertos que constituyen los Procedimientos Especiales, representantes de algunos Estados del Consejo de Derechos Humanos e incluso representantes de ONG). Todo ello ayuda, sin lugar a dudas, a mejorar la configuración del “sistema de Naciones Unidas” en su conjunto
- vi. Separación por el derecho y unión por el *mail*: Es cierto que los elementos del sistema tienen autonomía e independencia respecto de los otros elementos y no existe una relación formal entre ellos más allá de

25. Un excelente ejemplo es la Observación General sobre prácticas dañinas para las niñas, en especial la mutilación genital y los matrimonios forzosos y precoces elaborada conjuntamente entre el Comité de Derechos del Niño y el Comité de Derechos de la Mujer. Pero, en mi conocimiento, hay diversas iniciativas parecidas. Es el caso, por ejemplo, de los proyectos existentes para realizar Observaciones Generales conjuntas entre el CRC y el CRPD y entre el CRC y el CMW.

los mecanismos informales que acabamos de describir. Pero también es cierto que muchos miembros de los diversos elementos son expertos de derechos humanos que se conocen, en muchas ocasiones han trabajado juntos y, entre muchos de ellos, hay relaciones de amistad. Ello permite una intensa comunicación entre los miembros de los diversos componentes que se convierte en un instrumento de transmisión de buenas prácticas, de comunicación de problemas y soluciones encontradas que, finalmente, no deja de ser también un instrumento informal pero muy eficaz de coordinación y armonización de sus trabajos.

- e) *Presencia cada vez mayor del individuo como sujeto de derecho en el marco del sistema y tendencia a la desaparición de la reciprocidad interestatal*: Una de las características del régimen internacional de los derechos humanos es el especial protagonismo del individuo, que no sólo es titular de los derechos, sino también actor importante del mismo pudiendo incluso presentar reclamaciones contra el Estado en el ámbito internacional. La generalización del sistema de denuncias individuales en todos los elementos del sistema ha impulsado, sin duda, esta presencia activa del individuo. Además, como lógica consecuencia de la presencia del individuo como titular de derechos y sujeto activo del sistema, se ha ido reduciendo hasta casi su inexistencia la reciprocidad interestatal. El ejemplo más claro de ello es que, aunque está prevista la posibilidad de presentar denuncias interestatales por violación de los tratados ante todos los órganos de tratados (siempre que sea entre Estados que hayan aceptado recíprocamente esta competencia) y, aunque dicha aceptación es bastante generalizada, jamás se ha presentado una denuncia por un Estado contra otro, frente a los miles de denuncias presentadas por individuos.
- f) *Tensión entre consentimiento del Estado y desarrollo “jurisprudencial”*: La interpretación de los tratados, como es bien sabido, es una actividad dinámica en la que, junto al texto del tratado, influye de forma importante la práctica ulterior de los Estados parte. Éstos, que son el legislador en cuanto son los creadores de la norma, son a la vez los destinatarios de la misma y los responsables de su aplicación, por lo que de alguna forma son los “dueños” del tratado y, en ese sentido, también, en principio, los “dueños” de su interpretación²⁶. En relación con los órganos que forman parte del sistema, su papel en el marco de la interpretación de los tratados de derechos humanos

26. De hecho se denomina “interpretación auténtica a la llevada a cabo por las Partes en el Tratado mismo o en un acto posterior –acuerdo interpretativo, práctica posterior, etc.–” [Diez de Velasco, M.: *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 18ª ed. (coordinada por Concepción Escobar Hernández), Madrid, 2013, p. 209].

es diferente en función de la naturaleza del órgano. Sin duda, la interpretación llevada a cabo a través de sus funciones por el Consejo de Derechos Humanos es muy cercana a la interpretación auténtica, al tratarse de un órgano intergubernamental del que son miembros los Estados parte en los tratados²⁷. Sin embargo, en el caso de los órganos de tratados, esta situación se altera. La función de control implica necesariamente una interpretación del tratado y en la medida en que se le ha atribuido al órgano de control dicha función, debe entenderse que se le ha atribuido implícitamente también la función de interpretar el tratado. Esta función de interpretación no es difícil que choque, especialmente en este ámbito de los derechos humanos, con la interpretación que querrían darle determinados Estados parte a las disposiciones del tratado. Esta situación implica, con frecuencia, una tensión entre el desarrollo “jurisprudencial” de las obligaciones contenidas en el tratado realizadas por los órganos de tratados y aquello a lo que los Estados afirman dieron su consentimiento y, por tanto, por lo que se consideran obligados. Sin duda, esta tensión es también propia de todo sistema en el que existe un órgano judicial al que los Estados han atribuido competencia para interpretar el tratado. Pero en el caso de los órganos judiciales, la tensión se resuelve fácilmente a favor de la interpretación jurisprudencial del tribunal, pues es claro el carácter obligatorio de sus sentencias y la aceptación previa por parte de los Estados, al ratificar el tratado, de ese valor obligatorio. Sin embargo, en el caso de órganos de tratados de derechos humanos, a los que se les atribuye la función de control pero no se declaran de carácter jurídicamente vinculante sus observaciones y conclusiones, la tensión se mantiene con más fuerza y no es tan fácil hacer prevalecer la opinión del órgano de control. No obstante, debe reconocerse que la CIJ, en su jurisprudencia más reciente, se ha apoyado también en las opiniones de este tipo de órganos para confirmar la interpretación de diversos tratados²⁸, dando cada vez mayor valor jurídico a la interpretación dada por estos órganos. Algo similar puede predicarse de la “doctrina” de los procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos.

g) *Papel especial de las ONG como actores en el sistema*: Finalmente, el sistema se caracteriza, no sólo por la presencia cada vez mayor del individuo como sujeto de derecho en el marco del sistema, sino también por la acción de la

27. No obstante, no debe confundirse con la interpretación auténtica que es la que corresponde a la Conferencia de Estados parte en el tratado, que suele reunirse con carácter anual o bianual en el caso de los 9 tratados fundamentales.

28. *Ad. ex.*: Opinión consultiva de 9 de julio de 2004 sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en Palestina, C.I.J., Recueil 2004, párs. 97, 109, 110 ó 112.

sociedad civil organizada a través de las ONG. Sólo trabajando dentro del sistema durante un tiempo puede llegar a apreciarse en toda su intensidad el enorme e influyente rol que juegan las ONG. Me atrevo a afirmar que el sistema no funcionaría o, al menos sería muy diferente al que hoy conocemos, si no fuera por la acción de la sociedad civil organizada dentro del mismo. No sólo participan con la presentación de informes, de denuncias, de documentación complementaria, sino que también, en muchos casos, cubren las deficiencias materiales, de personal y económicas del sistema con su generosa aportación.

IV. Balance de la situación actual del “sistema”

En la introducción nos planteábamos si existe o no un “sistema” de protección de derechos humanos en Naciones Unidas. Entonces decíamos que su existencia estaría basada en dos elementos: un marco normativo claro, preciso y completo que establezca los derechos que todo Estado debe respetar; y, en segundo lugar, un marco institucional que garantice que dicho marco normativo es respetado. Finalmente, es exigible que ambos elementos estén relacionados entre sí de forma coherente. En los dos apartados anteriores nos hemos detenido en el análisis del marco normativo y del marco institucional de garantía.

Hemos visto cómo a lo largo de los años se ha ido desarrollando, en primer lugar, un marco normativo general de regulación de los derechos humanos concretado en la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos.

Pero las Naciones Unidas no se han conformado con la elaboración de estos textos generales. En su seno se han negociado y aprobado textos (resoluciones y tratados) que bien han especificado los derechos contenidos en la Carta en relación a determinados grupos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad (mujeres, niños, personas con discapacidad, trabajadores migrantes, refugiados, indígenas, etc.), bien han establecido obligaciones específicas para prevenir, perseguir y castigar violaciones especialmente graves (genocidio, tortura y otros tratos inhumanos o degradantes, discriminación racial, etc.).

Nos encontramos, por tanto, ante un marco normativo amplio. Es cierto que, como hemos visto, dicho marco normativo puede no considerarse completo, en el sentido de que, de una parte, ningún tratado ha alcanzado la universalidad completa²⁹, de forma que sólo la Declaración Universal de Derechos

29. En el momento de redactar este trabajo, el tratado de derechos humanos con mayor número de ratificaciones es la Convención de los Derechos del Niño que tiene, en la actualidad, 195 ratificaciones. Puede afirmarse que ha sido ratificada por todos los Estados reconocidos como tales con carácter general, con la excepción de Somalia (que ha terminado el proceso interno de autorización para la ratificación, pero no ha depositado todavía, en julio de 2005, el instrumento de ratificación

Humanos puede considerarse en términos literales como de alcance general³⁰ y, de otra parte, sigue existiendo la necesidad de especificación de los derechos humanos respecto de algunos grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad (personas de edad, jóvenes...)³¹, o de algunas cuestiones que no vienen referidas a grupos de personas sino a determinados derechos, como por ejemplo la cuestión de las empresas transnacionales y los derechos humanos.

Pero el hecho de que haya cuestiones que faltan por regular no obsta para afirmar que sí tenemos un marco normativo suficiente como primer elemento necesario para la configuración de un sistema.

En relación al marco institucional, pese a su “adoquismo” y anarquía, hemos visto cómo ha ido modificándose con el transcurso del tiempo a fin de alcanzar una homogeneización de las funciones y métodos de trabajo, una coordinación de los diversos elementos y una sistematización de las diversas competencias de forma que, finalmente, se cubren las dos funciones básicas: el control periódico de la aplicación de todo el marco normativo por todos los Estados, y el análisis y tratamiento de las comunicaciones individuales o colectivas relativas a violaciones concretas de obligaciones derivadas de dicho marco normativo.

Estas dos funciones se ejercen por órganos de composición intergubernamental, formados por expertos independientes o por funcionarios de Naciones Unidas. Existen procedimientos diversos según se trate de una denuncia de

en Nueva York), y los Estados Unidos de América, que no han ratificado la Convención, pero sí sus dos primeros Protocolos facultativos. No obstante, pese a este número abrumador de Estados parte, sigue sin poder afirmarse su universalidad completa. Además, no debe olvidarse que este tratado, igual que es el que mayor número de ratificaciones tiene, es también uno de los que tiene mayor número de reservas (aunque, posiblemente, es también el tratado del que un mayor número de reservas han sido retiradas).

30. Ello no quiere decir, naturalmente, que no consideremos que existen normas de derechos humanos de alcance general más allá de la Declaración Universal de Derechos Humanos, pero esta es una cuestión que excede del objeto de este trabajo.

31. Así, por ejemplo, respecto de los jóvenes es claro que se encuentran en una situación de vulnerabilidad estructural en el ejercicio de sus derechos derivada de estructuras sociales, económicas y/o políticas, que requieren la adopción de medidas específicas para evitar su discriminación y garantizar la igualdad en el ejercicio de sus derechos. En este sentido, hay que distinguir dos situaciones de vulnerabilidad diferentes en las que se pueden encontrar los jóvenes: la primera, respecto del ejercicio de derechos que son propios de los jóvenes, es decir, que se reconocen a todas las personas pero que se ejercen, fundamentalmente, en la juventud (es el caso, por ejemplo, de la objeción de conciencia respecto del servicio militar, la educación sexual y reproductiva o el derecho a un sistema de justicia juvenil diferenciado); la segunda respecto del ejercicio de derechos que se deberían ejercer de forma igual a cualquier edad, pero respecto de los cuales los jóvenes tienen especiales dificultades para su ejercicio derivadas de su condición de jóvenes (es el caso, por ejemplo, de los derechos vinculados a la participación política y el compromiso social) Sobre los derechos de los jóvenes, ver nuestro estudio introductorio en: Jorge Cardona, Giuseppe Porcaro, Kaako Weuro and Giorgio Zecca: *The International Law of Youth Rights* (Second Revised Edition), Ed. Brill/Nijhoff, 2015.

una violación puntual o de una violación grave o sistemática. Los hay públicos y confidenciales. Pero, en todo caso, podemos afirmar que existe un conjunto de procedimientos amplio y coordinado para el análisis de todas las comunicaciones.

De los párrafos anteriores podría deducirse no sólo que existe un verdadero “sistema de protección” de los derechos humanos en Naciones Unidas, sino que, además, el sistema es eficaz. Pero, aunque en nuestra opinión la primera parte de la afirmación es correcta, la segunda está lejos de poder ser mantenida en toda su amplitud. No es que el sistema no funcione, que si lo hace. No es que carezca de toda eficacia, que sí la tiene en gran medida. Pero lo cierto es que adolece de muchas deficiencias.

Las causas de esas deficiencias son de diverso tipo: falta de recursos personales, materiales y financieros para el cumplimiento de las funciones; multiplicación de órganos y procedimientos que hacen que los Estados deban elaborar demasiados informes continuamente (y falta de recurso en muchos Estados para cumplir con las obligaciones de control)³²; carencia de mecanismos para obligar a que los Estados cumplan con sus obligaciones en virtud de tratados, tanto de procedimiento (a presentar informes) como de fondo (para ajustarse a los estándares de derechos humanos en los tratados, en particular aplicando las recomendaciones de los órganos de tratados), lo que lleva a que muchos Estados Partes que ratifican los tratados no se presenten a tiempo, algunos no se presenten a todos los órganos del sistema que deberían, sólo algunos se dirijan

32. Fijándonos, por ejemplo, en los órganos de tratados, la evolución producida en los últimos años, con el aumento de tratados, protocolos, Comités y Estados Parte ha supuesto la creación de un complejo tinglado que se ha convertido cada vez más en opaco y pesado. Pese a los esfuerzos de coordinación y armonización a los que hacíamos referencia en el texto, lo cierto es que cada Comité tiene su propio procedimiento de análisis de informes de los Estados y de examen de comunicaciones, así como unos plazos diferentes para la presentación de los informes periódicos. Más de 100 Estados son Parte al menos en 7 de los 9 tratados, lo que implica que cada uno de ellos debe presentar más de un informe por año a alguno de los Comités y que, en ocasiones, alguno de ellos debería presentar cinco informes un mismo año y ninguno los dos siguientes (dependiendo de las fechas de ratificación y de la periodicidad de la obligación de presentar informes periódicos). Informes que requieren un esfuerzo y un tiempo considerable en cada uno de los Estados. Entre los 9 tratados más los dos primeros Protocolos adicionales al Convenio de Derechos del Niño (que prevén también la presentación de informes), suman un total de 1544 ratificaciones, lo que significa que más o menos cada 4-5 años deberían presentarse a los 9 Comités 1544 informes. Pero los Comités no disponen de presupuesto para reunirse todo lo que haría falta para examinar tan ingente número de informes. Consecuencia clara de esta situación es que todos los Comités acumulan un elevado retraso (algunos de forma excesiva) en el análisis de informes y examinan habitualmente informes presentados más de dos años antes de su examen. Si no se ha colapsado ya el sistema es porque un número no despreciable de Estados no cumplen su obligación de presentar los informes cuando deben. Pero ello significa que el sistema no se colapsa porque los Estados violan sus obligaciones, lo que implica además que se reduce el control en materia de respeto de derechos humanos.

previamente a todos los actores nacionales pertinentes para elaborar informes de calidad, y el grado de esfuerzo con que los Estados enfrentan la aplicación de las recomendaciones de los órganos de tratados varíe ampliamente; etc.

Todas estas circunstancias reclaman una revisión del sistema. No se trata de una apreciación personal, sino que las propias Naciones Unidas son conscientes de ello habiendo iniciado diversas propuestas de bien una reforma, bien una adaptación, bien un fortalecimiento del conjunto, de forma que se tienda hacia un sistema que sea lo más eficaz posible. Reforma cuyo ideal sería que incluyera el conjunto de mecanismos de promoción y control de los derechos humanos de Naciones Unidas, es decir, la actividad de los órganos de tratados; la de la OACDH y la actividad del Consejo de Derechos Humanos, no sólo de forma directa a través del Examen Periódico Universal y del procedimiento de denuncias, sino también a través de sus órganos subsidiarios como los Procedimientos Especiales (temáticos y por países), los Foros (el Foro Social, sobre cuestiones de Minorías o sobre Empresas y derechos humanos), los grupos de trabajo (sobre Derecho al Desarrollo o sobre Derecho de los Pueblos), el Mecanismo para la Declaración y el Programa de Acción de Durban, el Comité Asesor del Consejo, etc.

Las reflexiones sobre esa reforma o fortalecimiento se vienen sucediendo desde hace ya bastantes años. En la década de los 80 ya se implementaron las primeras propuestas. Pero será a partir de 2000, en el marco de las iniciativas de reforma de Naciones Unidas lanzadas por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, cuando empezarán a tomar más fuerza y a ser de más calado. Ha habido propuestas en este sentido que han surgido tanto desde los propios órganos de tratados, como desde la Secretaría General, en especial desde el Alto Comisionado para los Derechos Humanos³³. Pero lo cierto es que todas las iniciativas se habían quedado, hasta la fecha, en sólo eso: propuestas.

No obstante, a partir de otoño de 2009, la anterior Alta Comisionada, Navanethem Pillay, lanzó un nuevo proceso en el que se implicaron muchos de los agentes que participan (las agencias y órganos de las Naciones Unidas, los órganos de tratados, las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, la sociedad civil organizada, expertos académicos, etc.) y respecto del que finalmente los Estados miembros de Naciones Unidas decidieron coger las riendas poniendo en marcha “un proceso intergubernamental abierto, en el marco de la Asamblea General, a fin de celebrar negociaciones abiertas, transparentes e

33. Entre las propuestas más “revolucionarias” se encuentra, incluso, la de un Alto Comisionado de Derechos Humanos que planteó a finales del siglo pasado una reforma revolucionaria consistente en sustituir todos los órganos de tratados por uno sólo que ejerciera las competencias de todos ellos. Afortunadamente, en nuestra opinión, dicha propuesta no fue seguida por los Estados.

inclusivas sobre el modo de fortalecer y mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos”³⁴. Se trataba sólo de una parte del sistema (los órganos de tratados), pero era ya algo.

Como hemos desarrollado en otro lugar³⁵, tanto el proceso de negociación y adopción de la resolución 68/268 de la Asamblea General, aprobada por consenso, el 9 de abril de 2014 y titulada *Fortalecimiento y mejora del funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, y que es el resultado de ese proceso, como el contenido de la misma, han dejado un gusto agri dulce.

De una parte, puede afirmarse que la resolución constituye una oportunidad perdida. Las medidas aprobadas no van a suponer un gran cambio del sistema. No estamos ante una reforma.

Sin duda, implican un reajuste presupuestario (no un aumento), reduciendo en partidas no esenciales y añadiendo en otras partidas que permitirán mejorar el trabajo de los órganos de tratados. Se sientan las bases para mejorar los métodos de trabajo y se dan orientaciones para eliminar disfunciones del sistema. Pero no se introducen los cambios que hacen falta. No se establecen criterios y requisitos que garanticen la transparencia en la elección de los expertos; no se imponen garantías para el estricto cumplimiento de la obligación de los Estados de preparar y presentar sus informes periódicos de forma transparente y puntual. Se ha obviado cualquier referencia a medidas de seguimiento de las recomendaciones de los órganos de tratados... Es una larga lista las cuestiones que podrían haberse podido abordar y no se ha hecho (o se ha hecho, pero no se ha acordado nada al respecto). Y, especialmente, se ha tratado sólo el subsistema de los órganos de tratados y no el resto del sistema de protección de derechos humanos de las Naciones Unidas. Ni siquiera las relaciones entre los órganos de tratados y el resto de elementos del sistema.

Pero si contemplamos la resolución 68/268 de la Asamblea General desde la perspectiva de la postura de partida explicitada por el grupo de Estados

34. AG, Res 66/254, de 15 de mayo de 2012, sobre *Proceso intergubernamental de la Asamblea General para fortalecer y mejorar el funcionamiento eficaz del sistema de órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos*, punto 1 del dispositivo.

35. Ver, sobre los trabajos preparatorios y proceso de negociación: Cardona Llorens, J.: “Retos, amenazas y esperanzas en el sistema de control y garantía de los derechos humanos en Naciones Unidas”, en *Unity and Diversity of International Law. Essays in Honour of Professor Pierre-Marie Dupuy* (Leiden), 2014, pp. 829-830; y sobre los resultados finales Cardona Llorens, J.: “Los mecanismos institucionales para la protección de los derechos humanos como interés público global: el fortalecimiento del sistema de órganos de tratados de Naciones Unidas”, en *La gobernanza del interés público global*, Madrid, Tecnos, 2015, pp. 421-458.

liderado por Rusia (el CRG³⁶) al iniciar el proceso intergubernamental en la Asamblea General, podemos felicitarlos del resultado obtenido. Se ha reafirmado la independencia y autonomía de los órganos de tratados. Se han reconocido las directrices sobre independencia e imparcialidad de los expertos que integran los órganos de tratados aprobadas por la conferencia de Presidentes. Se han formalizado algunas prácticas informales de coordinación. Se ha fortalecido el concepto de “sistema” abandonando cada vez más al “adoquismo” originario del sistema...

Y es que la Resolución 68/268 es el resultado del equilibrio logrado entre sensibilidades estatales muy distantes. Es el resultado de las no fáciles negociaciones habidas durante dos años; de la tensión entre los Estados que pensaban que era efectivamente necesario fortalecer el sistema y aquellos otros que, aprovechando el proceso abierto, vieron la oportunidad de embridar un sistema que, en su opinión, se estaba desbocando, que fue manifiesta desde el principio. La tensión entre recortar o fortalecer el sistema, estuvo presente en todo momento³⁷.

Tensión que no sólo se ha dado en las negociaciones sobre la reforma de una parte del sistema institucional, sino que se da también habitualmente cuando se desarrolla el marco normativo. Así se ve de forma especialmente clara cada vez que se tratan algunas cuestiones que sistemáticamente provocan polémica entre los Estados, como los derechos vinculados a la salud sexual y reproductiva, a la libre orientación sexual e identidad de género, a la pena de muerte (tema absolutamente tabú en el Consejo de Derechos Humanos y que sólo es tratado esporádicamente en la Asamblea General) o al mismo concepto de familia que, para algunos Estados, debe estar formada por un hombre y una mujer y los hijos (y que se mencione así explícitamente en los textos), frente a otros Estados que reclaman que se hable de “todas las formas de familia”.

Este debate o tensión se manifiesta también, como hemos señalado, no sólo en el seno del Consejo de Derechos Humanos, sino entre los Estados y el desarrollo “jurisprudencial” de los tratados realizado por los órganos formados por expertos independientes. No son infrecuentes, por ejemplo, las situaciones de tensión que se viven en algunos órganos de tratado durante el diálogo interactivo

36. El autodenominado *Cross-Regional Group* (CRG) estaba formado además de por Rusia, por Belarús, Bolivia, China, Cuba, Indonesia, Irán, Nicaragua, Pakistán, República Árabe Siria, Tayikistán, Venezuela y Zimbabwe y fueron especialmente activos en intentar debilitar el sistema de órganos de tratados (ver nuestro trabajo “Los mecanismos institucionales para la protección de los derechos humanos...”, cit.).

37. Una visión general de las diversas posiciones de los Estados se puede consultar en el documento “*Compilation of excerpts from the written submissions by states parties to the call of the un high commissioner to strengthen the treaty bodies*”, preparado por el Alto Comisionado. El texto de todas ellas puede consultarse en el sitio internet: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/HRTD/index.htm>

con los Estados al tratar la no discriminación de las personas LGTBI o el derecho a una educación sexual y reproductiva.

Esta tensión entre Estados defensores del desarrollo progresivo de todos los elementos del sistema (tanto el marco normativo como la estructura institucional) y los Estados defensores de restringir esos mismos elementos (tanto la interpretación de las normas existentes como las competencias de la estructura institucional), me ha llevado ya en más de una ocasión a desaconsejar públicamente el inicio de negociaciones de nuevos tratados. Es el caso por ejemplo, de la iniciativa de un tratado sobre empresas transnacionales y derechos humanos que, en mi opinión, aunque podría ser apropiado no es, en absoluto, oportuno en el momento presente³⁸. Afirmación que he vuelto a reiterar respecto de un posible tratado en el marco de las Naciones Unidas sobre derechos de los jóvenes³⁹. Y dicha falta de oportunidad no viene dada porque estos tratados no sean convenientes, sino principalmente porque no parecen los tiempos mejores para avanzar en determinados caminos a la luz de las posiciones mantenidas por un grupo no despreciable de Estados.

V. Conclusión

Tras 70 años de funcionamiento de la Organización de las Naciones Unidas podemos afirmar que tenemos un “sistema de protección de derechos humanos” en su seno. Tenemos un marco normativo amplio, bastante completo y detallado que tiende a la ratificación universal. Tenemos mecanismos institucionales con competencia exclusivamente en materia de derechos humanos con procedimientos para realizar un control exhaustivo y completo del respeto de los derechos humanos por los Estados. Tenemos procedimientos de presentación de denuncias tanto por violaciones individuales como por violaciones graves y/o sistemáticas.

Es cierto que se le suele achacar la inexistencia de procedimientos estrictamente judiciales. Pero, ¿qué tribunal podría tener eficacia con siete mil millones de potenciales justiciables? El sistema de Naciones Unidas es complementario a los sistemas regionales, se acomoda a la realidad a la que debe aplicarse y demuestra día a día su eficacia.

Sin duda, tal y como hemos señalado, adolece de defectos e imperfecciones y, además, se encuentra en la actualidad en el centro de un profundo debate

38. Ver Cardona Llorens, J.: “Droits de l'enfant et secteur privé : existe-t-il un besoin de Convention contraignante?”, en *Droits de l'enfant et secteur privé: amener les Etats et les entreprises a remplir leurs obligations*, Institut International des Droits de l'Enfant, Sion, Suiza, 2012, pp. 72-85.

39. Ver nuestro estudio introductorio en *The International Law of Youth Rights*, op. cit.; aunque, como señalo en dicho estudio, mi opinión respecto a este tratado está variando a favor del mismo.

político. El enfrentamiento político ideológico de la guerra fría provocó que la configuración de este sistema no apareciera hasta la última década del siglo pasado. Tras unos años de consenso que han permitido configurar la situación actual, aparecen de nuevo posiciones ideológicas que utilizan los derechos humanos como arma arrojadiza. Algunos Estados consideran que se ha ido demasiado lejos en la construcción de este sistema y ven amenazado su concepto absoluto de soberanía. No es otra cosa que la resistencia de algunos Estados que desean mantenerse en el sistema creado en Westfalia sin darse cuenta que la Humanidad exige un nuevo orden en el que el respeto a los derechos humanos de todos esté en el centro de este mundo globalizado. Pero esto es otra historia que merece otro artículo.

LAS NACIONES UNIDAS COMO POTENCIA NORMATIVA: EL PAPEL DE LA ORGANIZACIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA “RESPONSABILIDAD DE PROTEGER”

CATERINA GARCÍA SEGURA*
PABLO PAREJA ALCARAZ**

1. Introducción: las Naciones Unidas como “potencia normativa”

Setenta años después de su fundación en las postrimerías de la guerra más devastadora de la historia moderna y en un contexto histórico marcado por la desconfianza –y, a menudo, por fuertes rivalidades– entre Estados, las Naciones Unidas se han consolidado como uno de los máximos exponentes de la cooperación interestatal y uno de los pilares fundamentales sobre los que se construye el actual orden internacional liberal. Tal y como han apuntado algunas críticas, la organización se asemeja a una “estructura difusa compleja” que con frecuencia se comporta más como una red de instituciones muy débilmente conectadas que actúan de forma autónoma que como un actor homogéneo o unitario.¹ Sin embargo, son pocas las voces que hoy en día cuestionan su contribución a la constitucionalización del derecho internacional y, en términos

* Catedrática de Relaciones Internacionales de la Universitat Pompeu Fabra.

** Profesor de Relaciones Internacionales de la Universitat Pompeu Fabra, miembro del Consejo Directivo de la ANUE.

1. HÜFNER, K., “UN-System”, en VOLGER, H. (ed.), *A Concise Encyclopedia of the United Nations*, segunda edición, La Haya: Brill-Nijhoff, 2009, pp. 634-639 (636).

más amplios, su aportación al avance del cosmopolitismo en la comprensión y gestión de los problemas y desafíos globales. En ambos procesos el papel de las Naciones Unidas ha tenido una doble dimensión: por un lado, la organización ha actuado como afianzadora de algunos principios y normas que, como los de soberanía o no injerencia, están íntimamente ligados al desarrollo de la sociedad internacional contemporánea durante los últimos tres siglos; por otro, ha operado como foro de discusión y catalizadora de cambios en el contenido de algunos de estos principios y normas para adaptarlos a la cambiante realidad internacional, así como de la creación de otros nuevos como los asociados al desarrollo sostenible o a la noción de seguridad humana.

Esta doble dimensión de su actuación ha hecho de las Naciones Unidas un actor indispensable para el anclaje y gradual adaptación del que Christian Reus-Smit define como el bloque constitucional del orden internacional contemporáneo,² favoreciendo con ello su estabilidad. Así mismo, la ha ido acercando paulatinamente a lo que Ian Manners definió hace más de una década como una “potencia normativa” en referencia a la posición internacional de la Unión Europea.³ Esta condición, relacional y no intrínseca,⁴ responde a la capacidad de la organización para desempeñar cuatro funciones: en primer lugar, la definición de qué conductas son “normales” –por habituales y correctas– en la sociedad internacional contemporánea, esto es, de precisar los contornos de los comportamientos socialmente aceptables; en segundo lugar, la redefinición de las normas existentes para mejorar su eficacia y/o responder a los cambios que se producen en el seno de esta sociedad; en tercer lugar, el fomento de nuevas normas e instrumentos de derecho internacional para hacer frente a desafíos emergentes; por último, en cuarto lugar, la socialización de otros actores internacionales que, especialmente en el caso de las organizaciones regionales, ven en sus decisiones y acciones ejemplos a emular.⁵ Con rela-

2. REUS-SMIT, Ch., “The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions”, *International Organization*, vol. 51, núm. 4, 1997, pp. 555-589.

3. MANNERS, I., “Normative Power Europe: A Contradiction in Terms”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, núm. 2, 2002, pp. 235-258.

4. RINGMAR, E., “Performing international systems: two East-Asian alternatives to the Westphalian order”, *International Organization*, vol. 66, núm. 1, 2012, pp. 1-25 (19); KAVALSKI, E., “The struggle for recognition of normative powers: Normative power Europe and normative power China in context”, *Cooperation and Conflict*, vol. 48, núm. 2, 2013, pp. 247-267 (250).

5. MANNERS, I., *Op. cit.* 2002; “The Normative Ethics of the European Union”, *International Affairs*, vol. 84, núm. 1, 2008, pp. 45-60 (45); *The Concept of Normative Power in World Politics*, Danish Institute for International Studies Brief, Mayo de 2009, Copenhagen, Danish Institute for International Studies; AGGESTAM, L., “The World in Our Mind: Normative Power in a Multi-Polar World”, en GERRITS, A. (ed.), *Normative Power Europe in a Changing World: A Discussion*, La Haya, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009, pp. 25-36 (26). TOCCI,

ción a las funciones segunda y tercera conviene tener presente que las normas siguen un proceso de difusión. Siguiendo a Martha Finnemore y Kathryn Sikkink, el ciclo de vida de una norma consta de tres estadios: la emergencia de la norma, la expansión de la norma (*norm cascade*) y la internalización. En el primer estadio, los actores emprendedores (*norm entrepreneurs*) presionan hasta convencer a los Estados líderes (*norm leaders*) de la necesidad de la norma, estos la elaboran y la adoptan; en el segundo –que se inicia cuando la norma ha alcanzado un umbral de aceptación (*tipping point*)– se produce un efecto cascada: a través de la socialización, la norma pasa a ser adoptada por muchos otros Estados (*norm followers*); en el tercero, la norma pasa a ser internalizada, es decir, a ser aceptada sin discusión, y la conducta conforme a ella pasa es asumida como la conducta correcta.⁶ En referencia a la cuarta función es importante señalar, por otro lado, que las Naciones Unidas, al igual que la Unión Europea, son más una potencia normativa por lo que son y por los valores que simbolizan que por aquello que dicen o hacen.⁷ Parafraseando a Ian Manners y Richard G. Whitman, son el “motor diferencial” que propicia la transformación de la política global y la conduce hacia posiciones más cosmopolitas y universalistas.⁸

La capacidad de las Naciones Unidas para definir normas globales no es, en cualquier caso, una novedad de las últimas décadas, sino uno de sus rasgos definitorios desde su puesta en marcha. Sin ánimo de ofrecer aquí un listado exhaustivo de ejemplos, son ilustrativos de ello el liderazgo de la organización en la consolidación del “desarrollo sostenible” como uno de los principios básicos del derecho internacional y uno de los ejes en torno a los que gira el proceso de su constitucionalización, su destacado papel en la consagración de los Derechos Humanos como una piedra angular del actual orden internacional o su fundamental apoyo al avance de la “seguridad humana” como marco conceptual para analizar la (in) seguridad contemporánea desde mediados de los años noventa.⁹

N. (ed.), *Who is a Normative Foreign Policy Actor? The European Union and its Global Partners*, Bruselas, Centre for European Policy Studies, 2008.

6. FINNEMORE, M. y SIKKINK, K., “International Norm Dynamics and Political Change”, *International Organization*, vol. 52, otoño 1998, núm. 4, pp. 887-917 (895-905).

7. MANNERS, I., *Op. cit.* 2002.

8. MANNERS, I. y WHITMAN, R. G., “The ‘difference engine’: constructing and representing the international identity of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, vol. 10, núm. 3, pp. 380-404; MANNERS, I., *Op. cit.* 2009, p. 2.

9. Para un análisis histórico más amplio sobre el papel de las Naciones Unidas en la configuración de normas globales ver SILLS, J., “The United Nations and the Formation of Global Norms”, en KRASNO, J. E. (ed.), *The United Nations: Confronting the Challenges of a Global Society*, Boulder, Colorado, Lynner Rienner, 2004, pp. 47-78.

Una de las manifestaciones más recientes de esta capacidad para actuar como *foro y catalizadora* de normas está ligada a la emergencia de la “Responsabilidad de Proteger” (en adelante, RdP) como norma cosmopolita. En este proceso de construcción normativa la organización ha jugado un papel determinante, aunque no ha actuado sola. Así, como acertadamente ha apuntado Edward Luck, quien fuera el consejero especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Responsabilidad de Proteger, la activa participación de diferentes organizaciones de la sociedad civil ha tenido un peso muy destacado en este proceso y su continuo apoyo resulta necesario para el mayor y mejor asentamiento de la norma a medio y largo plazo.¹⁰ El gradual y discontinuo proceso de construcción de la RdP como una norma-guía del comportamiento estatal hunde sus raíces más profundas en las reflexiones clásicas y modernas en torno a la guerra justa, entre las que ocupan un lugar destacado las vinculadas al idealismo kantiano. Su fuente de inspiración más inmediata, no obstante, cabe situarla en el “internacionalismo moral” que de la mano de trabajos como el de Michael Walzer, *Guerras justas e injustas*, durante las últimas tres décadas ha enmarcado el debate en torno a la participación de la sociedad internacional en los asuntos internos de los Estados y, a su vez, ha servido para justificar una paulatina relajación de las exigencias ligadas al principio de no injerencia.¹¹ La RdP se manifiesta así no como una nueva norma que rompe o se aleja de otras previas¹², sino como una norma vertebradora que facilita la aplicación práctica y la efectividad de principios e inquietudes de corte cosmopolita preexistentes (como, por ejemplo, la seguridad humana o la universalidad de los Derechos Humanos) y como una norma afianzadora que profundiza que en el “giro cosmopolita” iniciado a finales del siglo pasado coincidiendo con el fin de la Guerra Fría y la irrupción del llamado “momento unipolar”.¹³ Es, además, una

10. LUCK, E. C., “The United Nations and the Responsibility to Protect”, *The Stanley Foundation – Policy Analysis Brief*, Agosto de 2008, Muscatine, The Stanley Foundation.

11. ORFORD, A., “Moral Internationalism and the Responsibility to Protect”, *The European Journal of International Law*, vol. 24, núm. 1, 2013, pp. 83-108.

12. Sobre el carácter no novedoso de la concepción de la soberanía como una responsabilidad y el proceso histórico de construcción social sobre el que se fundamenta ver, además del propio informe de 2001 de la Comisión internacional sobre la intervención y la soberanía estatal al que más tarde nos referiremos y otros trabajos, los recientes artículos de GLANVILLE, L., “The antecedents of ‘sovereignty as responsibility’”, *European Journal of International Relations*, vol. 17, núm. 2, 2010, pp. 233-255 y PETERS, A., “Humanity as the Λ and Ω of Sovereignty”, *The European Journal of International Law*, vol. 20, núm. 3, 2009, pp. 513-544. Entre la doctrina española, ver SÁNCHEZ PATRÓN, J. M., “La responsabilidad de proteger: reflexiones críticas en torno a cuestiones clave”, *Estudios Internacionales*, núm. 167, 2010, pp. 75-88.

13. El “giro cosmopolita” consiste en una actitud intelectual y política que supone abandonar las limitaciones del imaginario nacional (aceptando la realidad de la coexistencia de una esfera intergubernamental, una esfera de gobernanza privada y una esfera pública global) y a apostar por los

norma cuya formulación primigenia aspira a contribuir al avance de una “ética de la seguridad cosmopolita”¹⁴ y que, con sus fortalezas y debilidades, se suma a otros desarrollos normativos recientes en el asentamiento de un cosmopolitismo suave o blando de contornos todavía hoy difusos y volátiles.

Partiendo de las consideraciones previas, el objetivo de esta contribución es poner de relieve la capacidad normativa de las Naciones Unidas a través del análisis de la construcción de la RdP. En el afianzamiento de la RdP como una norma-guía marcada por las características descritas es posible identificar tres etapas principales en función de dos variables: por un lado, el status jurídico o condición normativa de la RdP, esto es, su consideración como una mera idea, un principio o una norma de pulsión consuetudinaria; y, por otro, su mayor o menor calado cosmopolita.¹⁵ Como veremos en las páginas siguientes, la organización ha asumido un papel diferente en cada una de las etapas y, respondiendo a una lógica de vasos comunicantes, la consagración de la RdP como una norma-guía del comportamiento de los Estados se ha visto acompañada de una cierta merma de su robustez cosmopolita. En el transcurso de todo el proceso, sin embargo, las Naciones Unidas han dado muestras de una capacidad normativa difícilmente discutible. Tras el análisis de las tres etapas y del específico papel de la organización en cada una de ellas que desarrollan los apartados segundo, tercero y cuarto, el último apartado recoge unas breves reflexiones sobre la capacidad normativa de las Naciones Unidas, la consoli-

desarrollos políticos que cuestionan la supremacía de la soberanía estatal sobre los derechos humanos y ponen de manifiesto la tensión entre los derechos humanos y los derechos de los Estados (cuestionando antiguas jerarquía y antiguos referentes). BECK, U., “El manifiesto cosmopolita”, en BECK, U., *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*, Barcelona, Paidós, 2005; KRAUTHAMMER, Ch., “The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs*, vol. 70, núm. 1, 1990-91, pp. 23-33.

14. BURKE, A.; LEE-KOO, K. y MCDONALD, M., *Ethics and Global Security: A Cosmopolitan Approach*, Oxon/Nueva York: Routledge, 2014. Esta ética de la seguridad se vertebra en torno a tres principios. El primero se refiere al reconocimiento de la *responsabilidad de seguridad global*, es decir, “la responsabilidad de todos los Estados y actores del ámbito de la seguridad de crear una seguridad profunda y duradera para todos los seres humanos de un modo que armonice la actividad social, económica, cultural y política humana con la integridad de los ecosistemas globales”. El segundo principio alude a la *responsabilidad de seguridad futura*, exigiendo a quienes toman decisiones de seguridad la consideración de su impacto sobre las generaciones futuras y la supervivencia e integridad de los ecosistemas globales. Por último, el tercer principio hace referencia a la defensa de un *imperativo categórico de seguridad global*, exigiendo a todos aquellos que toman decisiones la toma en consideración de su potencial impacto global y de la necesidad de generar efectos positivos para todos en el momento de adoptarlas.

15. Para una discusión más detallada de la evolución de la Responsabilidad de Proteger ver, entre los trabajos recientes, EVANS, G., *The Responsibility to Protect. Ending Mass Atrocities Once and for All*, Washington, DC, Brookings Institution Press, 2008. En castellano ver GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., *Nacimiento, Auge y Decadencia de la Responsabilidad de Proteger*, Granada, Editorial Comares, 2014.

dación de la RdP como una norma de cosmopolitismo blando y, con ella, el gradual avance de este último.

2. Las Naciones Unidas y la emergencia de la responsabilidad de proteger como idea-fuerza cosmopolita (1996-2001)

El papel de las Naciones Unidas durante los primeros pasos de la RdP no puede tildarse de pasivo. Como veremos a continuación, tanto Secretario General y la Asamblea General reivindicaron tanto la necesidad de redefinir la intervención humanitaria como la de adoptar un nuevo marco normativo más eficaz para garantizar el respeto de los Derechos Humanos. En estos primeros años, sin embargo, el papel de las Naciones Unidas sí puede calificarse de reactivo: más que liderar el proceso, la organización se sumó a las reivindicaciones y propuestas de diversas organizaciones no gubernamentales y algunos Estados concretos.

Tras las esperanzas que despertaron la coordinada respuesta del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a la invasión iraquí de Kuwait en 1990 y la aprobación de nuevos instrumentos internacionales para la protección de los Derechos Humanos, la inacción y/o los fracasos de la organización ante la crisis humanitaria somalí en 1992 y 1993, el genocidio ruandés en 1994 y la masacre de Srebrenica en 1995 pusieron en evidencia los límites y la ineficacia del sistema de seguridad colectiva previsto en su carta fundacional. Así, lejos de dejar en el pasado las violaciones masivas de los Derechos Humanos, el nuevo escenario internacional se reveló tan cruel como en períodos anteriores, especialmente en África. En paralelo, la creciente influencia de los medios de comunicación globales potenció la visibilidad y el impacto de las atrocidades sobre los integrantes de una sociedad internacional que, en claro contraste con etapas anteriores, difícilmente pueden esconderse ya tras un pretendido desconocimiento para justificar la falta de compromiso o la inacción.

En este nuevo contexto no puede extrañar, pues, que la legitimidad de las Naciones Unidas se resintiera notablemente y que en 1996 un conjunto de académicos liderados por Francis M. Deng cuestionara la monolítica concepción westfaliana de la soberanía y abogara por su reinterpretación a la luz de las nuevas exigencias jurídicas, políticas y morales de finales del siglo XX.¹⁶ Apenas dos años después de la inclusión de la noción de seguridad humana en el informe final del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el grupo defendía la necesidad de concebir la soberanía como una responsabilidad a fin de garantizar la seguridad de todos los seres humanos y urgía a la sociedad in-

16. DENG, F.; M.; KIMARO, S.; LYONS, T.; ROTHCHILD, D. y ZARTMAN, I.W., *Sovereignty as Responsibility. Conflict Management in Africa*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1996.

ternacional a no parapetarse tras el principio de no injerencia para no intervenir en aquellas situaciones en que los Estados fueran directa o indirectamente responsables de la violación de los Derechos Humanos, ya fuera en el marco de conflictos armados o en periodos de paz. A este llamamiento, principalmente orientado hacia las Naciones Unidas, se sumaron también otros autores, instituciones y organizaciones no gubernamentales.¹⁷

En la segunda mitad de los años noventa del siglo pasado, la combinación de los fracasos de la sociedad internacional ante violaciones masivas de los Derechos Humanos y las duras críticas, a las que no dudaron en sumarse numerosos responsables estatales y de organizaciones internacionales, resquebrajó todavía más la legitimidad de la intervención humanitaria entendida como una prerrogativa de los Estados. Con todo, fueron la incapacidad del Consejo de Seguridad a autorizar el uso de la fuerza en Kosovo en 1999 y la consiguiente decisión de la OTAN de intervenir unilateralmente con el apoyo de la Unión Europea las que le asestaron el golpe definitivo.¹⁸ A este respecto resultan muy elocuentes las palabras del entonces Secretario General de la OTAN, Javier Solana, para justificar la decisión de la organización de intervenir en ausencia de una autorización expresa por parte del Consejo de Seguridad:

«Permítanme que sea claro: la OTAN no está conduciendo una guerra contra Yugoslavia. No estamos en conflicto con el pueblo de Yugoslavia que durante tanto tiempo ha estado aislado en Europa a causa de su Gobierno. Nuestro objetivo es impedir más sufrimiento humano y más represión y violencia contra la población civil de Kosovo. Debemos también actuar para impedir que se extienda la inestabilidad en la región... Tenemos el deber moral de hacerlo. La responsabilidad descansa sobre nuestros hombros y la asumiremos.»¹⁹

La referencia explícita al deber moral y la responsabilidad de la sociedad internacional ilustra que en 1999 la RdP ya había devenido una suerte de

17. Ver, entre otros, FINNEMORE, M., "Constructing Norms of Humanitarian Intervention", En KATZENSTEIN, P. J. (ed.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996, pp. 135-185; BARNETT, M. N., "Bringing in the New World Order: Liberalism, Legitimacy, and the United Nations", *World Politics*, vol. 49, núm. 4, 1997, pp. 526-551; EVANS, G., "Ensuring Peace: The Future of the United Nations", en WOODHOUSE, T.; BRUCE, R. y DANDO, M. (eds.), *Peacekeeping and Peacemaking*, Basingstoke, Macmillan, 1998 y "Preventive Action and Conflict Resolution", en OTUNNO, O. A. y DOYLE, M. W. (eds.), *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Lanham Md., Rowman and Littlefield, 1998; DANISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS, *Humanitarian Intervention: Legal and Political Aspects*, Copenhague, DUPI, 1999.

18. NEWMAN, M., "Revisiting the 'Responsibility to Protect'", *The Political Quarterly*, vol. 80, núm. 1, 2009, pp. 92-100 (p. 93).

19. Cfr. en "Acción militar de la OTAN en Yugoslavia", *Meridiano Ceri*, abril 1999, núm. 26, p. 26.

“principio ético” o idea-fuerza de inspiración cosmopolita.²⁰ Así, aún no habiéndose recogido en ningún instrumento jurídico o declaración política, el convencimiento de que la sociedad internacional tiene una responsabilidad de proteger a los seres humanos frente a violaciones masivas de los Derechos Humanos ya había abandonado el ámbito académico y las formulaciones de naturaleza prescriptiva y se había colado en el ámbito de la política y la justificación discursiva de las acciones de algunos Estados (no sólo europeos, también latinoamericanos, africanos y asiáticos como Brasil, Gabón o Malasia) y organizaciones internacionales.²¹ En esa misma dirección caminaba el llamamiento del entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, a trabajar conjuntamente en la redefinición de la intervención humanitaria ante la Asamblea General en 1999 al inicio del 54º periodo de sesiones y un año después ante los países participantes en la Cumbre del Milenio.²² Más ilustrativo todavía es el Artículo 4 (h) del Acta Constitutiva de la Unión Africana del año 2000 cuando reconoce entre sus principios “el derecho de la Unión a intervenir en un Estado miembro de conformidad con una decisión de la Asamblea con relación a situaciones graves como crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad.”²³ La constatación de la profunda crisis en torno a la intervención humanitaria y la necesidad de articular nuevos parámetros normativos que se desprende de unas y otras declaraciones llevó al gobierno de Canadá a crear en septiembre de 2000 la Comisión internacional sobre la intervención y la soberanía estatal. Creada como una comisión independiente e integrada por doce expertos procedentes de varios países, su único mandato consistía en formular una propuesta capaz de superar las limitaciones de la intervención humanitaria y, partiendo de los principios de la Carta de las Naciones Unidas, adaptarla a las nuevas exigencias de finales del siglo XX.

20. GARRIGUES, J., “La Responsabilidad de proteger: de un principio ético a una política eficaz”, en KREISLER, I.; GARRIGUES, J.; ARIAS, M.; JURADO, I.; PEREZ GONZALEZ, J. y LOPEZ, M.D., *La realidad de la ayuda 2007-2008: una evaluación independiente de la Ayuda al Desarrollo española e internacional*, Intermón Oxfam Ediciones, 2007, pp. 153-181; DÍAZ BARRADO, C. M., “La Responsabilidad de Proteger en el Derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 24, 2012, p. 3. Disponible en: www.reei.org

21. BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE, E., “De la intervención por causas humanitarias a la Responsabilidad de Proteger. Fundamentos, similitudes y diferencias”, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 160, La respuesta del derecho internacional a los problemas actuales de la seguridad global, 2013, pp. 18-76

22. Ver, por ejemplo, Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI*, Informe del Secretario General, 2000, Resolución de la Asamblea General A/54/2000, de 27 de marzo.

23. Disponible en: http://www.au.int/en/about/constitutive_act (fecha de última consulta: 30 de junio de 2015).

3. Las Naciones Unidas y el avance de la responsabilidad de proteger como “principio emergente de derecho internacional” (2001-2005)

En contraste con la primera etapa, durante los cinco primeros años del siglo XXI las Naciones Unidas dieron muestras de un mayor liderazgo e implicación en la construcción normativa de la RdP. Sin duda, el más activo dentro de la organización fue el Secretario General, aunque poco a poco también la mayoría de Estados de la Asamblea General fue haciendo suyas sus sugerencias sin que ello impidiera la manifestación de disensos.

Después de un año de reuniones y encuentros en más de una decena de países con diferentes representantes estatales y de la sociedad civil, los trabajos de la Comisión internacional sobre la intervención y la soberanía estatal culminaron en diciembre de 2001 con la publicación del informe *La Responsabilidad de Proteger*. Bajo la batuta de Gareth Evans y Mohamed Sahnoun, la comisión tomó como punto de partida para su reflexión una concepción de la soberanía estatal ampliada o comprehensiva, esto es, no limitada a su identificación como una prerrogativa de control o un privilegio de los Estados. Profundizando en el giro cosmopolita ya iniciado en los años anteriores, la premisa central sostenía que la soberanía estatal constituía una responsabilidad de la que se derivaban dos obligaciones: en primer lugar, la obligación de las autoridades del Estado de respetar la dignidad y los derechos fundamentales de los seres humanos dentro de las fronteras; en segundo lugar, como su obligación de respetar la soberanía de los otros Estados y de supervisar que éstos cumplen con su responsabilidad para con los seres humanos ubicados dentro de sus fronteras.²⁴ Esta particular concepción se hacía eco de los avances en materia de los Derechos Humanos y del creciente arraigo de la idea de seguridad humana, y era presentada como continuista con los principios y normas de Derecho internacional ya asentados.

En el marco de esta concepción de la soberanía, la RdP era definida de forma deliberadamente ambigua como un “principio guía emergente” de Derecho internacional y la comisión le atribuía unos contornos borrosos al afirmar que “la intervención con fines de protección humana, incluida la intervención militar en casos extremos, es admisible cuando la población civil esté sufriendo o corra un peligro inminente de sufrir graves daños y el Estado correspondiente no pueda o no quiera atajarlos, o sea él mismo el responsable”.²⁵ Consciente de que esta formulación podría suscitar el rechazo de numerosos Estados, la misma comisión matizaba el alcance de la RdP al añadir tres condiciones: en

24. International Commission on Intervention and State Sovereignty, *The Responsibility to Protect*, Ottawa, International Research Development Center, 2001, pp. 12-13.

25. *Op. cit.*, p. 16.

primer lugar, su naturaleza secundaria o subsidiaria a la responsabilidad primaria de cada Estado; en segundo lugar, el carácter colectivo de su titularidad, no atribuible a ningún Estado individualmente, sino al conjunto de la sociedad internacional; y, en tercer lugar, el despliegue de la RdP en la responsabilidad de prevenir, la responsabilidad de reaccionar y la responsabilidad de reconstruir, minimizando de este modo la tentación de circunscribirla a la autorización de intervenciones militares en aquellos casos en que se producen graves violaciones de los Derechos Humanos dentro de un país.²⁶

Por si esta última condición no eliminara la tentación de recurrir preferentemente al uso de la fuerza para garantizar la seguridad, la dignidad y los derechos fundamentales de los seres humanos, se exigía también la concurrencia de varias condiciones para su activación. La primera de ellas consistía en la existencia de una causa justa, entroncando así de forma directa con las reflexiones en torno a la guerra justa ligadas a la tradición kantiana o revolucionista. La segunda se refería a la correcta intencionalidad de la intervención, es decir, su exclusiva orientación a poner freno o mitigar las violaciones de los Derechos Humanos en curso. La tercera abogaba por su consideración como último recurso, reclamando el agotamiento de todas las otras opciones menos contundentes para conseguir este objetivo o la certeza de que el recurso a las mismas no permitiría alcanzarlo a tiempo. La cuarta hacía referencia al respeto del principio de proporcionalidad, limitando a los recursos militares estrictamente necesarios para poner fin a las graves violaciones de los Derechos Humanos el conjunto de aquellos medios susceptibles de uso. La quinta condición exigía una expectativa razonable de éxito en la intervención, evitando con ello la puesta en marcha de acciones que pudieran agravar la situación de fragilidad de los seres humanos objeto de protección o alimentar nuevas fuentes de inseguridad dentro o fuera del mismo país. Por último, la sexta condición limitaba a una autorización expresa por parte del Consejo de Seguridad la posibilidad de activar una intervención militar bajo el paraguas de la RdP.²⁷ De esta caracterización de la RdP como un principio emergente de Derecho internacional de marcado contenido cosmopolita se derivaban, por otro lado, tres implicaciones clave: en primer lugar, la responsabilidad de las autoridades de los Estados de proteger no sólo la vida y la seguridad de los ciudadanos, sino también de promover su bienestar; en segundo lugar, la responsabilidad de esas mismas autoridades antes sus ciudadanos en el plano interno y ante la comunidad internacional mediante las Naciones Unidas; y en tercer lugar,

26. *Op. cit.*, p. 17 y pp. 19-42.

27. *Op. cit.*, pp. 35-42.

la responsabilidad de los agentes estatales respecto de sus propios actos y su obligación de rendir cuentas tanto por sus acciones como por sus omisiones.²⁸

El cosmopolitismo moderado que se desprende del informe de la Comisión internacional sobre la intervención y la soberanía estatal, una propuesta política sin carácter vinculante, impregnó también dos de los informes más importantes de las Naciones Unidas entre 2001 y 2005, si bien ninguno de ellos alteró su condición de principio discutible y de difícil aplicación práctica.²⁹ El primero de ellos, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, elaborado por el Grupo de alto nivel sobre amenazas, retos y cambio nombrado por el Secretario General, defiende inequívocamente esta opción en sus párrafos 29, 30 y 203. No permite otra interpretación esta redacción:

«Al suscribir la Carta de las Naciones Unidas, los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía, sino también asumen sus responsabilidades. Cualesquiera hayan sido las percepciones prevalecientes cuando el concepto de la soberanía estatal surgió tras la Paz de Westfalia, hoy día dicho concepto conlleva claramente la obligación de los Estados de proteger el bienestar de su población y de cumplir sus obligaciones con la comunidad internacional en general. (...) los principios de la seguridad colectiva significan que parte de esa obligación debe ser asumida por la comunidad internacional, actuando de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos para crear la capacidad o proporcionar la protección necesarias, según el caso.»³⁰

La inspiración cosmopolita de estas palabras se ve reforzada en el párrafo siguiente cuando se afirma que la protección de la Carta de las Naciones Unidas a los Estados miembros no debe entenderse como un fin en sí misma, sino

28. *Op. cit.*, p. 13.

29. LEVITT, J. I., “The Responsibility To Protect: A Beaver Without a Dam?”, *Michigan Journal of International Law*, vol. 25, núm. 1, 2003, pp. 153–177. Para una discusión más amplia sobre la condición normativa de la RdP en los años inmediatamente posteriores a la publicación del informe de la Comisión internacional sobre la intervención y la soberanía estatal, su complejo encaje en los instrumentos jurídicos internacionales en vigor y las diferentes posiciones doctrinales existentes ver, entre otros, BURGESS, J. P., “The Foundation for a New Consensus on Humanitarian Intervention”, *Security Dialogue*, vol. 33, núm. 3, 2002, pp. 383–384; WARNER, D., “Responsibility to Protect and the Limits of Imagination”, *International Journal of Human Rights*, vol. 7, 2003, pp. 154–159; WEISS, Th. G., “The Sunset of Humanitarian Intervention? The Responsibility to Protect in a Unipolar Era”, *Security Dialogue*, vol. 35, núm. 2, 2004, pp. 135–153; WELSH, J.; THIELKING, C. y MACFARLANE, S. N., “The Responsibility to Protect: Assessing the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty”, *International Journal*, vol. 57, núm. 4, 2002, pp. 489–512.

30. Naciones Unidas, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, 2004, Resolución de la Asamblea General A/59/565, de 2 de diciembre, párrafo 29.

como un medio para garantizar la dignidad, la justicia, el valor y la seguridad de los seres humanos, y que todos los Estados e instituciones internacionales tienen la responsabilidad de proteger estos valores.³¹ De forma todavía más explícita se pronuncia el Grupo de alto nivel en el párrafo 203 al dar su aprobación a: «(...) la norma que se está imponiendo en el sentido de que existe una responsabilidad internacional colectiva de proteger, que el Consejo de Seguridad puede ejercer autorizando la intervención militar como último recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario que un gobierno soberano no haya podido o no haya querido prevenir.»³²

Menos desarrollado argumentalmente, el informe de 2005 del Secretario General de las Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, refleja el mismo espíritu cosmopolita. No dejan lugar a duda sus palabras recogidas en el párrafo 135:

«Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, debemos actuar en consecuencia. Esa responsabilidad recae, primordialmente, en cada Estado, cuya principal razón de ser y obligación es proteger a su población. Pero si las autoridades nacionales no están dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no pueden hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para ayudar a proteger los derechos humanos y el bienestar de la población civil.»³³

4. Las Naciones Unidas y la consolidación de la responsabilidad de proteger como una norma cosmopolita (2005-2015)

El mayor grado de implicación demostrado por las Naciones Unidas en los años previos experimentó un salto cuantitativo y cualitativo importante durante la última etapa de construcción de la RdP como una norma guía de la actuación estatal de carácter cosmopolita. Así, aún sin perder su papel de líder y dando muestras de una actitud conciliatoria para favorecer el acercamiento de las posiciones estatales, el Secretario General fue cediendo protagonismo poco a poco a la Asamblea General y, por primera vez en todo el proceso, también al Consejo de Seguridad. El conjunto de actividades desplegadas por unos y otros órganos en esta última década y su indudable contribución al proceso de difusión y universalización de

31. *Op. cit.*, párrafo 30.

32. *Op. cit.*, párrafo 203.

33. Naciones Unidas, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, 2005, Resolución de la Asamblea General A/59/2005, de 21 de marzo, párrafo 135.

la norma son precisamente los factores que permiten considerar a las Naciones Unidas como una auténtica “potencia normativa” en el desarrollo de la RdP.

El primer punto de inflexión en su afianzamiento como una norma internacional tuvo lugar en la Cumbre Mundial celebrada en Nueva York en septiembre de 2005, cuatro años después de la publicación del informe *La Responsabilidad de Proteger* y apenas dos años y medio más tarde del inicio de la polémica guerra de Irak, cuya gestión a punto estuvo de dinamitar la legitimidad de las Naciones Unidas. El documento final reconoce la responsabilidad de proteger a sus respectivas poblaciones de cada uno de los Estados miembros de la organización, aunque, frente a las opciones cosmopolitas más ambiciosas defendidas en los documentos anteriores, la limita a cuatro crímenes específicos: el genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad.³⁴ Así mismo, consagra el deber de la comunidad internacional tanto de prestar apoyo a los Estados en el cumplimiento de esta obligación moral como su propia responsabilidad de, dando prioridad a los medios pacíficos, emplear todos los instrumentos previstos en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta de San Francisco para proteger a los seres humanos frente a estos cuatro crímenes.³⁵ En una valoración algo exagerada y que peca de cierto optimismo, el historiador Martin Gilbert calificó la incorporación de esta atemperada versión de la RdP en el documento como “el reajuste más significativo de la soberanía nacional en 360 años”.³⁶ El carácter no vinculante del texto y la rebaja respecto de la propuesta inicial aconsejan moderar esta afirmación, aunque tampoco debe infravalorarse que, pese a la existencia de opiniones dispares, las discusiones celebradas durante la cumbre pusieron de relieve un extenso nivel de aceptación de la RdP y que la versión final del documento fue aprobada por consenso entre los más de 170 países participantes. Esta última consideración cobra todavía mayor importancia si se tiene en cuenta que los párrafos referidos a otras cuestiones polémicas como el desarme o a la proliferación nuclear finalmente fueron excluidos del documento.³⁷

34. Naciones Unidas, *Documento Final de la Cumbre Mundial 2005*, 2005, Resolución de la Asamblea General A/Res/60/1, de 24 de octubre, párrafo 138.

35. *Op. cit.*, párrafo 139.

36. GILBERT, M., “The Terrible 20th Century”, *The Globe and Mail*, 31 de enero de 2007, disponible en: <http://www.theglobeandmail.com/globe-debate/the-terrible-20th-century/article17990016/> (Fecha de última consulta: 3 de julio de 2015).

37. LUCK, E. C., “The United Nations and the Responsibility to Protect”, *The Stanley Foundation – Policy Analysis Brief*, Agosto de 2008, Muscatine, The Stanley Foundation, p. 3. Sobre la configuración de la RdP como “norma” con la aprobación del documento final de la Cumbre Mundial de 2005 ver también MATSUKUMA, J., “Emerging Norms of the Responsibility to Protect”, *The Seinan Law Review*, vol. 38, núm. 2, 2005, pp. 1-13. Para una visión más crítica ver HAMILTON, R. J., “The Responsibility to Protect: From Document to Doctrine – But what of Implementation?”,

El nuevo compromiso de las Naciones Unidas con la RdP se vio confirmado un año después mediante la aprobación de varias resoluciones por parte del Consejo de Seguridad en las que, generalmente con escasa concreción, se aludía a la norma para justificar la adopción de medidas por parte de la organización en diferentes escenarios de inestabilidad. Entre las tres resoluciones adoptadas –Resolución 1653, de 27 de enero, Resolución 1674, de 28 de abril, y Resolución 1706, de 31 de agosto–, merece especial atención el cuarto punto de la segunda, en la que el Consejo de Seguridad “reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 respecto de la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”.³⁸ A estas primeras resoluciones han dado continuidad en los años posteriores más de una treintena, consagrando así la condición normativa de la RdP y favoreciendo su gradual asentamiento en el bloque de constitucional del orden internacional actual.³⁹ La mayor parte de estas resoluciones se refieren a escenarios conflictivos y de graves violaciones de los Derechos Humanos en África, pero también a otras regiones y a cuestiones de seguridad internacional de alcance geográfico general.⁴⁰ En una misma dirección caminan los nueve pronunciamientos del Presidente del Consejo de Seguridad con relación a la RdP desde 2011 hasta hoy.⁴¹

El segundo punto de inflexión destacado en el proceso de construcción normativa de la RdP se sitúa en la publicación del Informe de 2009 del Secretario General de las Naciones Unidas, *Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger*, y el debate celebrado en la Asamblea General a finales de julio del mismo año. En un claro esfuerzo por precisar el contenido de la RdP y de facilitar su implemen-

Harvard Human Rights Journal, vol. 19, 2006, pp. 289-297 y HEHIR, A., “The Responsibility to Protect: ‘Sound and Fury Signifying Nothing?’”, *International Relations*, vol. 24, núm. 2, 2010, pp. 218-239.

38. S/Res/1674 (2006), aprobada en la 5430ª sesión, de 28 de abril. Disponible en: [www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20\(2006\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/1674%20(2006)) (Fecha de última consulta: 3 de julio de 2015).

39. REUS-SMIT, Ch., “The Constitutional Structure of International Society and the Nature of Fundamental Institutions”, *Op. cit.*

40. El *Global Centre for the Responsibility to Protect* cifra en 35 el total de resoluciones de la Asamblea General ligadas a la RdP desde 2005 hasta mayo de 2015. El listado completo de estas resoluciones puede consultarse en: <http://www.globalr2p.org/resources/335> (Fecha de última consulta: 3 de julio de 2015).

41. Además de en la página web de las Naciones Unidas, estos pronunciamientos y un breve resumen de su contenido pueden consultarse en la página web de la *International Coalition for the Responsibility to Protect*, una iniciativa puesta en marcha en 2009 por nueve organizaciones no gubernamentales con el propósito de fomentar el debate en torno a la RdP y fomentar su gradual asentamiento: www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/136-latest-news/5227--references-to-the-responsibility-to-protect-in-security-council-presidential-statements (Fecha de última consulta: 3 de julio de 2015).

tación, el informe identificó tres pilares principales. El primero de ellos entronca directamente con el contenido del párrafo 138 del documento final de la cumbre de 2005 y se hace eco de las reticencias de algunos gobiernos a la posibilidad de perder su posición privilegiada en la gestión de la seguridad nacional. En esencia, su contenido consiste en que los Estados gozan de la responsabilidad primaria de proteger a la población del genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y la limpieza étnica, así como de su incitación. Los pilares segundo y tercero derivan del párrafo 139 del mismo documento y expresan de manera más evidente la inspiración cosmopolita de la RdP. El segundo pilar sostiene que la comunidad internacional tiene la responsabilidad de animar y apoyar a los Estados en el cumplimiento de su responsabilidad individual. El tercero va más allá y defiende, por un lado, la responsabilidad de la comunidad internacional de utilizar todos los medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo para proteger a las poblaciones frente a este tipo de crímenes y, por otro, la necesidad de que la comunidad internacional se prepare para adoptar acciones colectivas de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas en aquellos casos en que un Estado demuestra una incapacidad manifiesta para cumplir con su responsabilidad.⁴² El contenido y alcance de estos tres pilares fue objeto de amplias discusiones en la Asamblea General durante los días 21, 23, 24 y 28 de julio de 2009 y, aunque ya entonces algunos países hicieron manifiesto su disenso y propiciaron un debate en torno a la redefinición de la norma que todavía hoy sigue abierto,⁴³ todos los Estados miembro acordaron en la Resolución 63/308, de 14 de septiembre de 2009, continuar trabajando en torno a la RdP. Desde entonces, el compromiso del Secretario General con la consolidación de esta última como una norma guía de la acción estatal y su capacidad de influencia en este proceso se han visto reflejados en cinco informes adicionales, uno por cada periodo de sesiones de la Asamblea General. Todos ellos buscan detallar el contenido de los

42. Naciones Unidas, *Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger – Informe del Secretario General*, 2009, Resolución de la Asamblea General A/63/677, de 12 de enero. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/63/677> (Fecha de última consulta: 3 de julio de 2015).

43. El contenido de los debates mantenidos durante estos días se recoge en los *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, Sexagésimo tercer periodo de sesiones, Sesiones plenarias 96-101 (A/63/PV.96-101). Sobre el debate acerca de la redefinición de la norma ver, entre otros, QUINTON-BROWN, P., "Mapping Dissent: The Responsibility to Protect and Its State Critics", *Global Responsibility to Protect*, vol.5, 2013, núm. 3, pp. 260-282; ROTMAN, P., G. KURT y S. BROCKMEIER, "Majors powers and the contested evolution of a responsibility to protect", *Conflict, Security and Development*, vol. 14, 2014, núm. 4, pp. 355-377; SERRANO, M. "The Responsibility to protect—True Consensus, false controversy", *Development Dialogue*, 55, 2011, marzo, pp. 101-112; STUENKEL, O., "The BRICS ans the Future of the Responsibility to Protect", *Global Responsibility to Protect*, vol. 6, 2014, núm. 1, pp. 3-28; THAKUR, R., "R2P After Libya and Syria: Engaging Emerging Powers", *The Washington Quarterly*, vol. 36, núm. 2, 2013, pp. 61-76.

tres pilares descritos anteriormente y ofrecer pautas concretas que permitan hacer efectiva la RdP.⁴⁴ Desde una perspectiva más general, sin embargo, su principal contribución al proceso consiste en su capacidad para anclarla no sólo como uno de los ejes de actuación principal de las Naciones Unidas, sino también —y sobre todo— como una norma del bloque constitucional del orden internacional.

Finalmente, el tercer punto de inflexión en este proceso cabe situarlo en la decisión del Consejo de Seguridad de autorizar el uso de la fuerza bajo el paraguas de la RdP para hacer frente a las graves violaciones de los Derechos Humanos en Libia en 2011. Hasta la fecha, ésta ha sido la primera y única ocasión en que la norma ha servido para activar esta medida del sistema de seguridad colectiva contemplado en la Carta de San Francisco y no han sido pocas las críticas recibidas a la actuación de la OTAN y al papel de las Naciones Unidas, pero resulta innegable que tal decisión constituye un claro reconocimiento internacional de la RdP como norma.⁴⁵ En una primera resolución, la Resolución 1970, de 26 de febrero de 2011, el Consejo acordó por unanimidad la imposición de sanciones al Estado libio amparándose en las graves violaciones de los Derechos Humanos de la población y la negativa del país a cumplir con su responsabilidad individual de proteger. Ante la falta de un compromiso firme por parte de las autoridades libias y su persistente rechazo a proteger a la población, el Consejo estableció una zona de exclusión aérea en el país y autorizó el uso de la fuerza apenas semanas después mediante la Resolución 1973, de 17 de marzo de 2011, que recibió el voto afirmativo de diez miembros y la abstención de otros cinco. El espaldarazo que supusieron ambas resoluciones a la consolidación de la RdP se ha visto debilitado en los últimos años por la incapacidad del Consejo de Seguridad de alcanzar un consenso sobre el uso de la fuerza para frenar las graves violaciones de los Derechos Humanos en Siria. Así, no han sido pocos los autores y especialistas que han hecho sonar la voz de alarma ante la que, a su juicio, representa una ocasión perdida para afianzar la RdP como una norma fundamental del orden internacional contemporáneo

44. Estos informes anuales del Secretario General y un breve resumen de su contenido pueden consultarse también en la página web de la *International Coalition for the Responsibility to Protect*: <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/publications/core-rtop-documents> (Fecha de la última consulta: 3 de julio de 2015).

45. Sobre la relevancia de la decisión del Consejo de Seguridad de autorizar el uso de la fuerza en Libia en 2011 y sus implicaciones sobre la construcción de la RdP como una norma guía de la actuación estatal, ver, entre los múltiples trabajos sobre esta cuestión tanto desde puntos de vista optimistas como críticos, el número monográfico de la revista *Ethics & International Affairs*, vol. 25, núm. 3, 2011; BELLAMY, A. J. y WILLIAMS, P. D. “The new politics of protection? Côte d’Ivoire, Libya and the responsibility to protect”, *International Affairs*, vol. 87, núm. 4, 2011, pp. 825-850; y THAKUR, R., “Libya and the Responsibility to Protect: Between Opportunistic Humanitarianism and Value-Free Pragmatism”, *Security Challenges*, vol. 7, núm. 4, 2011, pp. 13-25.

y abre una “crisis del humanitarismo”.⁴⁶ Una respuesta similar ha suscitado la falta de contundencia de las Naciones Unidas en situaciones de graves y evidentes violaciones de los Derechos Humanos en la República Democrática del Congo o en Darfur.⁴⁷ Con todo, la aceptación de buena parte de las críticas formuladas a la inacción del Consejo de Seguridad y de su negativo impacto sobre la RdP no impide en modo alguno reconocer la cristalización de la misma como una norma internacional que, como veremos a continuación, rezuma una cosmovisión cosmopolita que podría tildarse de blanda o suave.

5. Consideraciones finales: las Naciones Unidas, la responsabilidad de proteger y el cosmopolitismo suave

Las páginas anteriores ponen de manifiesto el importante papel desempeñado por las Naciones Unidas y, muy especialmente, por su Secretario General, en la construcción de la RdP como una norma cosmopolita, guía de la actuación estatal. Como hemos observado, su nivel de implicación y su capacidad para ocupar una posición de liderazgo han variado de una etapa a otra, aunque en todas ellas su participación ha resultado clave para avanzar en el proceso. Ello no ha impedido que surgieran importantes disensos y que el debate acerca de los contornos normativos de la RdP todavía hoy siga vivo. Sin duda, las reservas manifestadas por los BRICS desde diferentes planteamientos han contribuido significativamente a la falta de unanimidad. Este hecho no resulta sorprendente: el carácter transformador de las normas emergentes respecto del orden internacional establecido genera siempre una intensa polémica y la RdP no es una excepción. No obstante, las discusiones en torno a ella tienden a ser simplificadas como una oposición entre las propuestas del Norte global (que sería el impulsor y defensor de la norma) y las respuestas del Sur global (que se

46. MURRAY, R. W. y MCKAY, A. (eds.), *Into the Eleventh Hour: R2P, Syria and Humanitarianism in Crisis*, Bristol, E-International Relations Edited Collections, 2014, disponible en: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/R2P-Syria-and-Humanitarianism-in-Crisis-E-IR.pdf#page=10>. Además de este trabajo ver, entre otros, ADAMS, S., “Failure to Protect: Syria and the UN Security Council”, Global Centre for the Responsibility to Protect – Occasional Papers, núm. 5, marzo de 2015, disponible en: http://www.globalr2p.org/media/files/syriapaper_final.pdf; HOELING, S., *Can R2P practice what it promises? A Case Study of the Syrian Civil War*, Hamburgo, Anchor Academic Publishing, 2015; MORRIS, J., “Libya and Syria: R2P and the Spectre of the Swinging Pendulum”, *International Affairs*, vol. 89, núm. 5, 2013, 1265-1283; WILLIAMS, P. R., ULBRICK, J. T y WORBOYS, J., “Preventing Mass Atrocity Crimes: The Responsibility to Protect and the Syria Crisis”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 45, núms. 1-2, 2012, pp. 474-503; ZIFCAK, S., “The Responsibility to Protect after Libya and Syria”, *Melbourne Journal of International Law*, vol. 13, núm. 1, 2012, pp. 1-35.

47. BADESCU, C. G. y BERGHOLM, L., “The Responsibility to Protect and the Conflict in Darfur: The Big Let-Down”, *Security Dialogue*, vol. 40, núm. 3, pp. 1-38.

opondría a ella).⁴⁸ Esta simplificación oculta una realidad mucho más compleja: el debate en torno a la RdP tiene múltiples aristas, los grupos de Estados no son ni homogéneos, ni monolíticos y las posturas que defienden no son absolutas ni estáticas. En primer lugar, el debate puede ser entendido como una contraposición de dos tradiciones, cosmovisiones o ideologías que reciben diversos nombres –cosmopolitismo vs. comunitarismo, constitucionalismo vs. estatismo o solidarismo vs. pluralismo–⁴⁹ y que, en el fondo, reflejan la oposición entre principios universales e intereses particulares y/o estatales. En segundo lugar, es un debate que refleja una tensión entre las potencias centrales occidentales –intervencionistas, en defensa de los Derechos Humanos– y la periferia del sistema interestatal –no intervencionista, defensora a ultranza de la soberanía– que percibe la RdP como una nueva forma de imperialismo. En tercer lugar, la polémica es también un reflejo de la lucha por el poder entre las potencias tradicionales y las llamadas potencias emergentes (especialmente, el grupo de los BRICS) que se abren paso en el escenario internacional. En cuarto lugar, el debate puede ser entendido como una combinación de todos los anteriores.

Más allá del carácter abierto de estos debates, después de dos décadas de controversias y debates en torno a su alcance, su naturaleza jurídica, su conexión con otros principios y normas jurídicas bien asentadas en el Derecho internacional, su difícil aplicación y su desigual eficacia en contextos como Libia, Sierra Leona, Birmania o Siria, resulta innegable que la RdP es hoy una norma guía de la actuación estatal ampliamente aceptada. Como han sugerido acertadamente Cristina G. Badescu y Thomas G. Weiss, sin embargo, lejos de minar el proceso de juridificación, tanto la contestación como el uso erróneo de la RdP han contribuido a definir mejor sus contornos, a cimentar su legitimidad y a reforzar su posición como norma esencial del orden internacional contemporáneo en vías de asentarse como parte de la costumbre internacional.⁵⁰ Incluso aquellos

48. Detrás de la genérica etiqueta de “oposición” del Sur global se esconde una extensa gama de matices que incluyen posiciones extremas y opuestas entre sí como serían el apoyo incondicional de Costa Rica o Guatemala, por ejemplo, y el rechazo radical de Venezuela o Cuba. Entre ellas hay toda una serie de posturas intermedias.

49. Véase, entre otros: DELAHUNTY, R. J., “Nationalism, Statism and Cosmopolitanism”, *Northern Interdisciplinary Law Review*, vol.82, 2012, núm. 3, pp. 79-145; HIRST, P., *From Statism to Pluralism. Democracy, Civil Society and Global Politics*, Londres, Routledge, 1997; LUCK, E. C., “Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect”, *Global Responsibility to Protect*, vol. 1, núm. 1, 2009, pp. 10-21; NIELSEN, K., “Cosmopolitan Nationalism”, *The Monist*, vol. 82, 1999, núm. 3, pp. 446-468; NUSBAUM, M., *Los límites del patriotism. Identidad, pertenencia y “ciudadanía mundial”*, Barcelona. Paidós, 1999 (1ª ed. en inglés, 1994); POGGE, T. “Cosmopolitanism and sovereignty”, *Ethics*, octubre 1992, pp. 48-75. WILLIAMS, J. “Pluralism, Solidarism and the Emergence of World Society in English School Theory”, *International Relations*, Vol 19, 2005, núm1, pp. 19-38.

50. BADESCU, C. G. y WEISS, T. G., “Misrepresenting R2P and Advancing Norms: An Alterna-

autores que no han vacilado en denunciar los desafíos jurídicos que plantea la RdP le han reconocido su robusto anclaje en diferentes instrumentos jurídicos, instituciones y prácticas, así como su vitalidad e incidencia sobre el comportamiento de los Estados.⁵¹ En esta dirección se ha pronunciado Cástor Miguel Díaz Barrado al señalar con relación a la RdP que “es posible que, todavía, no se pueda afirmar, con rotundidad, la existencia de normas específicas que integren esa responsabilidad y, quizá, resulte más difícil encontrar, aún, vías procedimentales que aseguren el cumplimiento de los fines a los que responde” para añadir poco después que, aún cuando no constituyera una obligación jurídica precisa, la RdP sí es “en cambio, *un componente necesario en la aplicación de normas esenciales del Derecho Internacional* y sirve como mecanismo y herramienta que evitaría el surgimiento de incompatibilidades normativas.”⁵² A nuestro juicio se trata, en efecto, de un “componente” de contornos imprecisos, de difícil aplicación y que en su actual formulación dista de gozar de un apoyo unánime de la comunidad internacional, pero ello no le resta su condición de norma capaz de guiar la actuación estatal. E incluso más, tal y como ha apuntado recientemente Gareth Evans, la RdP no puede entenderse sino en su multiplicidad de facetas: es, a la vez, una fuerza normativa, un catalizador de cambios institucionales, un marco de prevención y un marco de reacción.⁵³

Si la consideración de la RdP como una norma es motivo de controversia entre los especialistas, que sí coinciden en reconocer su influencia como marco conceptual para hacer frente a graves violaciones de los Derechos Humanos, su adjetivación como cosmopolita resulta menos problemática. A este respecto

tive Spiral”, *International Studies Perspectives*, vol. 11, 2010, pp. 354-374. Ver también BADESCU, C. G. y BERGHOLM, L., *Op. cit.*, p. 306. En una dirección similar, aunque con una argumentación teórica menos elaborada, se ha pronunciado recientemente BELLAMY, A. J., *The Responsibility to Protect. A Defense*, Oxford, Oxford University Press, 2015; EVANS, G., “The Consequences of Syria: Does the Responsibility to Protect Still Have a Future?”, *E-International Relations*, 27 de enero de 2014, disponible en: <http://www.e-ir.info/2014/01/27/the-consequences-of-non-intervention-in-syria-does-the-responsibility-to-protect-have-a-future/>

51. ARBOUR, L., “The Responsibility to Protect as a Duty of Care in International Law and Practice”, *Review of International Studies*, vol. 34, núm. 3, pp. 445-458. Más crítico y reacio a considerar la RdP como una norma se ha manifestado BASARAN, H. R., “Identifying the Responsibility to Protect”, *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol. 38, núm. 1, 2014, pp. 195-212 y SARKIN, J., “Is the Responsibility to Protect an Accepted Norm of International Law in the Post-Libya Era?”, *Groningen Journal of International Law*, vol. 1, núm. 0, 2012, pp. 11-48. En nuestro entorno, también se han mostrado poco esperanzados al preguntarse sobre la decadencia de la RdP GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., *Op. cit.*, 2014.

52. DÍAZ BARRADO, C. M., *Op. cit.* 2012, pp. 3 y 4. La cursiva es del original.

53. EVANS, G., “R2P: The Next Ten Years”, *Oxford Handbook on the Responsibility to Protect 2015*, Oxford, Oxford University Press, 2015. Texto disponible en: www.gevans.org/opeds/OxfordFutureR2PGE18i15rev.pdf

resulta suficiente señalar aquí que la RdP se hace eco de los tres elementos que, según Thomas W. Pogge, comparte todo posicionamiento o cosmovisión cosmopolita.⁵⁴ El primer elemento es el individualismo, esto es, el reconocimiento de los seres humanos como principal objeto de referencia y fuente de preocupación. Del documento final de la Cumbre Mundial de 2005, los informes anuales del Secretario General, las resoluciones del Consejo de Seguridad y los pronunciamientos de su presidente se desprende con claridad que la RdP hace suya la máxima de la seguridad humana que sitúa al individuo en el centro de la reflexión y que encuentra en la protección de la dignidad y los derechos fundamentales de los seres humanos su justificación última. El segundo elemento es la universalidad, entendida como igualdad y no discriminación entre unos individuos y otros. Si bien es cierto que la RdP no se ha aplicado con la misma eficacia en diferentes escenarios durante los últimos años y que, como veremos más adelante, varias voces han visto en ella un instrumento de control por parte de Occidente, no puede negarse que en la formulación actual de la norma aspira a la protección de todos los seres humanos únicamente en función de su vulnerabilidad ante el genocidio, los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad y la limpieza étnica. A este respecto, que la RdP se haya aplicado en unos escenarios y no en otros no responde tanto a una pretendida falta de universalidad de la norma como al peso que confiere la toma de decisiones en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a los dispares intereses particulares de los Estados que lo conforman.⁵⁵ Por último, el tercer elemento es la generalidad, es decir, el alcance global de la consideración de los seres humanos como principal referente de preocupación y protección. La consideración de la RdP como una responsabilidad colectiva de la comunidad internacional entronca de modo directo con este elemento, que también se ve reflejado con claridad en los pilares segundo y tercero descritos por el Secretario General de las Naciones Unidas en su informe de 2009. Como vimos con anterioridad, de acuerdo con estos pilares corresponde al conjunto de la comunidad internacional animar y dar apoyo a los Estados para que cumplan con su responsabilidad individual de proteger a los individuos, así como la adopción de todas aquellas medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, cuando un Estado se revele incapaz de cumplir con ella.

La consideración de la RdP como una norma cosmopolita blanda o suave responde, por otro lado, a tres motivos principales. El primero de ellos es que su grado de aceptación es desigual entre unos países y otros. Aunque al anali-

54. POGGE, T. W., "Cosmopolitanism and Sovereignty", *Ethics*, vol. 103, núm. 1, 1992, pp. 48-75 (48-49).

55. TOCCI, N., "On Power and Norms. Libya, Syria, and the Responsibility to Protect", *Transatlantic Academy 2013-2014 Paper Series*, vol. 2, Washington, DC, Transatlantic Academy, 2014.

zar el grado de aceptación de la norma por parte de los diferentes países no es posible hablar de unas regiones con una visión más cosmopolita que otras, sí es posible identificar la existencia de un notable nivel de disenso con relación a sus contornos entre, por un lado, Estados Unidos y Europa y, por otro, los BRICS y otros países emergentes.⁵⁶ En línea con lo apuntado al inicio de este epígrafe, el desacuerdo puede ser útil para fortalecer la fuerza normativa de la RdP a medio y largo plazo, pero a corto plazo se traduce en una atemperación de su contenido cosmopolita. El segundo motivo es que, reconociendo la enorme significación de la RdP en la actualidad, todavía es posible observar una distancia notable entre la defensa retórica de la misma por parte de representantes estatales o de organizaciones internacionales y su aplicación efectiva en situaciones de graves violaciones de los Derechos Humanos. Junto a la falta de voluntad política que ha derivado en la inacción de la comunidad internacional en casos como el de Siria o Darfur, a este *décalage* contribuye también la falta de concreción acerca de cómo articular el llamado tercer pilar de la RdP, sobre todo en lo concerniente a la autorización del uso de la fuerza bajo su paraguas y la preservación del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁵⁷ Finalmente, el tercer motivo se refiere a que en su formulación actual la RdP concentra en las manos del Consejo la toma de decisiones apostando por la conciliación entre los intereses de los Estados y la búsqueda de soluciones globales de inspiración cosmopolita a los problemas e inquietudes de los seres humanos. Desde esta perspectiva, la RdP se escora hacia la defensa de “Estados cosmopolitas” que, manteniendo su posición privilegiada en la sociedad internacional contemporánea, asumen su papel y se implican activamente en la articulación de respuestas de gobernanza global cosmopolitas tanto para preservar su legitimidad como por convicción.⁵⁸

De estas consideraciones se deriva que a través de la construcción de la RdP las Naciones Unidas han favorecido el avance del cosmopolitismo como una tendencia a la adopción de principios y normas de aspiración universalista mediante marcos de negociación multilaterales a partir de la aceptación del carácter global y transnacional de los principales retos contemporáneos. Es, si se quiere, un cosmopolitismo plural y blando en el que conviven diferentes percepciones, ideologías y criterios, pero también un cosmopolitismo cada vez más arraigado en la sociedad internacional que no sólo actúa como límite

56. THAKUR, R., “R2P After Libya and Syria: Engaging Emerging Powers”, *The Washington Quarterly*, vol. 36, núm. 2, 2013, pp. 61-76.

57. FIOTT, D. y KOOPS, J., *The Responsibility to Protect and the third pillar. Legitimacy and Operationalization*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave MacMillan, 2015.

58. GLENN, H. P., *The Cosmopolitan State*, Oxford, Oxford University Press, 2013.

discursivo, sino también como marco de referencia para la acción de Estados y otros actores. Es probable que la “deconstrucción cosmopolita de la inmunidad soberana” que acompaña a la actual formulación de la RdP se haya desprendido del potencial emancipatorio de la norma y plantee numerosas cuestiones acerca de la legitimidad del uso de la fuerza en la sociedad internacional⁵⁹, pero resulta innegable su contribución al avance de una comprensión cosmopolita de las relaciones internacionales contemporáneas. De ahí que, setenta años después de su fundación, hoy pueda afirmarse que las Naciones Unidas han devenido no sólo una “potencia normativa”, sino también una potencia normativa impulsora, dinamizadora y afianzadora de ideas, principios y normas cosmopolitas.

59. GLOVER, N., “A Critique of the Theory and Practice of R2P”, *E-International Relations*, 27 de septiembre de 2011, disponible en: <http://www.e-ir.info/2011/09/27/a-critique-of-the-theory-and-practice-of-r2p/> (Fecha de última consulta: 5 de Julio de 2015).

EL SISTEMA HUMANITARIO EN EL SIGLO XXI

MARÍA JOSÉ TORRES MACHO*

La frecuencia y severidad de los conflictos armados y los desastres naturales han puesto al sistema colectivo internacional de seguridad, así como de prevención y resolución de conflictos al límite de sus posibilidades en el inicio del siglo XXI. Mucho antes que los derechos humanos figuraran tan prominentemente en la agenda internacional, la Carta de las Naciones Unidas ya habla de la *Gente* “*we the people*”, y sin embargo viendo lo que está ocurriendo en los últimos años, surge la pregunta : ¿está el sistema global realmente asumiendo su responsabilidad de salvar las vidas de la gente?, ¿Porqué hay entonces tal brecha entre la necesidad y la respuesta material y de protección de los derechos de los millones de personas afectadas por las guerras, la violencia y los fenómenos asociados al cambio climático?.

En el planeta somos 7,200 millones, y 20 millones viven con menos de 1 euro al día en condiciones de extrema pobreza, 232 millones de personas migran para buscar un lugar más seguro para que sus hijos vivan y encuentren trabajo, lo que le costó la vida a más de 4.000 personas, el 75% de estos se ahogaron en el Mediterráneo. Algunos datos globales que OCHA compila año a año¹ son sencillamente escalofriantes: 142 millones de personas en el mundo viven bajo el impacto de los desastres naturales y el conflicto: 97 millones de

* Directora Adjunta de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios del Territorio Palestino Ocupado de Naciones Unidas.

1. <http://www.unocha.org/data-and-trends-2014/>

personas afectadas por desastres naturales, la mayoría en Asia; y 51.2 millones de personas que viven y mueren en más de 45 conflictos violentos, que resultan también en más de 33.3 millones de personas desplazadas por la violencia, 16.7 millones de refugiados y 1.2 millones de solicitantes de asilo. Las crisis humanitarias duran más y cada vez son más caras. En los últimos 10 años los llamamientos internacionales han pasado de 3,000 millones de dólares en 2004 a 17.9 mil millones en 2014. De media los llamamientos internacionales no superan el 30–40 % de los recursos movilizados dejando programas críticos sin financiación.

Las crisis humanitarias de hoy en día están directamente² relacionados con el crecimiento de la población, la urbanización, el crecimiento de la pobreza, el incremento de la violencia urbana (sobre todo en Latinoamérica) el paro juvenil la falta de acceso a los recursos de energía y agua limpia. A la vez que la tecnología nos permite llegar a Marte y salvar la vida a un bebe en el vientre de su madre gracias a la nano cirugía; cada 20 segundos hay un niño o niña que muere por enfermedades relacionadas a la falta de agua potable, como la diarrea. La gente vive en situación de desplazamiento interno a causa de la violencia una media de 17 años y hay situaciones de refugio que se prolongan por casi 50 años. La dimensión y la duración de estas crisis, hacen pensar que la acción humanitaria no es la respuesta: sino que la acción política y de prevención siguen siendo las claves.

Las crisis de Oriente Medio ejemplifican esta paradoja. Hoy desde Jerusalén donde en los últimos 3 años he tenido el privilegio de trabajar con y para los Palestinos como Directora Adjunta de OCHA (Oficina para la Coordinación para los Asuntos Humanitarios) podemos afirmar que es la situación humanitaria de más larga duración desde que se estableció el Sistema de las Naciones Unidas. Desde el año 1948, la situación de los más de 5 millones de refugiados Palestinos se encuentra pendiente de la resolución política del conflicto Palestino-Israelí, que permita la terminación de la Ocupación y de la formación del Estado Palestino. La crisis de Siria, en Libia, en Iraq y más recientemente en Yemen están generando cifras de personas afectadas sencillamente sin precedente. La crisis Siria dio lugar al 43 por ciento de los desplazados del mundo y sobrepasó la cantidad de desplazados en Colombia que es el país con las cifras totales más altas de desplazados en el mundo. Siria ha pasado de ser el segundo país con mayores números de refugiados al primer país “productor” de refugiados. En los últimos cinco años, mientras las iniciativas políticas de resolución del conflicto se sucedían y fracasaban en el Consejo de Seguridad,

2. <http://www.unocha.org/data-and-trends-2014/downloads/global-risks.pdf>

los humanitarios pidieron una cifra record de 4.500 millones de dólares para atender a las víctimas de la guerra dentro y fuera de Siria.

Aunque es necesario movilizar recursos para responder a las crisis humanitarias; lo que distingue al sistema humanitario es su acción en el terreno dónde se encuentran las víctimas aplicando los principios de humanidad, imparcialidad, neutralidad e independencia operativa. En la práctica esto significa que la acción humanitaria está centrada en la necesidad de la gente y se tiene que desarrollar sin discriminación entre las poblaciones afectadas y con neutralidad, es decir sin consideraciones de carácter político. Así lo recoge la resolución de la Asamblea General adoptada en el año 1991 (A/RES/46/182), que a su vez establece la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y el Coordinador Humanitario para asegurar que la respuesta humanitaria se desarrolla de manera coordinada e inmediata. Cuando un terremoto o un tifón que resulta en la pérdida de los medios de vida, de los seres queridos, la falta de agua y de techo, son los humanitarios los que están en la primera línea de respuesta. También son los humanitarios los que responden al sufrimiento y la necesidad creada por los conflictos armados que causan víctimas civiles, crean discapacidades permanentes, agudizan la violencia sexual y el abuso, generan desplazamiento interno y búsqueda de asilo y refugio en otros países.

No es un acto de caridad, es una responsabilidad global, sobre todo cuando las crisis sobrepasan las capacidades nacionales y regionales de respuesta. Es una responsabilidad principal de los Estados y sus gobiernos, pero también de los grupos armados no estatales que controlan territorios y población según lo establece el derecho internacional humanitario, del sector privado, los medios de comunicación y de la sociedad civil. También es una responsabilidad de los países donantes que incluso se han adherido a “principios de buena donación”³.

Si la acción humanitaria no es una cuestión de caridad sino de responsabilidad global, es preciso trabajar con los líderes políticos y los ciudadanos en la solución a estas situaciones. Sobre esta base el Secretario General de las Naciones Unidas inauguró en 2014 la Cumbre Humanitaria Mundial que culmina en Estambul en 2016 para ofrecer las respuestas a estas grandes preguntas. Si los Estados y los gobiernos no asisten a su gente, y el Derecho Internacional Humanitario no se respeta y como consecuencia la gente muere, se desplaza o tiene que buscar refugio o asilo; los valores y principios de la carta fundacional de Naciones Unidas están en cuestionamiento.

3. OECD/DAC in 2005. La adopción de los principios de buena donación fue un paso adelante en el reconocimiento de la necesidad de trabajar con mayor transparencia, rendición de cuentas y coordinación entre los donantes.

Quisiera contribuir con algunos temas claves sobre los que ya hay respuestas, pero hace falta el coraje político y la visión de futuro necesarias para abordarlas:

- 1) Hay que renovar la arquitectura mundial para responder a las crisis, encontrar maneras para el derecho internacional y el liderazgo político internacional pueda prevenir y proteger cuando los gobiernos de los Estados en crisis no están listos a hacerlo.
- 2) Es importante aumentar la inversión en preparación y prevención de desastres por parte de los Estados, las regiones, los municipios y las comunidades, como se decidió en el marco de Sendai para los años 2015 a 2030.
- 3) La acción humanitaria centrada en principios, salva vidas. Hay que preservar los principios de neutralidad e imparcialidad que son esenciales para que la acción humanitaria siga siendo eficaz. Uno de los casos más complejos y aún pendiente de resolver es defender que el interés de las víctimas en los conflictos armados tiene preferencia frente a las consideraciones geoestratégicas y políticas.
- 4) La justicia como medida de prevención. A pesar del desarrollo del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos que culminó en la creación de los Tribunales regionales de la antigua Yugoslavia y de Rwanda y la posterior creación del Tribunal Internacional de Justicia para juzgar crímenes de guerra y lesa humanidad; su impacto es aún muy limitado y el número de casos considerados mínimo. Aún no hay mecanismos de justicia efectivos que puedan lanzar un mensaje inequívoco a los perpetradores, para que se pueda considerar un mecanismo eficaz de prevención de conflictos.
- 5) Encontrar mecanismos de financiación internacional humanitaria más realistas y sostenibles, al igual que la OCDE definió un porcentaje del PIB para la financiación de la ayuda al desarrollo que fue adoptado por ley en muchos países europeos. Es importante definir un esquema que traduzca en recursos la responsabilidad de los estados de atender a las víctimas.

Las crisis humanitarias abiertas en 2015 están poniendo en evidencia que desde el punto de vista de del derecho internacional y de la dignidad humana necesitamos encontrar respuestas. Al mismo tiempo que hay Gobiernos pertrechados en la noción de soberanía del Estado para evitar cumplir con sus responsabilidad de atender a las víctimas, cada vez más la gente conecta en las redes sociales que no ven las fronteras políticas como sus fronteras. Los ciudadanos del planeta están empezando a participar directamente en las decisiones que les afectan. Ya es hora que la comunidad internacional empiece a tratar el origen de los conflictos, y no sólo sus síntomas, a través de acciones políticas

más concertadas. Quizá es la “Gente” de la que habla la Carta de la ONU la que tiene las claves de las respuestas. Esperemos que en Estambul en 2016 durante la Cumbre Humanitaria Mundial cuando los líderes políticos y sociales se encuentren para discutir el resultado a las consultas regionales desarrolladas desde 2014 a 2016, podamos encontremos soluciones a estos dilemas. Las víctimas, la gente, no pueden esperar más.

**VI. SETENTA AÑOS AL SERVICIO DE LA JUSTICIA
Y DE LA CODIFICACIÓN Y DESARROLLO PROGRESIVO
DEL DERECHO INTERNACIONAL**

NACIONES UNIDAS Y EL IMPULSO DEL DERECHO INTERNACIONAL: LA LABOR DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL

CONCEPCIÓN ESCOBAR HERNÁNDEZ*

Introducción

La voluntad de impulsar el Derecho Internacional como instrumento de pacificación de las relaciones internacionales estuvo presente en la mente de los redactores de la Carta de las Naciones Unidas, que en su artículo 13.1.a) encomienda a la Asamblea General la función de promover estudios y formular recomendaciones para “impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación”. Esta previsión constituye el origen mismo de la Comisión de Derecho Internacional (en adelante Comisión o CDI), que fue creada por la Asamblea General mediante la Resolución 174 (II), de 21 de noviembre de 1947¹. La Comisión celebró su primer período de sesiones en

* Catedrática de Derecho Internacional Público (UNED). Miembro de la Comisión de Derecho Internacional.

1. La resolución incorpora como anexo el *Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional*. Tanto la resolución como el Estatuto recogen las propuestas formuladas por la *Comisión de Desarrollo Progresivo y Codificación del Derecho Internacional* que había sido creada por la Asamblea General en su primer período de sesiones para definir la forma en que debería desarrollar lo previsto en el artículo 13.1 de la Carta. Por lo que se refiere más directamente a España el Estatuto contiene una peculiar referencia al “régimen franquista de España” (art. 26.3) que ha sido calificada por la propia Comisión como “anacrónica”, recomendando su supresión (*Anuario de la Comisión de Derecho Internacional*, 1996, vol. II, segunda parte, párrafo 242).

1949 y desde entonces ha venido funcionando de modo ininterrumpido, constituyendo el referente universal del proceso de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional². El importantísimo papel desempeñado por la CDI durante más de seis décadas merece un tratamiento individualizado de la misma en esta obra conmemorativa de los 70 años de creación de las Naciones Unidas y los 60 de la entrada de España en la Organización.

Como es de sobra conocido, la CDI no ha sido históricamente la primera institución internacional consagrada a la codificación y el desarrollo progresivo del derecho internacional. Por el contrario, la necesidad de establecer un organismo técnico consagrado en exclusiva al impulso del derecho internacional había sido sentida con anterioridad por otras organizaciones internacionales, bastando con citar ahora el *Comité Jurídico Interamericano*³ o el *Comité de Expertos Encargados de la Codificación Progresiva del Derecho Internacional* creado por la Asamblea de Sociedad de las Naciones⁴. Sin embargo, la creación de la Comisión de Derecho Internacional introdujo una nueva dinámica caracterizada por la universalidad y representatividad de su composición y por la naturaleza generalista de su mandato, que unida a su vinculación y dependencia directa de las Naciones Unidas, han permitido a la CDI ocupar un lugar central en el proceso de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional, dejando su impronta en la adopción de los principales Convenios que regulan los elementos básicos del sistema jurídico internacional de nuestros días; e incluso en otros instrumentos que —a pesar de no haberse transformado en tratados— no por ello tienen menos incidencia en la configuración del derecho internacional contemporáneo.

El marco en el que la CDI ha desarrollado su mandato a lo largo de 67 años, ha ido cambiando de modo progresivo. En primer lugar, la participación estatal en el seno de Naciones Unidas se ha visto incrementada hasta alcanzar la universalidad, produciéndose como consecuencia de ello un cambio significativo en la composición de los grupos geográficos y en la presencia de diversas

2. Para una visión de conjunto de la actividades de la CDI, véase la publicación de Naciones Unidas *La Comisión de Derecho Internacional y su obra*, séptima edición, 2009, 2 vols. Puede consultarse también el sitio web de la Comisión, mantenido por la División de Codificación de la Secretaría General de Naciones Unidas: legal.un.org/ilc.

3. Con más de cien años de existencia, el Comité Jurídico Interamericano, hoy integrado en la OEA, puede considerarse como la primera institución internacional creada por los Estados para cooperar en el desarrollo del derecho internacional. Los trabajos del Comité pueden consultarse en línea en www.oas.org/cji. El propio Estatuto de la Comisión de Derecho Internacional se refiere implícitamente al Comité Jurídico Interamericano al reconocer en su artículo 26.4 “la conveniencia de que la Comisión consulte con organismos intergubernamentales dedicados a la codificación del derecho internacional, tales como los de la Unión Panamericana”.

4. Véase *League of Nations, Official Journal, Special Supplement*, nº 21.

culturas jurídicas en el seno de la organización. En segundo lugar, las necesidades y retos jurídicos a los que se enfrenta la comunidad internacional han evolucionado de modo sensible desde 1949, en buena medida como consecuencia de los logros alcanzados por la propia Comisión. Y en tercer lugar, han surgido nuevos foros especializados de codificación del Derecho internacional dentro del propio sistema de Naciones Unidas, al tiempo que han hecho su aparición en la escena internacional nuevas instituciones, en especial en el ámbito regional, cuyo mandato se refiere igualmente al impulso del Derecho internacional.

Los citados cambios han influido también en la CDI, reflejándose no sólo en los elementos que definen su carácter universal y representativo, sino también en el proceso de adaptación de su programa y de los métodos de trabajo a las nuevas realidades, así como en los esfuerzos llevados a cabo por establecer mecanismos de relación con otros órganos jurídico-internacionales. En las siguientes páginas se analizarán algunos de estos elementos, con la finalidad de contribuir a la reflexión colectiva sobre el papel que le corresponde a la Comisión de Derecho Internacional en nuestros días y sobre los retos a los que debe hacer frente esta institución en los próximos años.

1. Una Comisión representativa y universal

Como se acaba de señalar, la creación de la Comisión de Derecho Internacional presentó en su día el valor añadido de incorporar la dimensión de la representatividad y la vocación de universalidad en el proceso de codificación y desarrollo progresivo del derecho internacional. Ambos caracteres estaban ya presentes en los instrumentos por los que se crea la Comisión, que se refieren a la necesidad de asegurar que la misma esté integrada por “personas de reconocida competencia en derecho internacional y que representen en conjunto las formas principales de civilización y los principales sistemas jurídicos del mundo”⁵. Estos elementos se han convertido en la clave de la credibilidad y eficacia de la CDI y, sin embargo, no son susceptibles de una interpretación simplificadora, siendo necesario analizarlos –aunque sea brevemente– desde tres perspectivas distintas.

i) Representatividad

Comenzando con la exigencia de “representatividad”, se ha de destacar que la misma se ha reflejado en primer lugar en la composición de la CDI que, en tanto que órgano subsidiario de la Asamblea General, incorpora el

5. Resolución 174 (II), párrafo tercero y Estatuto de la CDI, artículo 8. Ambos instrumentos reproducen los criterios contenidos en el artículo 9 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

principio de distribución geográfica equitativa. Así, a fin de asegurar la aplicación efectiva de este principio, la Comisión ha sido objeto de una ampliación en su membresía que ha ido acompañada de la redistribución de los puestos asignados a cada grupo regional. Su composición actual, integrada por 34 miembros, permite que la misma sea suficientemente representativa y, al mismo tiempo, que su funcionamiento sea operativo y eficiente, lo que resultaría difícil con un número mayor de miembros⁶.

Sin embargo, el carácter representativo de la Comisión de Derecho Internacional no se puede entender exclusivamente en clave regional, ni se garantiza por la mera aplicación del principio antes mencionado. Por el contrario, la exigencia de que estén representados “los principales sistemas jurídicos del mundo”, remite a la necesidad de asegurar la presencia de las distintas “sensibilidades” jurídicas presentes en la comunidad internacional. Aunque dicha referencia ha de entenderse históricamente como una remisión a las dos grandes culturas jurídicas (romano-germánica y *common law*), lo cierto es que dicha distinción no parece suficiente en nuestros días, siendo preciso valorar igualmente la aparición de nuevas “sensibilidades” jurídicas basadas en otros elementos, tales como los ideológicos, regionales, religiosos o los niveles de desarrollo. No obstante, la extrema dificultad para traducir estos criterios en un sistema de distribución de puestos ha tenido como consecuencia la reconducción de “las formas principales de civilización y los principales sistemas jurídicos del mundo” al principio de distribución geográfica equitativa que opera, por tanto, como el criterio representativo básico para la elección de los miembros de la Comisión y también para la organización administrativa de la misma. Aunque podría cuestionarse que esta técnica garantice plenamente “una represent[ación] en su conjunto [de] los principales sistemas jurídicos del mundo”, ello no resulta especialmente preocupante, ya que su incidencia sobre los trabajos sustantivos de la Comisión no es determinante. Por el contrario, la “represent[ación] en su conjunto [de] los principales sistemas jurídicos del mundo” queda garantizada en buena medida por la dinámica interna de la CDI en la que la participación y posiciones adoptadas por sus miembros está más influida por su propia formación, experiencia y cultura jurídica que por la inserción formal en un determinado grupo geográfico.

Por otro lado, el carácter representativo de la Comisión se refleja igualmente en la procedencia de sus miembros, que ha experimentado una notable evolución a lo largo de los años. Así, frente a una composición que en los inicios fue

6. A lo largo de la historia de la CDI han pertenecido a la misma tres miembros de nacionalidad española: el Profesor Antonio de Luna (1962-1966), el Embajador José Manuel Lacleta Muñoz (1982-1986) y la autora del presente trabajo (desde 2011).

casi exclusivamente académica, en la actualidad se ha evolucionado hacia una composición plural en la que siguen teniendo una fuerte presencia los profesores de derecho internacional, pero en la que participan igualmente diplomáticos, asesores o antiguos asesores jurídicos de los Ministerios de Asuntos Exteriores y otros juristas que, en ocasiones, desempeñan o han desempeñado en sus países de origen cargos o funciones de alto nivel. Dicha composición contribuye a que la Comisión incorpore en sus trabajos las distintas perspectivas que interesan para el tratamiento de un determinado tema, así como la necesaria dimensión práctica que se espera de un órgano que, como la Comisión, tiene la misión de asistir a la Asamblea General, y por ende a los Estados, en el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional.

ii) Universalidad

Por su parte, la exigencia de la “universalidad” de la Comisión se ve asegurada, en primer lugar, por su inserción en la Organización de las Naciones Unidas. Su composición basada en el principio del reparto geográfico equitativo refuerza dicha universalidad y la dependencia orgánica de la Asamblea General asegura que la CDI tendrá en cuenta en el desarrollo de sus trabajos las preocupaciones e intereses de la comunidad internacional considerada en su conjunto. Este elemento diferencia a la Comisión de otras instituciones de ámbito regional dedicadas al impulso del derecho internacional que, por razones fáciles de comprender, ponen un mayor énfasis en cuestiones que responden más directamente a intereses regionales o que, desde otra perspectiva, se aproximan a los temas de alcance universal con un enfoque regional.

En efecto, como ya se ha señalado *supra*, la Comisión de Derecho Internacional no está sola en la tarea de impulsar el derecho internacional. Por el contrario, a lo largo de la segunda mitad del siglo XX, con el antecedente del Comité Jurídico interamericano, han hecho su aparición en el seno de las organizaciones internacionales regionales diversas instituciones especializadas en derecho internacional entre las que cabe citar la Organización Jurídica Consultiva Afro-Asiática (AALCO, por sus siglas en inglés)⁷, la Comisión de Derecho Internacional de la Unión Africana (AUCIL, por sus siglas en inglés)⁸, el Comité de Asesores Jurídicos sobre derecho internacional público del Consejo

7. AALCO presenta la peculiaridad de ser una organización internacional autónoma, característica que la singulariza respecto del resto de las instituciones regionales dedicadas al impulso del derecho internacional. Véase www.aalco.int. En su mandato se incluye expresamente el seguimiento de los trabajos de la CDI.

8. Es la institución regional de más reciente creación y se encuentra en una fase muy inicial de sus trabajos. Véase www.au.int/auCIL.

de Europa (CAHDI)⁹ y el Grupo de Expertos de Derecho Internacional del Consejo de la Unión Europea (COJUR)¹⁰. Aunque cada una de estas instituciones tiene distinta naturaleza jurídica, composición y competencias, todas ellas han seguido de cerca los trabajos de la CDI e, incluso, dedican parte de sus sesiones anuales al análisis del Informe de la Comisión.

La CDI no ha permanecido ajena a este fenómeno y, aplicando las previsiones de su Estatuto¹¹, ha puesto en marcha un sistema permanente de intercambio de información con dichas instituciones regionales, mediante la participación de los representantes de las mismas en alguna de las sesiones de la Comisión, a fin de presentar su actividad anual y, en algunos casos, trasladar a la CDI sus preocupaciones sobre alguno o algunos de los temas que forman parte de su programa. Este mecanismo de consulta se ha convertido en un punto permanente de su orden del día y se refleja en los Informes anuales. En todo caso, es de destacar que las consultas con las instituciones regionales se viene produciendo de manera informal, sin que haya dado lugar a la celebración de acuerdos de cooperación¹². Por su lado, algunos de los órganos regionales antes mencionados han incorporado igualmente en su programa de trabajo el intercambio de opiniones con los miembros de la CDI¹³.

En consecuencia, la relación entre la CDI y las instituciones regionales dedicadas al impulso del Derecho Internacional no puede entenderse en términos de competencia o solapamiento de sus respectivas funciones. Por el contrario,

9. Véase www.coe.int/web/cahdi.

10. Los trabajos del COJUR no son accesibles, con carácter general, en línea. Sobre este interesante Grupo de Expertos, véase HOFFMEISTER, F.: “Comité Juridique (COJUR)”, en *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, marzo de 2013.

11. Véase el artículo 26.1 del Estatuto de la Comisión.

12. Tan sólo la Comisión de Derecho Internacional de la Unión Africana (AUCIL) ha expresado su interés en celebrar un memorando de colaboración con la CDI, sin que hasta la fecha esta manifestación de interés se haya reflejado en una propuesta formal.

13. Así, el CAHDI ha instaurado la práctica de invitar a algún miembro de la CDI a su período de sesiones de septiembre de cada año en el que dicha institución analiza el informe de la Comisión de cara a los debates que se celebran en la Sexta Comisión de la Asamblea General durante la denominada “Semana del Derecho Internacional”. Dicha actividad se ha visto completada por la organización puntual de seminarios o reuniones en los que ha abordado alguno de los temas integrados en el Programa de trabajo de la CDI. Por su parte, AALCO ha iniciado en los últimos años la práctica de invitar a algunos miembros de la Comisión —especialmente los provenientes de los países africanos y asiáticos— a participar en sus reuniones, a fin de presentar los distintos temas incluidos en la Agenda de la CDI. Además, AALCO ha comenzado a constituir grupos de trabajo sobre algunos de los temas integrantes del programa de la CDI sobre los que, en ocasiones, ha adoptado recomendaciones o publicado documentos de trabajo (por ejemplo, en relación con el tema en curso sobre la identificación del derecho consuetudinario). Por último es de destacar que, aunque desde una perspectiva distinta, el COJUR aborda anualmente los trabajos de la CDI con ocasión de los debates en la Sexta Comisión, dedicando incluso alguna sesión monográfica de coordinación a tal fin.

es más correcto afirmar que nos encontramos ante la existencia de puentes que facilitan el intercambio de información y que permitirían la cooperación en temas de interés común. Lamentablemente, la relación entre la Comisión de Derecho Internacional y las instituciones regionales de derecho internacional no puede considerarse en sentido estricto como una auténtica relación de cooperación. En este sentido, sería deseable que dicha relación se viera reforzada a través de mecanismos formalizados y permanentes más allá del sistema existente, ya que las instituciones regionales, por su propia naturaleza, podrían favorecer los trabajos de la CDI a través de diversas fórmulas, entre las que cabe destacar el facilitar información sobre la práctica de los Estados miembros de las respectivas organizaciones regionales.

En todo caso, se debe destacar que la existencia de las instituciones regionales mencionadas no ha modificado la naturaleza de la CDI ni el lugar central y de referencia que le corresponde en el proceso de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional. Por el contrario, la creación de las comisiones y grupos de trabajo regionales a los que antes se ha hecho referencia es, en buena medida, una proyección de la existencia misma de la CDI. Junto a ello, el procedimiento de consulta responde en sí mismo al reconocimiento de la Comisión como el organismo universal de referencia en el ámbito del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional. En el mismo sentido se deben entender otros intercambios con organizaciones de diversa naturaleza para el tratamiento de temas de interés común, de entre los que cabe destacar la reunión conjunta celebrada anualmente entre la Comisión de Derecho Internacional y el Comité Internacional de la Cruz Roja.

iii) Pluralismo lingüístico

La vocación de universalidad de la CDI precisa de una amplia difusión de sus trabajos. A tal fin, ha de destacarse el carácter positivo del régimen lingüístico aplicable a los mismos, con la utilización de los seis idiomas oficiales de las Naciones Unidas. No obstante, no es menos cierto que –al igual que en otros órganos y sectores– se aprecia una evidente primacía del inglés, que viene acompañada de una presencia relevante del francés como consecuencia de la tradición que dicho idioma ha tenido históricamente en el ámbito de las relaciones internacionales.

Por el contrario, el español no ocupa, en términos prácticos, el lugar que le correspondería en los trabajos de la Comisión tanto por la presencia que nuestro idioma ha adquirido en el ámbito internacional como por el número de los miembros hispanoparlantes de la CDI. Así, por ejemplo, el español

ha estado tradicionalmente ausente, con algunas recientes excepciones¹⁴, en los trabajos del Comité de Redacción y no se ha utilizado normalmente en las declaraciones del Presidente del Comité de Redacción que se publican en el sitio web de la Comisión. De la misma manera, las actas resumidas del pleno de la Comisión que se publican en el citado sitio web lo son sólo en inglés y francés, siendo preciso esperar bastante tiempo hasta que se produce la publicación oficial en español (y en las restantes lenguas oficiales) en el *Anuario de la Comisión*. Aunque es cierto que la División de Codificación de las Naciones Unidas está haciendo un gran esfuerzo para incorporar el español en el sitio web, no es menos cierto que aún se encuentra en una situación de inferioridad frente a la presencia del francés y, sobre todo, del inglés. A lo que ha de añadirse la preocupante sugerencia, formulada informalmente en algunas ocasiones, de que los documentos oficiales de la CDI se publiquen únicamente en inglés y francés por razones presupuestarias.

Esta tratamiento diferencia del español (y de las demás lenguas oficiales distintas del inglés y el francés) reduce sensiblemente el acceso general al conocimiento de los trabajos de la Comisión, que son útiles no sólo para especialistas en derecho internacional sino también para otros operadores jurídicos internos y para académicos que, por su especialización, no emplean habitualmente el inglés como lengua de trabajo. Enmendar esta situación requeriría un esfuerzo no sólo administrativo por parte de la División de Codificación, sino también una clara voluntad política que provea fondos suficientes para el logro de dicho fin.

Sin embargo, la problemática de la diferente presencia de las lenguas oficiales en los trabajos de la Comisión presenta otra dimensión que debe considerarse aún más preocupante y perjudicial para el carácter universal de los trabajos de la Comisión. Se trata de la escasa presencia de obras jurídicas y de textos normativos escritos en un idioma distinto del inglés y, en menor medida, del francés, en los trabajos de la Comisión, en particular en los informes elaborados por algunos Relatores Especiales. El resultado es una infrarrepresentación de un importante sector de la doctrina internacionalista que, como no puede ser de otra manera, perjudica seriamente tanto la representatividad como la universalidad de los trabajos de la CDI. Llenar esta laguna es un difícil reto al que la Comisión debe de hacer frente y al que la comunidad científica —en especial la hispanoparlante— puede contribuir activamente mediante la remisión de trabajos especializados a los miembros de la Comisión; una práctica que es relativamente común en otros ámbitos geográficos y lingüísticos.

14. En el presente quinquenio el español se ha utilizado como idioma de trabajo oficial del Comité de Redacción en relación con el tema “Inmunidad de jurisdicción penal extranjera de los funcionarios del Estado”.

2. Una Comisión generalista para impulsar el Derecho Internacional

Ni la resolución por la que se crea la Comisión de Derecho Internacional ni su Estatuto enumeran los temas a los que debe dedicar su atención dicho órgano, limitándose a señalar como objeto de su mandato el desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, al tiempo que identifica el derecho internacional público como objeto preferente del mandato, aunque con la posibilidad de ocuparse también del derecho internacional privado¹⁵. Por otro lado, los citados instrumentos no definen tampoco el procedimiento específico por el que se deberá incluir un determinado tema en el programa de trabajo, ni someten explícitamente la incorporación de un tema en el mismo a la autorización previa de la Asamblea General¹⁶. Además, salvo en contadas ocasiones, especialmente durante los primeros años de funcionamiento de la Comisión, la Asamblea General no ha encargado a la CDI la preparación de proyectos de artículos sobre temas específicos¹⁷. Todo ello ha tenido como consecuencia que, en la práctica, haya sido la propia Comisión la encargada de seleccionar los temas que han integrado su programa, informando de ello a la Asamblea General, que ha tomado nota de tales decisiones.

En ejercicio de esta potestad, la Comisión ha adoptado decisiones que la configuran como un órgano generalista, centrado en los temas centrales y de alcance e interés general del derecho internacional contemporáneo. Sin embargo, durante la última década, la CDI ha adoptado una serie de medidas referidas a la selección de temas y a los métodos de trabajo que merecen una especial consideración, por cuanto parecen introducir cambios en su práctica tradicional e, incluso, podrían incidir sobre la naturaleza misma de la Comisión como órgano “precodificador” o “prelegislativo”.

i) El alcance generalista de los trabajos

A lo largo de más de seis décadas de trabajo, la Comisión ha realizado una importantísima contribución a la definición del derecho internacional

15. Véase, Estatuto de la CDI, artículo 1.

16. Los artículos 16 y 18 del Estatuto tan sólo contemplan la posibilidad de que la Asamblea General pida a la CDI que analice temas concretos. No obstante, la Comisión ha buscado de modo continuado el asentimiento o endoso de la Asamblea respecto de los temas seleccionados, en particular antes de tomar la decisión de inscribir un tema en el programa de trabajo y proceder al nombramiento de un Relator Especial.

17. Paradójicamente, el primer trabajo abordado por la Comisión lo fue por encargo expreso de la Asamblea General (véase la Resolución 177(II) de la Asamblea General). Se trata de la elaboración de los denominados “Principios de Nuremberg”, que constituyen el inicio de los trabajos de la CDI en materia de derecho penal internacional, en los que la intervención de la Asamblea ha ocupado un lugar relevante.

contemporáneo mediante la elaboración de proyectos, normalmente de artículos, referidos a sectores esenciales de este ordenamiento, entre los que cabe destacar los siguientes: derecho de los tratados, derecho diplomático y consular (incluyendo la representación diplomática ante organizaciones internacionales), derecho de la responsabilidad internacional, derecho penal internacional, inmunidades del Estado y de los funcionarios del Estado, sucesión de Estados y derecho del mar. A ellos se ha añadido el análisis de otros temas también de alcance general entre los que se encuentran los actos unilaterales, la costumbre, la fragmentación del Derecho internacional o la muy reciente decisión de incluir en su Programa de trabajo el tema del *ius cogens*. Se trata de temas que podríamos calificar como de estructurales, ya que se sitúan en el núcleo del sistema jurídico internacional.

Sin embargo, la Comisión ha incorporado progresivamente en su programa de trabajo otros temas más concretos. Entre ellos cabe citar el régimen jurídico de los cursos de agua internacionales, la nacionalidad (incluida la apatridia), la protección diplomática, los recursos naturales compartidos (en especial el régimen aplicable a los acuíferos transfronterizos), la expulsión de extranjeros y la protección de personas en caso de desastres. A ellos han venido a añadirse más recientemente los temas dedicados a la protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados y a la protección de la atmósfera, que se inscribieron en el programa de trabajo de la Comisión en el presente quinquenio¹⁸. Aunque estos temas no puedan ser considerados como estructurales, su relevancia e interés general para la comunidad internacional no puede discutirse.

El tratamiento de estos temas se percibe como el inicio de un proceso de limitada tendencia hacia la “especialización” en los trabajos de la Comisión que, sin embargo, presenta un límite implícito en la labor de codificación y desarrollo progresivo de ciertos ámbitos del derecho internacional que se está produciendo en otros foros e instituciones de las Naciones Unidas, en especial en relación con la promoción y protección internacional de los derechos humanos, el derecho

18. Un visión de conjunto del programa de trabajo de la Comisión hasta la actualidad puede consultarse en legal.un.org/ilc/summaries. Véase igualmente *La Comisión de Derecho Internacional...*, op. cit., pp. 39-53. En el presente quinquenio la CDI ha finalizado el tratamiento de los temas Expulsión de extranjeros, La obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut iudicare*) y La cláusula de la nación más favorecida. Continúa con el análisis de los siguientes temas: Protección de las personas en caso de desastre, Inmunidad de jurisdicción penal extranjera de los funcionarios del Estado, Identificación del derecho internacional consuetudinario, Los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados, Aplicación provisional de los tratados, Protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados, Protección de la atmósfera y Crímenes de lesa humanidad. En el presente período de sesiones (2015) ha decidido iniciar el tratamiento del *Ius cogens*.

comercial internacional o el desarme y control de armamentos¹⁹. A lo que ha de añadirse la labor de codificación relacionada con temas propios de los organismos especializados o con el derecho internacional privado, que se lleva a cabo en el seno de la OIT, la UNESCO, la OMS o la Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado. El último límite material al trabajo de la CDI lo constituyen los instrumentos sobre Derecho Internacional Humanitario que, por razones de sobra conocidas, son elaborados bajo los impulsos del Comité Internacional de la Cruz Roja.

En cualquier caso, esta tendencia hacia el tratamiento de cuestiones más concretas ha abierto un debate sobre el alcance del mandato de la Comisión, que afecta igualmente al procedimiento de selección de temas y a la reforma de los métodos de trabajo. Aunque dicho debate ha sido recurrente en la vida de la CDI, ha alcanzado una especial importancia en los dos últimos quinquenios.

ii) El proceso de selección de nuevos temas: un debate abierto

Aunque el Estatuto de la Comisión establece un procedimiento separado para la propuesta (y tratamiento) de los temas de desarrollo progresivo y de codificación²⁰, en la práctica dicho procedimiento no se ha aplicado en ningún momento, habiendo puesto de manifiesto la Comisión tanto la imposibilidad de separar ambas categorías, como de establecer procedimientos de selección distintos para cada una de ellas²¹. Por el contrario, la Comisión ha establecido un procedimiento único para la selección de temas, dotándose de un instrumento a tal fin. Se trata del Grupo de trabajo sobre el programa de trabajo a largo plazo, que funciona desde 1992 dentro del denominado Grupo de Planificación, encargado de debatir las propuestas y de recomendar al pleno nuevos temas²². En todo caso, ha de advertirse que la incorporación de un tema en el programa de trabajo a largo plazo no equivale a la decisión de ocuparse inmediatamente del mismo, sino una expresión de interés respecto de dicho tema²³.

19. En estos ámbitos merece una especial mención la función de codificación llevada a cabo por el Consejo de Derecho Humanos y por UNCITRAL.

20. Véase en este sentido el Capítulo II del Estatuto.

21. Véase, en este sentido, el informe sobre la revisión de los métodos de trabajo llevado a cabo en 1996: *Anuario...*, 1996, vol. II, segunda parte, en especial el párrafo 147.a). A pesar de ello, el último quinquenio se ha caracterizado por un continuo debate entre los miembros de la CDI sobre la distinción entre ambas categorías e, incluso, sobre el significado de cada una de ellas.

22. El Grupo de trabajo sobre el programa a largo plazo ha establecido un procedimiento básico en virtud del cual los miembros de la Comisión proponen temas, elaboran un documento de trabajo interno y debaten sobre el mismo. El texto final de dicho documento de trabajo constituye la sinopsis que se publica posteriormente en el Informe anual de la Comisión una vez que el pleno de la misma decide incorporar el tema en el programa de trabajo a largo plazo.

23. En consecuencia, el programa de trabajo a largo plazo contiene temas que nunca han sido tras-

La existencia del programa de trabajo a largo plazo persigue la finalidad de definir de forma sistemática y previsible la continuidad de los trabajos de la Comisión.

Aunque la definición del programa de trabajo ha sido objeto siempre de una gran preocupación para la Comisión, dicha tarea ha ido revistiendo cada vez mayor dificultad, en buena medida como consecuencia de los propios logros de la CDI que han conducido a la adopción de importantes instrumentos que, de forma progresiva, han ido colmando e incluso agotando los temas que se encuentran en la estructura básica del derecho internacional. Por otro lado, la aparición de nuevos foros de codificación a los que ya se ha hecho referencia anteriormente y los cambios en las necesidades y preocupaciones de la Comunidad Internacional han influido notablemente en la definición del Plan de trabajo de la Comisión. Esta problemática ha dado lugar a una seria reflexión en el seno de la CDI en torno a la definición de los criterios que deberían ser tomados en cuenta en el proceso de selección de nuevos temas y, más recientemente, sobre la necesidad de definir de forma sistemática el programa futuro de la Comisión, en ambos casos en el marco de la reforma de los métodos de trabajo²⁴.

El procedimiento de selección de temas por parte de la Comisión ha estado inspirado desde sus orígenes en un espíritu de sistematización que se ha reflejado en varios documentos en los que se procede a un estudio comprensivo del derecho internacional contemporáneo y de las necesidades de los Estados a fin de identificar posibles temas a tratar. Dichos documentos se elaboraron en 1949, 1971 y 1996²⁵, y se ha iniciado su revisión en 2014 con la finalidad de adoptar un nuevo documento en 2016, coincidiendo con el fin del presente quinquenio²⁶. Sin duda, el establecimiento de un mecanismo sistemático de

ladado al programa de trabajo actual mediante el nombramiento de un Relator Especial o la constitución de un Grupo de Estudio o un Grupo de trabajo. En este momento, el programa de trabajo a largo plazo contiene los siguientes temas: Inmunidad jurisdiccional de las organizaciones internacionales, La protección de los datos personales en el movimiento transfronterizo de la información, La propiedad y protección de los pecios más allá de los límites de la jurisdicción marítima nacional y La norma de trato justo y equitativo en el derecho internacional en materia de inversiones. Véase, doc. A/CN.4/679, Anexo.

24. En el marco de la reflexión generada por el cincuentenario de la creación de la CDI, la Asamblea General solicitó de la Comisión que analizará en profundidad dichos temas en la Resolución 50/45, de 11 de diciembre de 1995. Véase, en particular, el párrafo dispositivo 9. Dicha petición dio lugar a una profunda reflexión sobre los métodos de trabajo de la CDI en 1996 cuyos resultados se reflejan en el informe de dicho año: véase *Anuario...*, 1996, vol. II, segunda parte, párrafo 149 y siguientes.

25. Véanse docs. A/CN.4/Rev.1, A/CN.4/245 y *Anuario...*, 1996, vol. II, segunda parte, párrafos 246-248 y Anexo II. La Secretaría (División de Codificación) ha elaborado, a su vez los siguientes documentos: A/CN.4/145, A/CN.4/L.119, A/CN.4/L.128 y A/CN.4/230.

26. Véase *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 66º período de sesiones*, doc. A/69/10,

revisión de los temas a incluir en el programa de trabajo a largo plazo presenta la ventaja de objetivar el proceso de selección y aporta una cierta previsibilidad a los trabajos futuros. De hecho, la Comisión ha ido abordando los distintos temas incluidos en los listados sistemáticos a que se acaba de hacer referencia, aunque con distinto énfasis y con distintos resultados²⁷. Sin embargo, ha de tenerse en cuenta que tras la terminación del proceso de tratamiento de los grandes temas estructurales, el impulso individual de los miembros de la Comisión ha ocupado un importante lugar en la inclusión de nuevos temas en el programa de trabajo, dejando en un segundo plano la aproximación sistemática. Dado que dicho método ha sido útil, la CDI ha decidido en 2014 seguir utilizándolo hasta que proceda a la revisión sistemática del listado de temas en 2016. En todo caso, es deseable que el citado listado sistemático se adopte a la brevedad posible y que constituya la base esencial para la inclusión de temas en el programa, abriéndose —en todo caso— a nuevos sectores del ordenamiento internacional que, como el derecho económico, el arreglo de controversias o, en menor medida, el derecho del medio ambiente, han estado ausentes de los trabajos de la Comisión.

Sin embargo, la aproximación sistemática al Derecho Internacional no es suficiente en sí misma para lograr el objetivo de optimizar la contribución de la CDI al proceso de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional. Por el contrario, dicho objetivo no puede alcanzarse sin tener en cuenta una serie de consideraciones técnicas y de oportunidad que, en tanto que órgano subsidiario de la Asamblea General, deben regir la toma de decisiones de la Comisión. Ello se ha reflejado, en especial en la adopción de un conjunto de criterios aplicables a la selección de un nuevo tema, que han sido definidos por la CDI en 1998 de la siguiente forma: i) el tema ha de reflejar las necesidades de los Estados respecto del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional; ii) debe estar en una etapa suficientemente avanzada en cuanto a la práctica de los Estados para permitir el desarrollo progresivo y la codificación; y iii) debe ser concreto y viable para el desarrollo progresivo. Además, la selección de temas no debe limitarse a los denominados “temas tradicionales”, sino que puede incluir también temas que reflejen las nuevas cuestiones surgidas en el ámbito del derecho internacional y las cuestiones de mayor interés para la comunidad internacional en su conjunto²⁸. Aunque la Comisión ha

párrafos 271 y 272. Sobre la base de la petición de la CDI, la División de Codificación ha elaborado el doc. A/CN.4/679 que se encuentra en fase de análisis.

27. Véase el interesante análisis contenido en el doc. A/CN.4/679.

28. Véase *Anuario...*, 1998, volumen II, segunda parte, párrafo 553. La CDI había iniciado ya un método más riguroso de selección de temas en 1992: véase *Anuario...*, 1992, vol. II, segunda parte, párrafos 164 y 165.

aplicado estos criterios de modo constante, ha de advertirse que lo ha hecho siempre de forma flexible, ya que por su propia naturaleza no pueden ser aplicados de forma mecanicista.

Por último, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que ha sido la propia CDI la que ha asumido el protagonismo en la selección de temas. Este protagonismo, que ha sido criticado en ocasiones, no es, sin embargo, el resultado del azar ni de una voluntad excluyente de la Comisión respecto de la participación de otros órganos o instituciones. Por el contrario, la CDI ha llamado frecuentemente la atención sobre la necesidad de que la Asamblea General, pero también otros órganos y los propios Estados, se involucren de forma más activa en la propuesta de temas, contribuyendo así a definir e impulsar su programa de trabajo²⁹. Lamentablemente, ello no se ha producido más que de forma excepcional en la práctica.

iii) Nuevos métodos de trabajo

Junto a las cuestiones que se han analizado anteriormente, la Comisión ha venido revisando sus métodos de trabajo a lo largo de los años, introduciendo en los últimos quinquenios interesantes cambios que se refieren tanto al empleo de nuevos foros de trabajo como a la forma final dada al resultado de los mismos³⁰.

En relación con el primero de los aspectos, ha de destacarse la introducción de la técnica de los Grupos de estudio y, en menor medida, de los Grupos de trabajo como fórmula para el tratamiento de determinados temas. Esta técnica, que se había empleado anteriormente con carácter complementario respecto del trabajo de algunos Relatores especiales, se ha comenzado a emplear con carácter autónomo como una alternativa a dicha fórmula, en especial en el caso de los Grupos de estudio³¹. A este respecto, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que no es posible identificar en la práctica un criterio único y uniforme que determine la opción a favor de una u otra fórmula, ni tampoco criterios que definan la relación entre la utilización alternativa o simultánea del método tradicional (Relator Especial) y los nuevos métodos (Grupo de trabajo y Grupo de estudio). Así, baste con señalar que si bien en dos ocasiones

29. Véase, en este sentido, el informe de 1996, citado *supra*, sobre la revisión de los métodos de trabajo, párrafo 148.

30. La CDI realizó una reforma amplia de sus métodos de trabajo en 1996, que retomó en 2011. Véase *Anuario...*, vol. II, segunda parte; e *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 63^a período de trabajo*, doc. A/66/10, párrafo 370 y siguientes.

31. Véase *La Comisión...*, op. cit., pp. 33-37, así como la información actualizada en el sitio web de la Comisión: legal.un.org/ilc/structure. La figura del Grupo de estudio se empleó por primera vez para el tema de La fragmentación del derecho internacional y se ha empleado posteriormente respecto de Los tratados en el tiempo y La cláusula de la nación más favorecida.

la fórmula del Grupo de estudio se ha utilizado de forma totalmente autónoma (fragmentación del derecho internacional y cláusula de la nación más favorecida), en otras dos ocasiones las nuevas técnicas han constituido la fase previa (tratados en el tiempo) o posterior (obligación de extraditar o juzgar) respecto del nombramiento de un Relator Especial.

En todo caso, el recurso a la técnica del Grupo de Estudio o del Grupo de trabajo como método de trabajo autónomo merece una seria reflexión de futuro³², ya que tiene consecuencias prácticas que no se pueden minusvalorar. Así, no puede ignorarse el hecho de que los temas que se abordan en el seno de un Grupo de trabajo o en un Grupo de estudio no se benefician del carácter público de todos los documentos elaborados en su seno ni de la publicidad que se deriva del debate general sobre los mismos en el pleno de la Comisión. Por otro lado, el resultado final de los trabajos que se han desarrollado exclusivamente en el seno de un Grupo de estudio o de un Grupo de trabajo tampoco ha sido asumido en su totalidad como un fruto propio por la Comisión, publicándose en su informe anual únicamente las principales conclusiones o recomendaciones del mismo y remitiéndose a un anexo el informe final del Grupo. En este marco, hay que destacar que si bien la Comisión no ha adoptado ninguna decisión formal respecto del futuro de este método de trabajo, el mismo ha quedado en un segundo plano durante el presente quinquenio, en el que la CDI se ha limitado a mantener los ya existentes y ha recurrido a la fórmula del nombramiento de un Relator Especial para los nuevos temas que ha incluido en su programa de trabajo³³.

En segundo lugar, ha de llamarse la atención sobre el hecho de que a lo largo de los últimos quinquenios la Comisión ha introducido otro importante cambio metodológico referido a la forma que puede revestir el resultado final de sus trabajos sobre un determinado tema. Así, frente a la práctica tradicional de producir proyectos de artículos con contenido claramente normativo, se viene apreciando en la práctica la aparición de otras fórmulas tales como directrices

32. En este sentido, por ejemplo, la propia Comisión, en el marco de la reflexión sobre la revisión de su métodos de trabajo, ha afirmado que los Grupos de estudio deben “alcanzar un resultado concreto de conformidad con el mandato de la Comisión y en un plazo razonable”, añadiendo que “[d]ebería considerarse la posibilidad de sustituir el grupo de estudio por el nombramiento de un relator especial a medida que se avance en el examen del tema, según proceda”. Véase *Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre su 63º período de sesiones*, A/66/10, párrafo 373.

33. Así ha sucedido con los temas Crímenes de lesa Humanidad, La protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados, La protección de la atmósfera y el *Ius cogens*. Esta práctica sólo ha sido exceptuada en relación con el tema La obligación de extraditar o juzgar (*aut dedere aut judicare*), en que la Comisión decidió constituir un Grupo de trabajo para continuar y finalizar el tratamiento del tema que había sido abordado en el anterior quinquenio con la técnica del Relator Especial.

o guías de la práctica, proyectos de conclusiones, proyectos de recomendaciones o proyectos de principios, e incluso la elaboración de estudios³⁴.

El recurso a “productos” distintos de los proyectos de artículos puede considerarse incluida en el marco del amplio mandato que se define en el Estatuto de la Comisión y ha sido utilizada incluso en los primeros años de funcionamiento de la misma, de lo que constituye un buen ejemplo los denominados “Principios de Nuremberg”. Sin embargo, la tendencia a emplearla de forma más generalizada en los últimos quinquenios obliga a reflexionar sobre el significado de su utilización como alternativa formalizada a la producción de proyectos de artículos, en particular por lo que se refiere a la incidencia que este nuevo método puede tener sobre el cumplimiento del objeto propio de la CDI, dada la dificultad para calificar este tipo de instrumentos como formas de desarrollo progresivo o codificación del derecho internacional en sentido estricto. En consecuencia, el recurso a estos nuevos instrumentos exige un especial cuidado a fin de diferenciarlos netamente de la naturaleza normativa de los proyectos de artículos y de asegurar que los elementos contenidos en los mismos no incidan negativamente (alterándolos o generando confusión) sobre los textos jurídicos vigentes con los que guardan relación y en cuya elaboración ha participado la propia CDI en un buen número de casos. Esta tarea no es fácil y los riesgos que se pueden derivar de la misma no se pueden obviar; pero tampoco se puede ignorar la utilidad que los instrumentos en cuestión pueden tener en la práctica a los efectos de aclarar o facilitar a los operadores jurídicos, en particular a los no especialistas, la interpretación o aplicación del derecho internacional. En consecuencia, su empleo por la Comisión requiere de un serio debate en el futuro, en particular a fin de evitar la confusión entre esta forma de “impulso” del derecho internacional y las tareas de desarrollo progresivo y codificación en sentido estricto, por un lado, y para definir de forma clara el valor añadido que el uso de estas técnicas puede tener para el correcto desempeño del mandato propio de la CDI, por otro. Por último, habrá de valorarse igualmente con cuidado la incidencia que el empleo de estas nuevas formas finales dadas a los trabajos de la Comisión pueden tener sobre la definición de la propia naturaleza de la Comisión, que podría pasar a considerarse como un mero órgano consultivo que se alejaría, o incluso perdería, su condición de órgano “prenormativo” o “prelegislativo”.

34. Así se ha producido en relación con los siguientes temas: Reservas a los tratados, Identificación del derecho internacional consuetudinario, Los acuerdos ulteriores y la práctica ulterior en relación con la interpretación de los tratados, Aplicación de los tratados, La protección del medio ambiente en relación con los conflictos armados y La protección de la atmósfera.

3. Una Comisión en el sistema de las Naciones Unidas

Como ya se ha señalado anteriormente, la Comisión de Derecho Internacional es un órgano subsidiario de la Asamblea General, a la que rinde informe y a la que se encuentra sometida en términos orgánicos y funcionales. No obstante, al tratarse de un órgano compuesto por expertos independientes, es responsable directa de sus trabajos y no recibe instrucciones de la Asamblea General por lo que se refiere a la forma sustantiva en que debe desarrollarlos. Por otro lado, el Estatuto de la Comisión contempla expresamente la posibilidad de que otros órganos de las Naciones Unidas puedan dirigirse a la CDI para solicitarle el tratamiento de temas específicos de su interés³⁵, aunque tampoco puede recibir instrucciones directas de los mismos en relación con sus trabajos sustantivos. Por último, el Estatuto prevé igualmente la posibilidad de que la Comisión establezca mecanismos de cooperación con otros órganos especializados del sistema que tengan competencia en materia de codificación y que pueda dirigirse a los mismos o a otros órganos a fin de obtener información que sea relevante para el tratamiento de un determinado tema³⁶.

Las citadas conexiones se entienden perfectamente si se tiene en cuenta que la CDI es el órgano creado para dar cumplimiento al artículo 13.1.a) de la Carta, al que por tanto se atribuye la función principal de impulso del derecho internacional dentro de la organización. Sin embargo, en la práctica no se han venido estableciendo estos mecanismos de cooperación de forma continuada y estructurada y, salvo raras ocasiones, no se han producido intercambios entre la CDI y otros órganos del sistema ni, menos aún, se han establecido mecanismos formalizados y permanentes de cooperación con los mismos³⁷. Se produce de este modo una situación de “distanciamiento” de la Comisión respecto de la estructura orgánica de las Naciones Unidas que si bien presenta una dimensión positiva en términos de independencia de la institución, tiene también una cara negativa al producirse una separación artificial entre órganos que pueden tener puntos en común en sus respectivos mandatos³⁸.

35. Véase artículo 17 del Estatuto.

36. Véase artículo 25 del Estatuto.

37. La Comisión únicamente mantiene un contacto permanente con el Presidente de la Corte Internacional de Justicia y con el Subsecretario de Asuntos Jurídicos-Asesor Jurídico de las Naciones Unidas, a través de un sistema de “visitas” que se ha institucionalizado a lo largo de los años. Por el contrario, no mantiene ningún tipo de relación permanente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ni con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a pesar de que ambas instituciones tienen su sede permanente en Ginebra. Y sólo en 2015 la Comisión ha recibido por primera vez la visita del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, quien ha trasladado a la CDI sus preocupaciones sobre algunos de los temas inscritos en el programa de trabajo de ésta.

38. La propia Comisión ha llamado la atención sobre la necesidad de desarrollar las relaciones

En todo caso, la necesidad de reforzar las relaciones de la CDI con otros órganos de las Naciones Unidas tiene un especial significado respecto de la Sexta Comisión de la Asamblea General, ya que la misma es el órgano encargado de llevar a cabo el seguimiento de los trabajos de la CDI y el que, por consiguiente, debe decidir finalmente sobre el curso a dar dichos trabajos, especialmente respecto de la transformación o no de los mismos en tratados. Por consiguiente, no es de extrañar que a lo largo de los años se haya mantenido abierto un debate sobre la necesidad de reforzar dichas relaciones³⁹, que –por lo que ahora nos interesa– ha dado lugar a la puesta en marcha de varias iniciativas entre las que cabe destacar el debate estructurado sobre el Informe⁴⁰ y, en especial, el denominado “diálogo interactivo” en el marco de la “Semana del Derecho Internacional”, que permite un diálogo oficioso y directo entre los delegados en la Sexta Comisión y los miembros de la Comisión sobre alguno o algunos de los temas incluidos en el programa de trabajo de ésta. A estos mecanismos de interrelación impulsados por la Sexta Comisión se ha de añadir un tercer mecanismo impulsado por la CDI. Se trata de la inclusión sistemática en su informe anual de preguntas dirigidas a los Estados sobre cuestiones que son de especial interés para el tratamiento de los temas inscritos en el programa de trabajo. Este mecanismo, que ya estaba previsto en el Estatuto de la CDI, ha sido objeto de un crecimiento significativo en los últimos años. Sin embargo, su formalismo y la notable carga de trabajo que imponen a los servicios jurídicos de los Estados dificultan su efectividad.

Los mecanismos que se acaban de mencionar tienen como finalidad acercar a los delegados encargados de asuntos jurídicos a la Comisión, de forma que se familiaricen con sus trabajos y puedan participar más activamente en el proceso de codificación. Dicha finalidad ha dado lugar a varias propuestas referidas a la celebración de encuentros informales entre la CDI y los consejeros jurídicos en Nueva York, y –sobre todo– a plantear la conveniencia de que la Comisión celebre algunas de sus reuniones en Nueva York, a fin de facilitar la

con dichos órganos y de establecer mecanismos de cooperación e intercambio de información en relación con los temas de interés común. Véase *Anuario...*, 1996, vol. II, segunda parte, en especial párrafo 148, r).

39. Así, la propia Asamblea General ha expresado en múltiples ocasiones la necesidad de aumentar la interacción entre la CDI y la Sexta Comisión, pudiendo citarse, a título de ejemplo, la Resolución 69/118, de 10 de diciembre de 2014, en particular el párrafo undécimo del preámbulo y el párrafo dispositivo 17. Por su parte, la CDI ha abordado de forma específica este tema en la revisión de los métodos de trabajo llevada a cabo en 1996 (véase *Anuario...*, 1996, vol. II, segunda parte, párrafos 173-184) y 2011 (véase *Informe...*, doc. A/66/10, párrafos 386-388), realizando un seguimiento de dicha cuestión con posterioridad.

40. Se trata del examen por bloques de los capítulos del informe, a fin de evitar una dispersión en las intervenciones que dificulte el seguimiento de los temas.

asistencia de los delegados de la Sexta Comisión a las sesiones públicas de la CDI. Aunque esta propuesta plantea importantes problemas de índole tanto logístico como funcional que deberán ser debidamente tenidos en cuenta en su momento, la Comisión ha valorado esta posibilidad en 2014 y 2015 y en el presente período de sesiones ha solicitado de la Secretaría que se realicen las gestiones oportunas para prever la posibilidad de celebrar en Nueva York la primera parte del período de sesiones de 2018⁴¹.

En todo caso, con independencia de cuales sean las fórmulas de reforzamiento de la relación entre la Comisión de Derecho Internacional y la Sexta Comisión de la Asamblea General, no puede olvidarse que la CDI es un órgano subsidiario de la Asamblea General, que ejerce su mandato en interés de la Organización y de los Estados miembros y que, por ello, debe desarrollar su trabajo teniendo en cuenta este elemento finalista, de forma eficaz y transparente para facilitar la necesaria interacción entre ambos órganos. Ello, claro está, garantizando la necesaria independencia de la Comisión de Derecho Internacional en tanto que órgano técnico integrado por expertos independientes.

Conclusiones

Tras más de seis décadas de funcionamiento, la Comisión de Derecho Internacional continúa ocupando el lugar central en las tareas de desarrollo progresivo y codificación del derecho internacional llevados a cabo por las Naciones Unidas. En consecuencia, sigue siendo el principal instrumento de la Organización para impulsar el derecho internacional como instrumento de reforzamiento y garantía de unas relaciones internacionales estables y pacíficas.

Sin embargo, ni el desarrollo progresivo ni la codificación del derecho internacional responden hoy a la misma realidad ni a las mismas necesidades para la que fueron definidos en la Carta de San Francisco. En consecuencia, la Comisión ha de adaptarse a una nueva realidad en la que el impulso del derecho internacional ha de producirse conforme a nuevos parámetros.

Ello no implica que la CDI haya perdido su razón de ser ni tampoco que los temas abordados en su programa de trabajo respondan a una importancia de segundo nivel. La práctica demuestra, por el contrario, que la Comisión sigue siendo percibida como el referente universal del desarrollo progresivo y la codificación del derecho internacional, que en los últimos quinquenios ha seguido adoptado instrumentos de un gran valor e interés práctico y que

41. Véase la versión provisional en inglés publicada en el sitio web de la Comisión del *Informe sobre su 67º período de sesiones*, doc. A/70/10, párrafo 298.

puede seguir contribuyendo al impulso del derecho internacional en el futuro de manera decisiva.

No obstante, los cambios que se vienen produciendo en la comunidad internacional en las dos últimas décadas y su influencia en el derecho internacional, requieren de la Comisión una reflexión profunda sobre su mandato, métodos de trabajo y relaciones con la Sexta Comisión de la Asamblea General, a fin de seguir respondiendo adecuadamente al mandato que le fue asignado en su día por la Asamblea. Es de esperar que, como en el pasado, la Comisión siga respondiendo a estos retos en el futuro y que en el quinquenio que se iniciará en 2017 aborde de modo directo y sin tardanza estos temas cruciales.

LAS NACIONES UNIDAS Y EL ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES: SETENTA AÑOS DE ESFUERZOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES

PAZ ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARIA*

Consagrado en la Carta de las Naciones Unidas en paralelo a la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza, el principio de arreglo pacífico de controversias fue concebido desde el principio como una pieza clave para alcanzar el propósito fundamental de la Organización, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹. Desde entonces, se han desplegado esfuerzos relevantes para desarrollar un sistema universal de solución de conflictos. 70 años después, parece oportuno hacer un balance de lo alcanzado, partiendo de que la acción se ha orientado en varias direcciones: por un lado, las Naciones Unidas han contribuido de manera decisiva a la consolidación y profundización

* Catedrática de Derecho Internacional Público de la Universidad de Oviedo.

1. La conexión entre ambos principios ha sido reconocida expresamente en la A/RES/42/22, sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de abstención de la amenaza o de la utilización del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, donde se señala que “los Estados respetarán escrupulosamente el principio de arreglo pacífico de controversias que resulta inseparable del deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza en sus relaciones internacionales”. Las resoluciones que viene aprobando desde 2006 la Asamblea General sobre el tema del estado de derecho en los planos nacional e internacional también ofrecen una referencia conjunta a estos dos principios (véase por todas el séptimo párrafo del preámbulo de la última de las adoptadas hasta el presente, A/RES/69/123). De forma gráfica, R. Riquelme Cortado ha dicho que “se trata de las dos caras de la misma moneda, de principios *siameses* que no pueden subsistir el uno sin el otro” (“El arreglo de controversias en las organizaciones de fines generales”, *ADI*, vol. XI, 1995, p. 283).

del principio de arreglo pacífico; de otro, han colaborado también en el desarrollo de los distintos procedimientos de arreglo; además, mantienen y perfeccionan su propio sistema de arreglo. De esta forma, se puede decir que en relación con esta materia la ONU aporta una dimensión normativa general y una dimensión institucional.

1. La contribución de las Naciones Unidas a la consolidación y profundización del principio de arreglo pacífico de controversias internacionales

Como es bien sabido, el principio formulado en el art. 2.3 de la Carta ha encontrado su desarrollo en dos textos fundamentales. De un lado, en la A/RES/2625 (XXV), que extiende su ámbito personal de aplicación desde “los miembros de la Organización” a “todos los Estados” y lo incluye entre los principios estructurales del derecho internacional; de otro, en la Declaración de Manila sobre el arreglo pacífico de las controversias internacionales de 1982², que en la actualidad sigue constituyendo el texto general dedicado íntegra y exclusivamente a este tema.

Ambas resoluciones de la Asamblea General construyen los ejes en torno a los cuales ha de girar la conducta de los Estados: existe una obligación general de comportamiento consistente en que todos los Estados arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia; el arreglo se basará en la igualdad soberana de los Estados y se hará conforme al principio de libre elección de medios; por último, las partes deben buscar un arreglo pronto y justo³.

Todos estos extremos aparecen recopilados en el Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados, elaborado por la Secretaría de las Naciones Unidas en 1991 con el fin, entre otros, de asistir a la solución pacífica y ayudar a los Estados a elegir y poner en práctica los distintos métodos⁴.

Siendo todo esto así, resulta un tanto sorprendente que la Declaración Final de la Cumbre Mundial de 2005 sea tan parca en sus referencias al arreglo pacífico⁵ y –más sorprendente aún– no cite la Declaración de Manila. Tampoco

2. Parte I de la Declaración, aprobada por la A/RES/37/10, que la incluye en anexo.

3. La Asamblea General ha reiterado con posterioridad la obligación de arreglo pacífico y la pluralidad de procedimientos existentes en la A/RES/57/26 sobre prevención y solución pacífica de controversias.

4. Su texto figura como anexo al Informe del Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización, *Documentos Oficiales de la Asamblea General, 46º período de sesiones, Suplemento nº 33, A/46/33*). Sobre el Manual, puede verse A. Badía Martí, “El Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados elaborado por el Secretario General de las Naciones Unidas”, *REDI*, vol. XLIV, 1992, pp. 266-268.

5. A/RES/60/1, apartados 73-75.

resulta reconfortante el escueto texto con el que la Asamblea General conmemoró el trigésimo aniversario de esta Declaración⁶, en el que lo más sustantivo se encuentra en el preámbulo, donde se afirma que “es una declaración fundamental acerca del arreglo pacífico de controversias internacionales”, mientras que la parte dispositiva se limita en realidad a reiterar el llamamiento a los Estados para que la observen y promuevan de buena fe⁷.

2. La aportación de las Naciones Unidas al desarrollo de los distintos procedimientos de arreglo

Las contribuciones de la Organización en el plano normativo no se agotan en los textos generales; por el contrario, son varios los textos que se centran en algún procedimiento específico y han sido aprobados sucesivamente por la Asamblea General. En esta dirección, la Decisión 44/415 incorporó como anexo el recurso a una comisión de buenos oficios, mediación o conciliación en las Naciones Unidas, ofreciendo a los Estados la utilización de este mecanismo polivalente y facultativo. Por su parte, la A/RES/50/50 ofreció en su anexo un conjunto de normas modelo de las Naciones Unidas para la conciliación de controversias entre Estados elaboradas a la luz de los estudios científicos y de la práctica internacional reciente que abarcan todas las fases del procedimiento⁸. También, la A/RES/53/101 que contiene principios y directrices para las negociaciones internacionales proporciona un marco general de referencia partiendo de que “las negociaciones internacionales constituyen un medio flexible y eficaz de lograr, entre otras cosas, el arreglo pacífico de las controversias entre Estados”⁹.

6. A/RES/67/95.

7. Añadiendo simplemente el reconocimiento de que la Declaración de Manila fue un logro del Comité Especial de la Carta al tiempo que alienta a los Estados a celebrar el aniversario.

8. Estas aportaciones tienen como precedente la A/RES/268 (III) B, sobre nombramiento de un relator o de un conciliador para cualquier situación o cualquier controversia sometida a la atención del Consejo de Seguridad y el anexo de esta resolución, que contiene el Reglamento relativo a la composición y a la utilización de la lista de personalidades para constituir comisiones de investigación o de conciliación.

9. Afirmación recogida en el preámbulo de la resolución. Ya en la Declaración de Manila se señalaba que “Los Estados, sin perjuicio del principio de libre elección de los medios, deberían tener presente que las negociaciones directas son un medio flexible y eficaz de arreglo pacífico de sus controversias” (apartado 10 de la Parte I de la Declaración). La A/RES/53/101 fue el único resultado tangible del Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional, proclamado por la A/RES/44/23, uno de cuyos objetivos fue el de fomentar medios y métodos para el arreglo pacífico de las controversias entre Estados (sobre los objetivos del Decenio en relación con este objetivo y en particular sobre esta resolución puede verse R. Riquelme Cortado, “La promoción de medios y métodos de arreglo pacífico de las controversias en la conmemoración del centenario de la Primera Conferencia Internacional de la Paz (1899-1999)”, *ADI*, vol. XV, 1999, pp. 401-420).

En este contexto, la línea de desarrollo más reciente se refiere a la mediación, procedimiento sobre el que han confluído los esfuerzos tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General¹⁰. En 2008, tras un debate temático en el que el Consejo se hacía eco de los procesos de mediación llevados a cabo o auspiciados por las Naciones Unidas, una Declaración de la Presidencia afirmaba que:

“El Consejo de Seguridad subraya la importancia de la mediación como medio de arreglo pacífico de controversias y alienta a que se recurra cada vez más a ese método de solución de controversias. El Consejo de Seguridad reafirma la función esencial de las Naciones Unidas a ese respecto.”¹¹

Cumpliendo la petición realizada por el Consejo de Seguridad, el Secretario General presentó un informe sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo¹² del que el Consejo se hizo eco mediante una nueva Declaración de su Presidencia en la que se volvía a insistir en la conveniencia de reforzar “la promoción de la mediación como medio importante para el arreglo pacífico de controversias”¹³.

Poco después, la Asamblea General tomó el testigo gracias al impulso proporcionado por el Grupo de Amigos de la mediación, creado en septiembre de 2010 bajo la co-presidencia de Finlandia y Turquía y compuesto por 40 Estados, las Naciones Unidas y otras 7 organizaciones internacionales¹⁴. Este Grupo patrocinó el proyecto que dio lugar a la A/RES/65/283 sobre fortalecimiento de

10. En la preparación de la Cumbre Mundial 2005, el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, ya dedicó una atención específica a la mediación en relación con la diplomacia preventiva (A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, pp. 40-41). El posterior Informe del Secretario General denominado Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos también se refiere a este procedimiento (A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, p. 33). Como señala P. Bargiacchi, “la mediación (art. 33) muestra una flexibilidad suficiente para mantener el equilibrio entre las exigencias tanto políticas como del derecho y por tanto, puede ganar la confianza incluso de los Estados más fuertes del sistema. No es por casualidad, por tanto, que en los últimos años las Naciones Unidas estén ‘redescubriendo’ el instrumento de la mediación después de que durante décadas... ésta hubiese quedado sustancialmente inutilizada” (“El equipo de expertos en mediación de las Naciones Unidas”, *El arreglo de controversias internacionales*, (E. M. Vázquez Gómez, M. D. Adam Muñoz, N. Cornago Prieto coords.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, p. 812).

11. Declaración de 23 de septiembre de 2008 (S/PRST/2008/36). El debate puede verse en Consejo de Seguridad, S/PV.5979. Para un resumen del mismo, véase el *Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, 16º suplemento (2008-2009), pp. 55-57.

12. S/2009/189, de 8 de abril de 2009.

13. Declaración de 21 de abril de 2009 (S/PRST/2009/8). El debate puede verse en Consejo de Seguridad, S/PV.6108. Para un resumen del mismo, véase el *Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, 16º suplemento (2008-2009), pp. 58-61.

14. Su composición, objetivos, actividades y documentos más importantes pueden encontrarse en <http://peacemaker.un.org/friendsofmediation>

la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución. En la sesión en la que se aprobó se señalaron como objetivos el fortalecer la visibilidad de la mediación como instrumento para solucionar conflictos de manera pacífica¹⁵, consolidar la base normativa, fortalecer el apoyo a las actividades de mediación y aumentar la participación de los Estados miembros en las mismas¹⁶, llegándose a señalar que este procedimiento es “el medio más eficiente y rentable de prevenir y resolver conflictos”¹⁷.

Al año siguiente, en cumplimiento de lo prescrito en la resolución 65/283, el Secretario General presentó un Informe sobre su aplicación que incluía como anexo unas Directrices para una mediación eficaz¹⁸, con la finalidad de “mejorar la comprensión de los objetivos y los enfoques de ésta, y ofrecer ideas sobre el diseño y la gestión de procesos de mediación eficaces”¹⁹. La A/RES/66/291, también auspiciada por el Grupo de Amigos, tomó nota tanto del Informe como de las Directrices y alentó a su uso. Además, el tema de la función de la mediación en el arreglo pacífico de controversias fue objeto de debate general²⁰. Más recientemente, la A/RES/68/303²¹ ha vuelto a ocuparse del tema, pidiendo al Secretario General que en su 70º período de sesiones le presente un informe sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales en materia de mediación. Al presentar el proyecto de resolución, se resaltó que de nuevo se trataba de contribuir al marco normativo y de “promover y... optimizar el recurso a los Capítulos VI y VIII de la Carta de las Naciones Unidas”²².

A este conjunto de textos aprobados por el órgano plenario de la Organización, hay que añadir el bien intencionado pero poco exitoso intento de revitalización que supuso el Acta General de Arreglo Pacífico de Controversias Revisada, de 1949²³ y el Modelo de Reglas sobre Procedimiento Arbitral, adoptado tempranamente por la CDI en 1958²⁴.

15. Así lo indicó el Presidente de la Asamblea (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, 65º período de sesiones, A/65/PV.102, p. 1).

16. Afirmaciones efectuadas por Finlandia (véase A/65/PV.102, *cit.*, p. 2).

17. Afirmación efectuada por Turquía (véase A/65/PV.102, *cit.* p. 3).

18. Informe sobre fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución, de 25 de junio de 2012 (Véase *Asamblea General*, 66º período de sesiones, A/66/811).

19. *Ibid.*, p. 21.

20. Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, 66º período de sesiones, A/66/PV.28.

21. De nuevo impulsada por el Grupo de Amigos de la mediación.

22. Así lo señaló el representante de Turquía (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General*, 68º período de sesiones, A/68/PV.105, p. 7).

23. Impulsado por la A/RES/268 (III) A, sobre restitución de su eficacia inicial al Acta General del 26 de septiembre de 1928.

24. El texto puede verse en *Anuario de la CDI*, 1958, vol. II, pp. 90-95.

3. Una tarea compartida: el impulso del principio de arreglo pacífico de controversias en perspectiva orgánica

El impulso de los textos relativos al principio y los procedimientos de arreglo pacífico es el resultado de las aportaciones de varios órganos. En primer lugar, hay que citar al Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la Organización, a cuyo trabajo se deben, entre otras, la Declaración de Manila, la Decisión 44/415 y la A/RES/50/50²⁵. En la actualidad, la cuestión del arreglo pacífico de controversias se mantiene en el programa del Comité Especial²⁶.

Esta dedicación obtiene el reconocimiento de la Asamblea General en las resoluciones que adopta a propósito de los informes que le presenta el Comité Especial, en las que observa con aprecio su labor “para alentar a los Estados a centrar su atención en la necesidad de prevenir y resolver por medios pacíficos las controversias que puedan poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”²⁷.

Por otra parte, el interés del órgano plenario por el arreglo pacífico de controversias no se agota en los grandes textos temáticos que ya se han traído a colación más arriba²⁸. De un lado, al realizar el examen del estado de derecho en los planos nacional e internacional, siempre recuerda “el deber de todos los Estados... de arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia, de conformidad con el Capítulo VI de la Carta”²⁹.

De otro, al ocuparse de diversos temas específicos la Asamblea General también tiene presente el principio de arreglo pacífico. Es el caso –entre otros–

25. También son obra del Comité especial la A/RES/43/51, que contiene la Declaración sobre la prevención y la eliminación de controversias y de situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales y sobre el papel de las Naciones Unidas en esta esfera; la A/RES/46/59, por la que se aprobó la Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la A/RES/57/26, por la que se adoptó la Declaración sobre prevención y solución pacífica de controversias.

26. En el periodo de sesiones celebrado en 2015, el Comité debatió una propuesta de la Federación de Rusia para recomendar a la Secretaría la creación de un sitio web sobre el arreglo pacífico de controversias y la actualización del Manual sobre el arreglo pacífico de controversias entre Estados; también se consideró una propuesta del Movimiento de los Países No Alineados titulada “La solución pacífica de controversias y sus efectos en el mantenimiento de la paz” (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, 70º período de sesiones, Suplemento núm. 33, A/70/33*, pp. 14-17).

27. A/RES/69/122, último párrafo del preámbulo. Al mismo tiempo, la Asamblea le solicita al Comité Especial que mantenga el tema en su programa (*ibid.*, apartado 3 c)).

28. Una recopilación de textos adoptados por la Asamblea General en este ámbito se encuentra en la Nota de la Secretaría sobre Mecanismos establecidos por la Asamblea General en el contexto de la prevención y la solución de controversias, de 14 de abril de 2000 (A/AC.182/2000/INF/2).

29. A/RES/69/123 (preámbulo) y todas las anteriores sobre el tema aprobadas desde 2006.

de la A/RES/67/259 que contiene la Declaración política sobre la solución pacífica de los conflictos en África, en la que destaca “la obligación que tienen los Estados de resolver sus controversias por medios pacíficos, de conformidad con el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”³⁰. También, la A/RES/69/121 relativa al examen de medidas eficaces para mejorar la protección y la seguridad de las misiones y los representantes diplomáticos y consulares,

“*Exhorta* a los Estados a que, cuando surjan controversias en cuanto al incumplimiento de sus obligaciones internacionales respecto de la protección de las misiones o la seguridad de los representantes y funcionarios... recurran a medios de arreglo pacífico de controversias, incluidos los buenos oficios del Secretario General, y solicita a este que, cuando lo considere apropiado, ofrezca sus buenos oficios a los Estados directamente interesados”³¹

En particular, la Asamblea acostumbra a resaltar el papel de la Corte Internacional de Justicia, reconociendo:

“la importante función de la Corte Internacional de Justicia, principal órgano judicial de las Naciones Unidas, en el arreglo de controversias entre Estados, así como la valía de su labor y la importancia de que se recurra a ella para resolver las controversias por medios pacíficos”³²

También exhorta “a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de reconocer la competencia de la Corte Internacional de Justicia según lo dispuesto en su Estatuto”³³. En esta dirección, destaca la A/RES/61/37 sobre la conmemoración del sexagésimo aniversario de la Corte, en la que “encomia solemnemente a la Corte Internacional de Justicia por la importante función que ha desempeñado en su calidad de principal órgano judicial de las Naciones Unidas durante los últimos 60 años a la hora de resolver controversias entre Estados y reconoce la valía de su labor”³⁴.

A su vez, el Consejo de Seguridad también demuestra constancia en la proclamación del arreglo pacífico de controversias. Lo ha hecho en diversas ocasiones en resoluciones temáticas, como la S/RES/1318 (2000)³⁵, en la que señala “la importancia de adherir a los principios de no uso o amenaza del

30. Apartado 7 de la resolución.

31. Apartado 9 de la resolución.

32. A/RES/69/122, apartado 8. Esta referencia aparece en cada resolución anual sobre el Informe del Comité Especial de la Carta.

33. A/RES/69/123 y todas las adoptadas sobre el estado de derecho en los planos nacional e internacional adoptadas desde 2006.

34. Apartado 1 de la resolución.

35. Sobre la función del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en particular en África.

uso de la fuerza en las relaciones internacionales... y de arreglo pacífico de las controversias internacionales”; también, en la S/RES/1366 (2001)³⁶:

“Reafirma la función que le corresponde en el arreglo pacífico de controversias y reitera el llamamiento dirigido a los Estados Miembros en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas para que resuelvan sus controversias por medios pacíficos, incluso por conducto de los mecanismos regionales de prevención y recurriendo con mayor frecuencia a la Corte Internacional de Justicia”.

Tras la celebración en 2003 del primer debate temático sobre la función del Consejo de Seguridad en el arreglo pacífico de controversias, una Declaración de su Presidente reafirmó el compromiso de “lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”³⁷. Tres años después, otra Declaración del Presidente proclamó:

“El Consejo de Seguridad está empeñado en lograr el arreglo pacífico de las controversias y lo apoya activamente, y reitera su exhortación a los Estados Miembros para que arreglen sus controversias por medios pacíficos como se dispone en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, incluso utilizando mecanismos regionales de prevención y la Corte Internacional de Justicia. El Consejo destaca la importante función que desempeña en el arreglo de controversias entre Estados la Corte Internacional de Justicia, que es el principal órgano judicial de las Naciones Unidas.”³⁸

Por último, conviene valorar las aportaciones de la CDI. Desde la aprobación en 1958 del Modelo de Reglas sobre Procedimiento Arbitral, que la Asamblea General se limitó a señalar a la atención de los Estados³⁹ la Comisión no ha vuelto a considerar temas directamente relacionados con la solución de controversias, aunque en varias ocasiones examinó la posibilidad de dedicar un estudio a algunos aspectos específicos de la cuestión⁴⁰; asimismo,

36. Sobre la función del Consejo de Seguridad en la prevención de los conflictos armados.

37. Declaración de 13 de mayo de 2003 (S/PRST/2003/5). El debate puede verse en Consejo de Seguridad, S/PV.4753. Para un resumen del mismo, véase *el Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, 14º suplemento (2000-2003), pp. 892-893 y 898-899.

38. Declaración de 22 de junio de 2006 (S/PRST/2006/28). En términos muy similares se expresan la Declaración de 29 de junio de 2010 (S/PRST/2010/11) y la de 19 de enero de 2012 (S/PRST/2012/1); en ambas se exhorta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que consideren la posibilidad de aceptar la jurisdicción de la Corte de conformidad con lo dispuesto en su Estatuto.

39. A/RES/1262 (XIII).

40. El resumen de los diferentes intentos de seguir ocupándose del arreglo pacífico de controversias

ha incluido cláusulas de arreglo en varios de los proyectos de codificación y desarrollo progresivo aprobados⁴¹. En 2010, la Comisión celebró un debate sobre el arreglo pacífico de controversias, en el que se convino en que junto con la prohibición del uso de la fuerza, el principio de arreglo pacífico constituía el núcleo del régimen establecido en virtud de la Carta para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y se hicieron diversas sugerencias⁴², volviéndose al año siguiente sobre el tema y manifestándose la CDI favorable a que el Grupo de Trabajo sobre el programa de trabajo a largo plazo se ocupase de la cuestión de los procedimientos de solución de controversias en que intervienen organizaciones internacionales⁴³, sin que hasta el presente se hayan producido resultados concretos al respecto.

4. La evolución del sistema de arreglo de controversias por las Naciones Unidas

Se ha señalado acertadamente que en la Carta de las Naciones Unidas confluyen dos aspectos del arreglo pacífico, como obligación de los Estados y como función de la Organización⁴⁴, que cuenta con su propio sistema de solución. Si hasta aquí nos hemos ocupado de las aportaciones en relación con la primera dimensión, analizaremos ahora los desarrollos producidos respecto a la segunda. El punto de partida es el Capítulo VI de la Carta pero con posterioridad ha tenido lugar una importante evolución en la que se han abierto nuevas perspectivas.

A) El Capítulo VI, bajo la sombra del Capítulo VII de la Carta

Como consecuencia de su vinculación con el propósito fundamental de la Organización, el Capítulo VI de la Carta no se ocupa de todo tipo de controversias

puede verse en la Nota de la Secretaría sobre cláusulas de solución de controversias elaborada en 2010 a petición de la CDI (CDI, 62º período de sesiones, A/CN.4/623, pp. 3-7). También en el Documento de trabajo preparado por la Secretaría sobre el Programa de trabajo a largo plazo (CDI, 67º período de sesiones, A/CN.4/679, pp. 26-28).

41. Véase la relación de proyectos y tipo de cláusulas incluidas en la Nota de la Secretaría citada en la nota anterior, pp. 8-17; también pueden verse las cláusulas de arreglo examinadas pero no incluidas en los proyectos de la CDI (*ibid.*, pp. 17-25). Sobre el tema, M. Requena Casanova, *El arreglo pacífico de controversias en los convenios multilaterales de codificación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

42. Véase el Documento de trabajo preparado por Sir M. Wood, CDI, 63º período de sesiones, A/CN.4/641.

43. Informe de la CDI, 63º período de sesiones (Asamblea General, *Documentos Oficiales*, 66º período de sesiones, *Suplemento Nº 10* (A/66/10), p. 321.

44. V. Abellán Honrubia, "El arreglo pacífico de controversias en el ámbito de las Naciones Unidas", *Balace y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, (F. Mariño Menéndez ed.), Universidad Carlos III de Madrid, BOE, Madrid, 1996, pp. 60-62. Sobre el tema, puede verse también A. Badía Martí, *El arreglo pacífico de controversias en la Organización de las Naciones Unidas*, Bosch, Barcelona, 1994.

sino que de un lado restringe la acción de las Naciones Unidas a las controversias susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales y de otro la amplía a las situaciones que puedan producir también ese efecto. Por eso se ha podido decir que:

“The provisions of the Charter of the United Nations show less concern than did the Covenant of the League with the settlement of disputes *per se*.”⁴⁵

En este sentido y partiendo del art. 33, que es un artículo bisagra entre las prescripciones normativas que deben guiar la conducta de los Estados y las reglas institucionales que fijan las modalidades de acción de los órganos de las Naciones Unidas para el arreglo pacífico de controversias⁴⁶, este Capítulo gira en torno a las competencias principales del Consejo de Seguridad y en mucho menor medida de las de la Asamblea General, mientras que en él no se atribuye ningún papel al Secretario General, el cual permanece confinado en el art. 99. En cuanto a los organismos o acuerdos regionales, se incluyen en la enumeración de procedimientos de arreglo del art. 33 pero para mayor concreción hay que acudir al Capítulo VIII, donde el art. 52 los contempla como una instancia de solución previa a la actuación del Consejo de Seguridad.

Esta finalidad instrumental del Capítulo VI tiene como consecuencia que, pese a encontrarse en el centro de la estructura de la Carta y ser el primero que contempla mecanismos para alcanzar los propósitos de la Organización, en realidad permanece bajo la sombra del Capítulo siguiente, habiéndose llegado a afirmar que su estatuto es de “neglected step-brother” del Capítulo VII y de “neglected step-child” de la Carta⁴⁷.

B) Desarrollando el Capítulo VI: la importancia de la prevención

Con posterioridad, diversos textos han impulsado un desarrollo que va a desplegar nuevas potencialidades que desbordan la letra del Capítulo VI. El cambio comienza con la Declaración de Manila, cuya parte II apunta ya alguna línea novedosa, pues “se conecta a los contenidos de los distintos artículos del capítulo VI de la Carta presentándolos no tanto como una función del

45. L.M. Goodrich, A.P. Simons, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, The Brookings Institution, Washington, 1955, p. 260. Como señalara A. Remiro Brotons, en materia de arreglo pacífico de controversias la Carta realiza una “aproximación instrumental”, de forma que las que no afecten a la paz y a la seguridad “se mueven por sus cunetas, sobreentendido el recurso a medios pacíficos” (*Derecho internacional público. 1. Principios Fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1982, pp. 250-251).

46. Así lo apuntó J.P. Quéneudec, “Article 33”, *La Charte des Nations Unies*, París, 1985, p. 568.

47. S. R. Ratner, “Image and Reality in the UN’s Peaceful Settlement of Disputes”, *EJIL*, vol. 6, 1995, pp. 429 y 428 respectivamente.

Consejo, cuanto como una posibilidad a considerar y/o utilizar por los Estados; llegando incluso por esta vía a propiciar una ampliación de las funciones del Consejo de Seguridad más allá del marco estricto del capítulo VI⁴⁸.

Además, la Declaración despliega las posibilidades de actuación de la Asamblea General, completando las pocas referencias que le dedica el Capítulo VI. Así, no sólo recuerda las competencias generales del órgano plenario previstas en los arts. 11 y 12 de la Carta sino que plantea a los Estados la posibilidad de utilizar para el arreglo pacífico de sus controversias los órganos subsidiarios que establezca la Asamblea General y la de recurrir a las consultas en su seno, con miras a facilitar un pronto arreglo⁴⁹. A su vez, el Secretario General es citado expresamente tanto para traer a colación la función que le atribuye el art. 99 de la Carta como para instar al desempeño de otras funciones encomendadas por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General, incluyendo la rendición de informes⁵⁰, haciendo aflorar así la práctica habitual.

Algún texto posterior se ocupó de perfilar las herramientas a las que se puede acudir en el ejercicio de las competencias institucionales sobre arreglo pacífico y mantenimiento de la paz. Junto a la Decisión 44/415 ya aludida, es el caso de la Resolución 46/59, que incluye la Declaración sobre la determinación de los hechos por las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, cuyo punto de partida está en la consideración de que “la capacidad de las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales depende, en gran medida, del conocimiento detallado que adquieran de las circunstancias reales de cualquier controversia o situación cuya continuación pueda amenazar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” y de que “el uso pleno y el mejoramiento de los medios para determinar los hechos podrían contribuir al fortalecimiento del papel de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y promover el arreglo pacífico de controversias”⁵¹. Tiene interés resaltar que esta Declaración vuelve a poner énfasis en el papel del Secretario General, implicándolo de manera relevante en las misiones de determinación de los hechos⁵².

Pero la principal aportación en esta dirección se encuentra en la A/RES/43/51, que contiene la Declaración sobre la prevención y la eliminación

48. V. Abellán Honrubia, *op. cit.*, p. 65.

49. Apartado 3 de la Parte II.

50. Apartado 6 de la Parte II.

51. Sobre esta resolución, puede verse A. Berg, “The 1991 Declaration on Fact-Finding by the United Nations”, *EJIL*, vol. 4, 1993, pp. 107-114.

52. Véanse los apartados 7 y 12-15.

de controversias y situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales y sobre el papel de las Naciones Unidas en esa esfera. Su interés principal estriba en que por primera vez se identifica claramente la existencia de una fase de los conflictos internacionales, la prevención, que se sitúa antes de las directamente contempladas por la Carta y a propósito de la cual reconoce un papel no solamente a los Estados sino también a los diferentes órganos de las Naciones Unidas⁵³. La Declaración se sustenta sobre dos ideas básicas: que la prevención de controversias y situaciones internacionales contribuye de manera decisiva al mantenimiento de la paz y que en esa tarea las Naciones Unidas pueden desempeñar un papel importante. Desde estas premisas, el texto apunta los procedimientos a seguir, destacando los oficiosos, las consultas y la determinación de los hechos, y señala los órganos que los pueden aplicar, primando al Consejo de Seguridad y al Secretario General.

En definitiva, las ideas recogidas en esta resolución son, como se ha destacado, “el reflejo de todo un movimiento de ideas que versa sobre una interpretación evolutiva de la Carta, tendente a hacer, sin que sea necesario recurrir a revisiones, un documento vivo siempre apto para facilitar el mantenimiento de la paz y de la seguridad en condiciones políticas en cambio”⁵⁴.

Más adelante, la Asamblea General ha vuelto a señalar “las importantes funciones que desempeñan el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General a la hora de proporcionar una alerta temprana y tratar de prevenir las controversias y situaciones que puedan plantear una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”⁵⁵.

Desde la perspectiva que nos ocupa, lo más relevante de este desarrollo es el anclaje de la prevención en el Capítulo VI. Así, el Secretario General ha puesto de manifiesto que:

53. Así lo destacó T. Treves, “La prévention des conflits internationaux dans la Déclaration adoptée en 1988 par l’Assemblée Générale de l’O.N.U. », *AFDI*, vol. XXXIV, 1988, p. 452. No obstante, se puede encontrar un antecedente inmediato de este enfoque en la A/RES/42/22, que contiene la Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, en la que ya se avanza que “los Estados deberían fortalecer la función que puede desempeñar el Consejo en la prevención de controversias y situaciones cuya continuación pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los Estados deberían ayudar al Consejo a examinar lo antes posible situaciones que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales” (apartado III.28 de la Declaración).

54. T. Treves, *op cit.*, p. 453.

55. A/57/26, apartado 3. Acerca del papel de las Naciones Unidas en la prevención de conflictos puede verse T. Kanninen, Ch. Kumar, “The Evolution of the Doctrine and Practice of Early Warning and Conflict Prevention in the United Nations System”, *Conflict Prevention in Practice. Essays in Honour of Jim Sutterlin*, (B.G. Ramcharan ed.), Martinus Nijhoff, Leiden/Boston, 2005, pp. 45-70.

“La base para la adopción de medidas preventivas por el Consejo de Seguridad figura en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, en el que se hace hincapié en la necesidad de buscar solución a una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.”⁵⁶

El Consejo de Seguridad, que se viene ocupando del tema en diversas sesiones⁵⁷, ha asumido esta conexión, reconociendo expresamente “la necesidad de contar con una estrategia amplia para la prevención de los conflictos y el arreglo pacífico de las controversias, con arreglo al Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”⁵⁸.

C) Superando el Capítulo VI: la confluencia con el enfoque integrado de la solución de conflictos y la participación activa del Secretario General y los organismos y acuerdos regionales

En paralelo a las aportaciones indicadas, el sistema de arreglo de controversias por las Naciones Unidas ha confluído con el enfoque global que se ha venido construyendo por la Organización a partir de la década de los años 90 del siglo XX, como respuesta a los cambios acaecidos en la sociedad internacional y la aparición de nuevos conflictos y ha pasado a convertirse en una de las piezas de esa consideración omnicompreensiva que se ha venido construyendo gradualmente.

En efecto, el informe *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*⁵⁹, elaborado por el Secretario General Boutros-Ghali tras la histórica reunión del Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado o de Gobierno celebrada el 31 de enero de 1992, consolidó la visión global del papel de las Naciones Unidas que ya venía insinuándose en los textos precedentes y dio paso al cambio de un sistema de seguridad reactivo por un sistema preventivo en el que la solución de conflictos es vista

56. Informe sobre Prevención de los conflictos armados, A/55/985-S/2001/574, de 7 de junio de 2001, p. 12. En el mismo informe reitera que “La mejor forma de realizar actividades de prevención de conflictos es en el marco del Capítulo VI de la Carta. A ese respecto, un instrumento importante para la prevención de conflictos es el que figura en el Artículo 33 de la Carta en relación con el arreglo pacífico de controversias, que abarca la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial u otros medios pacíficos.” (*ibid.*, p. 40). En el debate sobre el informe se pusieron de relieve los instrumentos que ofrece el Capítulo VI (*Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, 14º suplemento (2000-2003), pp. 895-897).

57. Véase Consejo de Seguridad, S/PV.4174; S/PV.4334; S/PV.5735; S/PV.6360; S/PV.6621 y las Declaraciones del Presidente de 30 de noviembre de 1999 (S/PRST/1999/34); 20 de julio de 2000 (S/PRST/2000/25) y 28 de agosto de 2007 (S/PRST/2007/31).

58. Declaración del Presidente de 20 de septiembre de 2005 (S/PRST/2005/42).

59. A/47/277-S/24111.

como un proceso integrado por varias fases interconectadas que constituyen un todo único⁶⁰. Desde la óptica de esta contribución, lo que importa es que en ese diseño compuesto por cuatro fases esenciales: la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz, el arreglo pacífico del Capítulo VI de la Carta se asocia a la segunda en una tarea que comparte con el Capítulo VII, lo que contribuye a la atenuación de la separación entre ambos Capítulos.

Por otra parte, la porosidad de las fronteras entre las distintas fases es innegable, como se pone de relieve en el tratamiento conjunto que se ofrece en la A/RES/57/26 sobre prevención y solución pacífica de controversias. De hecho, en el lenguaje de los textos de la Organización de los últimos años se encadenan las referencias a las sucesivas e interconectadas etapas; así, la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad tras el debate temático celebrado en 2003, ya citado, apunta:

“El Consejo de Seguridad reconoce que las Naciones Unidas y sus órganos pueden desempeñar una función importante para prevenir la aparición de controversias entre las partes, impedir que las controversias existentes degeneren en conflictos y contener y resolver los conflictos cuando acaecen.”⁶¹

A lo anterior hay que añadir que desde la adopción de este enfoque, la participación del Secretario General y de los organismos y acuerdos regionales en la solución de conflictos resulta plenamente reconocida y potenciada. En lo que atañe al Secretario General, esto ya venía ocurriendo incluso en las resoluciones anteriores de la Asamblea General citadas más arriba y se reitera en otras posteriores⁶²; el Consejo de Seguridad también destaca con frecuencia su papel en estos ámbitos⁶³.

60. F. Orrego Vicuña, “The Settlement of Disputes and Conflict Resolution in the Context of a Revitalized Role for the United Nations Security Council”, *Le Développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque, La Haya, 21-23 julio 1992, pp. 41-42.

61. S/PRST/2003/5, *cit.*; en la misma línea, la Declaración de 24 de febrero de 2010 (S/PRST/2010/4). La S/RES/1318 (2000) asume el compromiso de mejorar la eficacia de las Naciones Unidas “en la consideración de los conflictos en todas las etapas, desde la prevención a la solución y a la consolidación de la paz con posterioridad a los conflictos”.

62. Por ejemplo, en la A/RES/47/120 A, sobre diplomacia preventiva y cuestiones conexas y en las A/RES/65/283 y A/RES/68/303 sobre fortalecimiento de la mediación.

63. Por ejemplo, la Declaración de la Presidencia de 29 de junio de 2010 afirma que “El Consejo de Seguridad hace hincapié en la importancia de las actividades del Secretario General de las Naciones Unidas en el fomento de la mediación y en el arreglo pacífico de las controversias entre Estados” (S/PRST/2010/11); también, en la de 22 de septiembre de 2011 “El Consejo de Seguridad encomia las gestiones del Secretario General dirigidas a interponer sus buenos oficios y los de sus representantes, enviados especiales y mediadores, para facilitar el logro de acuerdos amplios y duraderos. El Consejo alienta al Secretario General a utilizar con mayor frecuencia y eficacia todas las modali-

En cuanto a los organismos y acuerdos regionales, la Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre los Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, anexa a la Resolución 49/57, resalta el papel de los mismos en el arreglo pacífico de controversias en conexión con el Capítulo VI de la Carta⁶⁴. En cuanto al Consejo de Seguridad, la atención a estos organismos y acuerdos es una constante de su práctica reciente⁶⁵.

Al ocuparse de la solución pacífica de controversias y pese a la parquedad de sus enunciados en este apartado, el Documento Final de la Cumbre Mundial

dades e instrumentos diplomáticos que la Carta pone a su disposición para mejorar la mediación y las actividades de apoyo” (S/PRST/2011/18); véase también la Declaración de 6 de agosto de 2013 (S/PRST/2013/12). A su vez, la S/RES/1809 (2008) sobre paz y seguridad en África “Reconoce la importancia de los buenos oficios del Secretario General en África, y alienta al Secretario General a que siga haciendo uso de la mediación siempre que sea posible para contribuir al arreglo pacífico de las controversias”. Resulta significativo que desde su 11º suplemento el *Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, en la parte que dedica al examen de las disposiciones del Capítulo VI de la Carta, dedica un apartado específico a los casos en los que el Consejo atribuye asuntos al Secretario General o reconoce su labor en este ámbito (véanse: 11º suplemento (1989-1992), pp. 657-659; 12º suplemento (1993-1995), p. 859; 13º suplemento (1996-1999), pp. 1099-1101; 14º suplemento (2000-2003), pp. 878-891; 15º suplemento (2004-2007), pp. 923-928; 16º suplemento (2008-2009), pp. 45-51; 17º suplemento (2010-2011), pp. 46-52). Sobre el importante papel del Secretario General en relación con las funciones de buenos oficios y mediación, cabe recordar que en 1992 se creó en la Secretaría el Departamento de Asuntos Políticos para prestar asistencia en este ámbito. Una visión de conjunto de las actividades de diplomacia preventiva desplegadas por el Secretario General se encuentra en su Informe sobre Diplomacia preventiva: obtención de resultados, S/2011/552, de 26 de agosto de 2011.

64. Las resoluciones sobre fortalecimiento de la mediación destacan también la tarea de las organizaciones regionales y subregionales en ese ámbito; también lo hace la A/RES/67/259 en relación con la solución pacífica de los conflictos en África.

65. Véanse entre otras las Declaraciones de la Presidencia de 6 de noviembre de 2007 (S/PRST/2007/42), 28 de agosto de 2007 (S/PRST/2007/31), 13 de enero de 2010 (S/PRST/2010/1), 16 de julio de 2010 (S/PRST/2010/14), 6 de agosto de 2013 (S/PRST/2013/12), 28 de octubre de 2013 (S/PRST/2013/16), 14 de febrero de 2014 (S/PRST/2014/4), 21 de febrero de 2014 (S/PRST/2014/5) y 16 de diciembre de 2014 (S/PRST/2014/27). También, las resoluciones temáticas S/RES/1625 (2005), S/RES/1631 (2005) y S/RES/2033 (2012). Asimismo, en diversas resoluciones sobre conflictos concretos en África se encomia la labor de la OUA/UA y de las organizaciones subregionales: S/RES/972 (1995) sobre Liberia; S/RES/1231 (1999) sobre Sierra Leona, S/RES/1297 (2000) sobre Eritrea y Etiopía; S/RES/1375 (2001) y S/RES/1858 (2008) sobre Burundi; S/RES/1464 (2003), S/RES/1795 (2008), S/RES/1826 (2008), S/RES/1911 (2010) y S/RES/1980 (2011) sobre Côte d'Ivoire; S/RES/1834 (2008) sobre la situación en el Chad, República Centroafricana y la subregión; S/RES/1841 (2008) y S/RES/1945 (2010) sobre Sudán. A partir de su 11º suplemento, el *Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad* incluye un apartado específico sobre el fomento por el Consejo de las iniciativas regionales en relación con el arreglo pacífico de controversias (véanse: 11º suplemento (1989-1992), pp. 754-757; 12º suplemento (1993-1995), pp. 936-944; 13º suplemento (1996-1999), pp. 1229-1242; 14º suplemento (2000-2003), pp. 1064-1073; 15º suplemento (2004-2007), pp. 1078-1090; 16º suplemento (2008-2009), pp. 24-36.

2005 se hace eco del nuevo enfoque⁶⁶. Por una parte, subraya “la importancia de la prevención de los conflictos armados”⁶⁷; por otra, insiste en “la importancia de aplicar un enfoque coherente e integral a la prevención de los conflictos armados y la solución de controversias”⁶⁸; además, reconoce “la importante función de buenos oficios que desempeña el Secretario General, incluida la mediación en las controversias”⁶⁹.

Pero no termina aquí el interés del Documento Final desde el punto de vista que nos interesa en este trabajo, porque al introducir el concepto de la responsabilidad de proteger, se afirma que:

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VIII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.”⁷⁰

Se abre así una nueva dimensión para el Capítulo VI que hereda y prolonga el enfoque global del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales iniciado en 1992 con *Un Programa de Paz*. En consecuencia, en su primer informe sobre la responsabilidad de proteger el Secretario General Ban Ki-moon lo retiene como herramienta a la que recurrir en relación con el tercer pilar de la estrategia que propone⁷¹, señalando que:

“Las Naciones Unidas son firmes partidarias del diálogo y la persuasión por medios pacíficos. Por consiguiente, el tercer pilar comprende, además de las medidas más enérgicas, una amplia variedad de medidas no coercitivas y no violentas, con arreglo a los Capítulos VI y VIII de la Carta. De conformidad con la Carta, muchas de esas medidas pueden ser adoptadas por el Secretario General o en virtud de acuerdos regionales o subregionales...”⁷²

66. Como había hecho previamente la Declaración del Milenio, al decidir “Aumentar la eficacia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y de la seguridad, dotando a la Organización de los recursos y los instrumentos que necesitan en sus tareas de prevención de conflictos, resolución pacífica de controversias, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz y reconstrucción después de los conflictos” (A/RES/55/2, apartado 9).

67. Apartado 74.

68. Apartado 75.

69. Apartado 76.

70. Apartado 139.

71. Pilar al que denomina “Respuesta oportuna y decisiva”. Véase el informe Hacer efectiva la responsabilidad de proteger, A/63/677, de 12 de enero de 2009.

72. A/63/677, *cit.*, p. 25.

En su cuarto informe, el Secretario General da noticia de que “Los instrumentos del Capítulo VI se han utilizado en muchas situaciones y la acción de acuerdos regionales o subregionales en virtud del Capítulo VIII, en la mayoría de ellas”⁷³ pero advierte de que:

“Hay margen para que los Estados Miembros piensen y actúen más estratégicamente. Las medidas, especialmente las adoptadas en virtud de los Capítulos VI y VIII de la Carta, se deben aplicar lo antes posible. Si bien la coerción militar debe ser parte del conjunto de instrumentos, nuestro primer objetivo debería ser reaccionar pronto y efectivamente de modos no coercitivos y reducir así la necesidad de la fuerza. Ha quedado claro que el éxito de las medidas coercitivas y no coercitivas exige unidad política en su diseño y coherencia y coordinación operacional en su aplicación.”⁷⁴

En definitiva, el sistema institucional de arreglo de controversias por las Naciones Unidas se ha convertido en una de las piezas que articulan el mecanismo global diseñado para abordar la pluralidad y diversidad de conflictos y situaciones que la Organización tiene que afrontar en la actualidad. En esta vía, el Consejo de Seguridad lo considera “uno de los componentes esenciales de su tarea de promover y mantener la paz y la seguridad internacionales.”⁷⁵

D) Un efecto colateral: la polivalencia de los procedimientos de arreglo no jurisdiccionales

La inserción en ese enfoque conjunto que tiene como finalidad el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales está teniendo una incidencia sobre la naturaleza de los procedimientos de arreglo no jurisdiccionales. Dado que, de un lado, muchos de los conflictos de los que se ocupan las Naciones Unidas son internos y, de otro, las fronteras entre las distintas fases del enfoque global son permeables, el resultado es que las características clásicas de estos procedimientos se difuminan en ocasiones para adaptarse a los nuevos requerimientos⁷⁶.

73. “La responsabilidad de proteger: respuesta oportuna y decisiva”, A/66/874-S/2012/578, de 25 de julio de 2012, p. 8. A su vez, en el Informe sobre el Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución, señala que “La responsabilidad de proteger se ha convertido en sí misma en un punto de referencia en los debates en el Consejo de Seguridad sobre los países. Se ha considerado que la mediación es un instrumento importante para asumir esa responsabilidad” (A/66/811, *cit.*, p. 7).

74. *Ibid.*, p. 12.

75. Declaración del Presidente de 13 de mayo de 2005 (S/PRST/2003/5).

76. La concepción amplia y flexible que caracteriza la tendencia actual de las Naciones Unidas en este sector se pone de relieve en la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 20

El fenómeno es claramente perceptible en lo que respecta a la mediación, que como se ha puesto de relieve más arriba es el método que ocupa ahora el centro del interés de la Organización. Ya el título de las tres resoluciones aprobadas hasta el presente por la Asamblea General⁷⁷ da una idea de la nueva orientación, pues alude no sólo al arreglo pacífico de controversias sino también a la prevención de conflictos y su solución. Esta orientación tripartita inspira el contenido de los tres textos y se pone claramente de manifiesto en los informes elaborado por el Secretario General sobre el tema. En el presentado en 2009 al Consejo de Seguridad ya se resalta la importancia de la mediación a nivel nacional y local y se propugna “un enfoque creativo y multifacético de la mediación”⁷⁸, mientras que en las Directrices para una mediación eficaz, anexas al Informe elaborado en 2012 a petición de la Asamblea General, se acoge la siguiente definición:

“La mediación es un proceso por el que un tercero ayuda a dos o más partes, con su consentimiento, a prevenir, gestionar o resolver un conflicto ayudándolos a alcanzar acuerdos mutuamente aceptables.”⁷⁹

Todo ello pone de relieve que se maneja un concepto amplio y polivalente de mediación orientado principalmente a la prevención y solución de conflictos internos⁸⁰ en los que participan actores no estatales y en el que el objetivo

de septiembre de 2005 sobre el papel de la sociedad civil en la prevención de los conflictos y el arreglo pacífico de las controversias, en la que se subrayan “las contribuciones potenciales de una sociedad civil vibrante y caracterizada por la diversidad en la prevención de los conflictos y en el arreglo pacífico de las controversias” (S/PRST/2005/42); un resumen del debate del que se hace eco esta Declaración puede verse en el *Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, 15º suplemento (2004-2007), pp. 810-812.

77. En los tres casos, es: “Fortalecimiento de la función de mediación en el arreglo pacífico de controversias, la prevención de conflictos y su solución”.

78. Informe del Secretario General sobre el mejoramiento de la mediación y sus actividades de apoyo, de 8 de abril de 2009 (S/2009/189, p. 27). La mayoría de los conflictos citados en este informe son internos.

79. Directriz 7 (A/66/811, *cit.*, p. 24). Con razón, Belén Sánchez Ramos considera que el Documento de las Directrices “es demasiado genérico como consecuencia de estar configurado como un documento marco, que sea aplicable a cualquier procedimiento de mediación” (“Reforzando la mediación: principales avances en Naciones Unidas y la Unión Europea”, (*La aplicación de la mediación en la resolución de los conflictos en el Mediterráneo (Iniciativa para la mediación en el Mediterráneo*, (R. Grasa Hernández, A. Blanc Altemir, P. Diago Diago eds., C. Martínez Capdevila coord.), Imprenta de la OID (versión digital), 2015, p. 113

80. En el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio se aprecia claramente el escenario para el que se contempla la mediación, cuando dice: “Los esfuerzos de las Naciones Unidas para impedir el estallido de la violencia interna han tenido menos éxito que sus esfuerzos para impedir las guerras entre Estados... Pero se podría y se debería hacer más en esa esfera, particularmente mediante el nombramiento de enviados, mediadores y representantes especiales con aptitudes, experiencia y conocimiento de la situación local, que pueden contribuir a la prevención de conflictos de la misma manera en que contribuyen a su solución.” (A/59/565, *cit.*, p. 40).

es evitar su aparición o desarrollar un proceso de paz que conduzca a acuerdos firmes. La diferencia con el concepto clásico de mediación como procedimiento de arreglo de controversias en sentido estricto es notable⁸¹.

E) La práctica del Consejo de Seguridad en relación con el Capítulo VI: se usa pero no se nombra

No cabe duda de que el Consejo de Seguridad se ocupa constantemente de controversias o situaciones concretas y de que su actividad en este ámbito se ha intensificado extraordinariamente a partir de la década de los años 90 del pasado siglo⁸². Sin embargo, en su abundante práctica el Consejo rehúye invocar expresamente el Capítulo VI de la Carta y cualquiera de las disposiciones que lo componen.

En efecto, con mucha frecuencia el Consejo se muestra “Decidido a promover la solución pacífica de los conflictos, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”⁸³. Otras veces recuerda “los principios de arreglo pacífico de las controversias internacionales...”⁸⁴, reafirma “las obligaciones de todos los Estados Miembros de solucionar sus controversias internacionales por medios pacíficos”⁸⁵ o reitera que “cualquier controversia territorial ha de resolverse exclusivamente por medios pacíficos”⁸⁶.

81. Hasta el punto de que la S/RES/2033 (2012) coloca a la mediación fuera del marco del arreglo pacífico de controversias, cuando alienta a las organizaciones regionales y subregionales “a que sigan participando en el arreglo pacífico de las controversias, incluso mediante actividades de prevención de conflictos, fomento de la confianza y mediación”.

82. El *Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* contiene una voluminosa práctica relativa al examen de las disposiciones del Capítulo VI por parte de este órgano, tanto en lo que respecta a los casos sometidos por Estados miembros, el Secretario General o la Asamblea General como a las decisiones adoptadas por el Consejo y los debates mantenidos sobre este Capítulo. Véanse: 1946-1951, pp. 375-417; 1º suplemento (1952-1955), pp. 131-147; 2º suplemento (1956-1958), pp. 135-163; 3º suplemento (1959-1963), pp. 227-261; 4º suplemento (1964-1965), pp. 165-180; 5º suplemento (1966-1968), pp. 181-195; 6º suplemento (1969-1971), pp. 175-192; 7º suplemento (1972-1974), pp. 201-216; 8º suplemento (1975-1980), pp. 363-389; 9º suplemento (1981-1984), pp. 293-318; 10º suplemento (1985-1988), pp. 385-416; 11º suplemento (1989-1992), pp. 639-666; 12º suplemento (1993-1995), pp. 847-862; 13º suplemento (1996-1999), pp. 1071-1110; 14º suplemento (2000-2003), pp. 841-911; 15º suplemento (2004-2007), pp. 889-938; 16º suplemento (2008-2009), pp. 3-76; 17º suplemento (2010-2011), pp. 3-61.

83. Así lo afirma, entre otras, en los preámbulos de las siguientes resoluciones: S/RES/1031 (1995); S/RES/1088 (1996); S/RES/1174 (1998); S/RES/1247 (1999); S/RES/1305 (2000); S/RES/1357 (2001); S/RES/1491 (2003); S/RES/1575 (2004); S/RES/1551(2004); S/RES/1639 (2005); S/RES/1722 (2006); S/RES/2183 (2014).

84. S/RES/2148 (2014); S/RES/2173 (2014).

85. S/RES/1196 (1998); S/RES/1170 (1998).

86. S/RES/2046 (2012); S/RES/2075 (2012); S/RES/2104 (2013); S/RES/2126 (2013); S/RES/2156 (2014); S/RES/2179 (2014).

En cambio, son contadas las resoluciones en las que aparecen citas concretas. Cabe recordar que en el caso de Cuba, la S/RES/144 (1960) invocó los arts. 33-36 y en el conflicto entre Grecia y Turquía en relación con el mar Egeo la S/RES/395 (1976) se refirió en su preámbulo a “los principios de la Carta de las Naciones Unidas referentes al arreglo pacífico de controversias, así como las diversas disposiciones del Capítulo VI de la Carta referentes a los procedimientos y métodos para el arreglo pacífico de controversias”. En este escuálido panorama, las principales excepciones se encuentran en la S/RES/1495 (2003), en la que el Consejo de Seguridad se pronuncia sobre el plan de paz y las gestiones del Secretario General y su Enviado Especial para el Sáhara Occidental “Actuando en virtud del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”, y en la S/RES/2107 (2013), que en relación con Iraq acoge un informe del Secretario General y otros documentos y exhorta a ese Estado a seguir cooperando con el Comité Internacional de la Cruz Roja “Teniendo en cuenta las disposiciones del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, relativo al arreglo pacífico de controversias”.

Así pues, hoy sigue vigente la observación de B. Stern hecha a mediados de los 80 del siglo XX, cuando tras constatar la existencia de una nutrida práctica advertía de que:

“Cependant, il faut bien reconnaître que la pratique n'est pas aussi rigoureuse que les textes: l'article 36 n'a jamais été explicitement mentionné dans le texte d'une résolution du Conseil de Sécurité, s'il l'a quequefois été dans des projets de résolution... En général... le Conseil de sécurité a plutôt agi de façon implicite, sans grandes discussions quant au fondement textuel de ses résolutions »⁸⁷

87. “Article 36”, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, (J.-P. Cot, A. Pellet dirs.), Economica/Bruylant, París/Bruselas, 1985, p. 605. En apoyo de su advertencia, B. Stern invocaba la observación inserta en el *Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, 5º suplemento (1966-1968) según la cual “The period under review has been characterized, even more so than those covered in past Supplements, by the absence of constitutional discussions bearing on the relation of decisions taken by the Security Council to the provisions of Articles 36-38 of the Charter, and by the scant material likely to throw light on the real import of those Articles in the working of the Security Council.” (p. 194 del Repertorio citado). Pues bien, una indicación similar aparece en otros cinco suplementos del Repertorio; por ejemplo, el correspondiente a los años 1969-1971 advierte: “In the period under review, debates preceding decisions of the Council in this field have dealt almost exclusively with the actual issues before the Council. There has been no sustained discussion regarding the constitutional framework of Chapter VI of the Charter within which the Council may participate in the pacific settlement of disputes and other forms of conflict. Therefore, evidence for the relation of the decisions by the Council to the provisions of Articles 36-38, i.e., the application of those Articles in the working of the Security Council, has continued to be scant.” (*Repertorio de la Práctica seguida por el Consejo de Seguridad*, 6º suplemento (1969-1971), p. 192; véase también 7º suplemento, p. 216; 8º suplemento, p. 388; 9º suplemento, p. 315; 10º suplemento,

Estos datos ponen de relieve que mientras el Capítulo VII, tras décadas de inactividad, en la actualidad es objeto de cita constante como base jurídica de un elevado número de resoluciones, el Capítulo VI no ha superado todavía las resistencias del Consejo de Seguridad a calificar los casos de los que se ocupa y explicitar las disposiciones de la Carta en las que se apoya. Conviene no obstante precisar que esta tendencia que caracteriza a las resoluciones se compensa con las referencias que se encuentran en los debates del Consejo, ya sean temáticos o específicos, y en las declaraciones de la Presidencia⁸⁸.

5. Epílogo: una labor normativa positiva y un sistema institucional útil aunque poco visible

Esta contribución se ha centrado en los desarrollos conceptuales e institucionales producidos en el seno de las Naciones Unidas en relación con el principio de arreglo de controversias consagrado en el art. 2.3 de la Carta y el sistema establecido en el Capítulo VI de la misma. Desde esta perspectiva, el balance es positivo. De un lado, la Organización –señaladamente la Asamblea General– ha profundizado en el principio y en los procedimientos de aplicación; de otro, ha sabido hacer una interpretación evolutiva de las previsiones de la Carta, incorporando nuevas dimensiones y potenciando la participación de todos los actores relevantes. El resultado es que hoy el sistema de arreglo de controversias constituye uno de los elementos clave del enfoque global y abierto con el que las Naciones Unidas se enfrentan a los nuevos conflictos que amenazan la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, la utilidad del sistema no se ve acompañada por la visibilidad. Dirigiéndose al Consejo de Seguridad, el Secretario General Kofi Annan dijo en 2003:

“El Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, sobre el arreglo pacífico de controversias, es la médula del sistema de seguridad colectiva de esta Organización. Durante los últimos 10 años, las resoluciones aprobadas con arreglo al Capítulo VII han sido las más conocidas, pero la mayor parte de la labor del Consejo se ha venido llevando a cabo con arreglo al Capítulo VI.”⁸⁹

p. 415). Aunque este comentario ya no aparece en los suplementos siguientes, en realidad podría haberse convertido en una cláusula de estilo porque la situación sigue siendo la misma.

88. Es el caso de las siguientes Declaraciones: Declaración de 20 de julio de 2000 (S/PRST/2000/25); 13 de mayo de 2005 (S/PRST/2003/5); 20 de septiembre de 2005 (S/PRST/2005/42); 22 de junio de 2006 (S/PRST/2006/28); 23 de septiembre de 2008 (S/PRST/2008/36); 29 de junio de 2010 (S/PRST/2010/11); 16 de julio de 2010 (S/PRST/2010/14); 19 de enero de 2012 (S/PRST/2012/1); 15 de abril de 2013 (S/PRST/2013/4).

89. Intervención en el primer debate temático sobre la función del Consejo de Seguridad en el

En la misma línea, B. Urquhart, ex Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos señaló que “la trayectoria del Consejo –y de las Naciones Unidas en general– en cuanto al arreglo pacífico es mucho más admirable de lo que se reconoce en general”⁹⁰.

Se comentó entonces que el arreglo pacífico suele ser un proceso largo cuyo éxito está condicionado a la voluntad de los Estados implicados y que además “no es una ciencia exacta y cada problema exige un planteamiento distinto”⁹¹, de forma que cuando se hace esperar o fracasa genera frustraciones, pero el análisis hasta aquí realizado nos permite afirmar que junto al “brazo fuerte” que constituye el Capítulo VII, el “guante de terciopelo” que proporciona el Capítulo VI⁹² es una pieza esencial que pasados 70 años tras la creación de la Organización ha acrecentado la importancia que ya entonces se le confirió.

arreglo pacífico de controversias, celebrado el 13 de mayo de 2003 (Consejo de Seguridad, S/PV. 4753, p. 2).

90. *Ibid.*, p. 3.

91. *Ibid.*, p. 4.

92. Las expresiones entrecomilladas son de J. Marker, antiguo Representante Personal del Secretario General para Timor Oriental (*ibid.*, p. 6).

SOBRE LA FUNCIÓN DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES Y EN PARTICULAR DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL DE JUSTICIA EN EL ACTUAL SISTEMA JURÍDICO INTERNACIONAL

FERNANDO M. MARIÑO MENÉNDEZ*

1. Bien entrado ya el siglo XXI la Comunidad Internacional no parece dispuesta a recorrer la vía hacia la forja de un consenso general para la organización a escala mundial de las funciones básicas de su sistema jurídico: la función legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Esas tres funciones son las fundamentales de todo orden jurídico calificable de tal, cuyo ejemplo paradigmático sigue siendo aún hoy (paradójicamente) el propio de cada Estado soberano, auto fundado en una Constitución (o en normas básicas equivalentes) que articula los elementos esenciales de la titularidad y el ejercicio de las funciones. La articulación estatal no es ciertamente el modelo a seguir ciegamente por la Comunidad Internacional, pero adoptando una perspectiva que, al modo de Kant, podemos denominar “trascendental”, la organización de las funciones y de sus interrelaciones son cuestiones fundamentales del ordenamiento jurídico internacional.

Después de la Segunda Guerra Mundial se produjeron en la Sociedad Internacional dos acontecimientos “constitucionales” cuyo fundamento político se

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid. Miembro del Comité contra la Tortura de las Naciones Unidas de 2002 al 2013.

basó en el consenso de las Grandes Potencias de la época, vencedoras de dicha Guerra, y el de sus aliados. Por un lado se creó, teniendo en cuenta el antecedente y la fracasada experiencia de la Sociedad de Naciones, la Organización de las Naciones Unidas, organización cuya Carta definió los principios más fundamentales del *nuevo* sistema jurídico internacional y de la pretendida gobernanza de la Comunidad Internacional. La relevancia y sostenida permanencia en vigor de tales principios, considerados en su interrelación, principios luego desarrollados y completados en la práctica por una Comunidad Internacional universalizada progresivamente, permiten referirse hoy a la existencia de una a modo de *Constitución material* del ordenamiento internacional que contiene normas y principios generales propios de un incipiente *orden público mundial*, quebradizo y precario, violentado en muchas ocasiones, pero sostenido¹.

Por otro lado, se ha llegado a admitir por la práctica jurídica internacional de alcance general que algunas de las normas sustantivas más fundamentales protegen intereses jurídicos de la Comunidad Internacional como tal y que las más “reforzadas” de ellas poseen naturaleza general e imperativa y constituyen, según lo indicado, un núcleo normativo de *orden público internacional*. Por poner ejemplos relevantes, entre ellas se encuentran las normas que prohíben el genocidio, los crímenes contra la Humanidad, los crímenes de guerra y la norma que prohíbe la agresión armada, cuya violación origina además la responsabilidad internacional penal de los individuos a quienes quepa atribuírselos, tal como regula el *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional* de 17 de julio de 1998.

Ahora bien, ese orden público *sustantivo*, precario como se ha dicho, no posee la dureza y carga normativas necesarias para que su aplicación sea efectiva. Ante todo porque la función legislativa dentro del sistema jurídico internacional, es decir la dirigida a la adopción de normas universales obligatorias para todos los miembros de la Comunidad Internacional, no se ejerce por un poder legislativo centralizado sino que en su desarrollo y ejercicio posee el papel fundamental el consenso general, sostenido y dotado de un grado relevante de coherencia, de la mayoría de los miembros (incluidos los más poderosos) de la Comunidad Internacional, dentro de un complejo proceso (denominado todavía “consuetudinario”) de creación y mantenimiento en vigor de normas generales.

Como manifestación inmediata de lo anterior, el cumplimiento efectivo de las normas de ese orden público carece de un sistema de garantías jurídicas

1. Cfr. mis sucintas reflexiones sobre estas cuestiones en “*Derecho Internacional Público. Parte general*. Ed. Trotta, 4ª ed. Madrid. 2011, pg. 1 y ss. Véanse la últimas reflexiones de J. Crawford sobre el tema de “Constitutionalizing international Law”. Cap. XIV (pg. 322-343) de su *General Course on Public International Law (Chance, Order, Change)*. RCADI Vol 365, 2012. Ed Brill/Nijhoff, Boston/Leiden 2013

universales aplicables de modo independiente por instituciones que actúen con carácter obligatorio en nombre precisamente de la Comunidad Internacional, cuyos intereses se admite que son protegidos tales normas.

Los miembros de la Comunidad Internacional carecen de la voluntad política necesaria para crear y aplicar conforme a Derecho tales garantías. De otro modo: no hay consenso mundial para la adopción de normas y el establecimiento de instituciones centrales de garantía que pertenezcan al sistema del orden público internacional y hagan respetar eficazmente su contenido sustancial. Si ese fuera el caso entonces si cabría quizá referirse a la vigencia de una *constitución formal* del ordenamiento internacional. Pero los Estados más poderosos, (y sus aliados o seguidores) de modo parcialmente organizado u obrando de modo plenamente unilateral, son quienes adoptan las decisiones “de garantía”, es decir ejecutivas.

De modo que la Comunidad Internacional contemporánea, penetrada por las exigencias sociopolíticas y económicas nacidas de los procesos de mundialización propios de nuestra época, sigue atravesada por fenómenos de particularismos y de fragmentaciones, políticas y jurídicas, que reflejan los enfrentamientos de los intereses particulares de las principales Potencias (actuando en solitario o en conjunto, según su grado de supremacía) y de otros grupos de poder, que son los que en última instancia controlan los procesos y decisiones por medio de los cuales se ejerce el poder supremo dentro de la Sociedad Internacional. En particular, en lo que aquí interesa, no se ha creado ningún sistema judicial “centralizado”, dotado de competencias universales y obligatorias, ni siquiera para conocer de los casos más graves de violaciones de las normas del orden público imperativo y exigir en su caso las correspondientes responsabilidades a los miembros, sobre todo estatales, de la Comunidad Internacional.

En realidad, amplias áreas de relaciones “internacionales” carecen de regulación adecuada o permanecen de *modo intencionado desreguladas jurídicamente*, como el régimen de las grandes “migraciones” internacionales, el de la venta interestatal de armas de guerra o el de los flujos financieros especulativos y la utilización de paraísos fiscales por capitales deslocalizados y sus derivados²); situación ésta mantenida en beneficio de intereses particulares, a pesar de que una regulación jurídica (por lo menos incipiente)³ viene “reclamada” por los

2. Una útil explicación objetiva de la desregulación de las prácticas del flujo de capitales financieros especulativos e incontrolados véase en: Rügimir, W. *Las Agencias de calificación*. Virus editorial. Barcelona y Bilbao, 2013.

3. Naturaleza que en modo alguno puede atribuirse a las directrices y recomendaciones del G.7 (antes G-8) o del G-20 o incluso de la propia OCDE.

principios y normas jurídicos que ya exigen respeto a los valores fundamentales del orden internacional generalmente aceptados: la prohibición *universal* del uso de la violencia armada en especial en su forma de agresión y la protección *universal* de los derechos fundamentales de toda persona, primeramente los derechos civiles y políticos, en su núcleo duro *inderogable* : esencialmente, el derecho a no ser privado arbitrariamente de la vida, el derecho a la libertad frente a la esclavitud y la servidumbre, el derecho a la integridad física y moral frente a la tortura y los tratos inhumanos y el derecho a un proceso debido con garantías básicas⁴.

Junto a los anteriores, los derechos de carácter socioeconómico y laboral, destinados éstos a la satisfacción real de las necesidades humanas más básicas (vivienda, alimentación y agua potable, atención sanitaria, educación y seguridad social). No es necesario aquí insistir en que las violaciones más graves y sistemáticas de estos derechos, también básicos, socioeconómicos y laborales, apenas han comenzados a ser calificadas por los miembros de la Comunidad Internacional de graves violaciones del Derecho Internacional, sino es solamente en cuanto estén vinculadas con las violaciones de los derechos civiles y políticos del núcleo duro.

Finalmente, la función coercitiva ejercida para hacer cumplir las normas del orden público internacional y exigir responsabilidad internacional por su violación, ha sido atribuida en cuanto atañe a mantener la paz y la seguridad internacionales, a un órgano de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, sobre cuyos actos no se ha establecido permanentemente ningún *control de legalidad internacional*, en particular desde luego judicial. Ese control ha comenzado a esbozarse tímidamente dada su creciente necesidad de dotar de legitimidad a las decisiones del Consejo⁵.

4. A las que cabe añadir la discriminación racial, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos y la privación arbitraria de la libertad (cf. ad ex. el párrafo nº 42 del Informe del Consejo de Derechos Humanos , A/HRC/28/28 de 19 de diciembre de 2014

5. Como índice de que tal control es posible por medio de tribunales internacionales se citan, como es bien conocido, las determinaciones realizadas por el Tribunal internacional de Justicia en los párrafos 36 a 42 de su Orden de 14 de abril de 1992 en el *Asunto relativo a la cuestión de la interpretación y aplicación de la Convención de Montreal, surgida del incidente aéreo de Lockerbie (Solicitud de medidas provisionales)*. CIJ.Rec 1992. p. 15 ss. También la sentencia del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia en el caso caso ICTY , *Prosecutor v. Dusko Tadic* . Sala de Apelaciones , IT-94-1, de 2 de octubre de 1995, par 33-40. Más notoriamente, sobre el control judicial por el TJCE de la conformidad con el derecho de la UE de la ejecución de las sanciones antiterroristas del Consejo de seguridad, véase sobre todo la sentencia de 7 de septiembre de dicho Tribunal en el *caso Kadi* (asuntos acumulados C-402/05 P y C-415/05 P). Ver el Informe presentado al Instituto de Derecho Internacional en su sesión de Tokio (2013) por el relator R. Wolfrum, sobre *Judicial control of Security Council Decisions*. Ann. 2013 p. 3. También : Gowlland-Debbas,V. "The Security Council and issues of responsibility under International Law". *R.C.A.D.I.* Tomo 353, (2011). Ed Nijhoff,

2. El recurso al arbitraje y al arreglo judicial para la solución pacífica de las controversias internacionales es contemplado por el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas y en cuanto tal es objeto persistente de atención por las resoluciones y recomendaciones de dicho órgano plenario y universal entre cuyas competencias no se encuentra la de “legislar” para la Comunidad Internacional.

Las normas de Derecho Internacional que organizan la estructura y el desarrollo de la función judicial internacional responden lógicamente a las características del propio sistema jurídico internacional y por ello son manifestaciones privilegiadas no ya de su descentralización sistémica sino de una multiplicación particularizada que, si por un lado expresa una vitalidad positiva en determinados sectores de las relaciones internacionales, por otro no muestra avances significativos hacia la centralización de su ejercicio en litigios en que está en juego el respeto a las normas más fundamentales del Derecho Internacional. En efecto, el fundamento jurídico de la obligatoriedad de toda sentencia dictada por un tribunal internacional cualquiera, en particular la dictada en un litigio en que sea parte un Estado como sujeto del Derecho Internacional, se encuentra aún hoy, en todo caso, en el consentimiento que dicho Estado haya prestado, en cualquier forma que sea, al ejercicio respecto de él de dicha jurisdicción como obligatoria.

Desde la Segunda Guerra Mundial la ampliación multiplicadora del número y la expansión de la actividad de los tribunales internacionales, crecientemente diferenciada y especializada, como órganos dotados de competencia para la solución jurisdiccional de controversias internacionales, ha sido muy importante. No es pertinente aquí hacer un inventario de las realizaciones y logros obtenidos en ese ámbito crucial, sobre la base de la distinción fundamental entre *Tribunales judiciales* y *tribunales de arbitraje*, sino sólo realizar algunas consideraciones de carácter general.

Por medio de tratados internacionales de muy diferentes ámbitos de aplicación (subjetivos y materiales), y sobre la base de la variabilidad del grado de su intensidad normativa se han establecido sistemas o subsistemas regulatorios (concepto primeramente analizado por B. Simma y A. Cassese⁶) en cuyo seno funcionan tribunales internacionales a los que se atribuye la competencia para

Leiden/Boston 2012, pg. 302 ss. Ver más en general las reflexiones de G. Gaja en :*The Protection of general interests in the International Community. General Course on Public International Law. RCADI* 2011. Tomo 354. Ed. Nijhoff. Leiden/Boston 2012, pg. 85 ss.

6. Últimamente : Pulkowski, Dirk. *The Law and politics of international regime conflicts*. Oxford University Press 2014. Fogdestam Agius, Maria. *Interaction and delimitation of international legal orders*. Ed Brill/Nijhoff . Leiden Boston 2014

la solución de controversias *inter partes* relativas a la interpretación y aplicación de las normas del “régimen jurídico” particular correspondiente. Un ejemplo central de esa tendencia es la de la autonomía de los sistemas (incluyendo la actividad de sus órganos de solución de controversias) de la OMC y del CIADI⁷. En todo caso las Organizaciones Internacionales “económicas” de gobernanza mundial (FMI, BM, OMC, BIP) no se someten a regímenes de responsabilidad internacional exigible ante tribunales internacionales independientes, además ciertamente de ser titulares de inmunidad internacional ante los órganos judiciales internos estatales⁸.

Por lo que se refiere a los tribunales de arbitraje⁹ no es necesario aquí entrar en referencias concretas a las modalidades que puedan adquirir su estructura, el procedimiento arbitral, sus fases, el recurso previo a mediaciones o negocia-

7. Véase el siempre interesante libro de Fernández Pons, Xavier. *La OMC y el Derecho Internacional. Un estudio sobre el sistema de solución de diferencias de la OMC y las normas secundarias del Derecho Internacional general*. Ed. M. Pons. Madrid 2006. En particular las páginas 190 y siguientes en las que razona sobre la admisibilidad en un ordenamiento descentralizado como el internacional de reglas de prelación entre jurisdicciones.

Aparte de la regulación establecida por centenares de tratados bilaterales interestatales sobre inversiones que incluyen el arbitraje como modo de solución de controversias sobre su interpretación y aplicación, la relevancia específica en materia de decisión de litigios internacionales sobre inversiones solucionables en el marco del mecanismo de arbitraje del C.I.A.D.I. (entre Estados y particulares inversionistas) permite quizá esbozar una categoría de *orden jurisdiccional* específica de naturaleza arbitral (ni judicial, ni permanente) de carácter especializado. La jurisprudencia de estos tribunales de arbitraje empieza quizá a constituir un corpus específico pero aún no dotado de coherencia y atravesado por dificultades de funcionamiento, las menores de las cuales no son ni la derivada de la dificultad de consensuar los árbitros que deban componer cada órgano arbitral ni la de ejecutar finalmente la sentencia adoptada, no infrecuentemente impugnada. Tras una fase de crecimiento el recurso a arbitrajes dentro del mecanismo del C. I. A. D. I parece encontrar últimamente dificultades importantes manifestadas por la frecuente impugnación de los laudos y por su incumplimiento; ello, aparte de las afirmaciones más o menos extendidas en relevante doctrina de la tendencia de los laudos a favorecer los intereses de las empresas o particulares inversores frente a los de los países receptores de la inversión. Por lo demás la política comercial internacional de Estados Unidos parece dirigirse a imponer el recurso a los mecanismos del C.I.A.D.I. en el texto del Tratado de Libre cambio trasatlántico denominado (en español) *Partenariado Trasatlántico de Comercio y de inversiones* (PTCI), en vías de negociación casi secreta entre dicho país y la UE.

8. Este fenómeno no es desde luego singular, aunque sí especialmente relevante, dada la trascendencia de las decisiones de estas organizaciones en el Sistema económico mundial. Sobre la cuestión del régimen de la responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales (en cuya codificación no se alude prácticamente a dicha exigencia por vía jurisdiccional, véase : C. Gutiérrez Espada *La responsabilidad internacional de las organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de los artículos de la Comisión de Derecho Internacional*. Ed Comares. Granada 2012.

9. Sobre la multiplicidad de formas del arbitraje internacional en la actualidad y su eficacia, véase: Paz Andrés Sáenz de Santamaría, *El arreglo arbitral de las controversias internacionales: aspectos recientes*. Madrid 2013. (pg. 79-100) Eva M. Vázquez Gómez, M Dolores Adan Muñoz y Noé Cornago Prieto. (Coord.) *El arreglo pacífico de controversias internacionales* Ed Tirant Lo Blanch. Valencia 2013

ciones directas, la designación de los árbitros etc. Su flexibilidad y proteiformidad constituyen precisamente el fundamento de su utilidad en diferentes campos de litigios internacionales, especialmente en materia comercial y para arreglos relativos a la determinación de límites territoriales de las jurisdicciones estatales enfrentadas. Existen reglas de procedimiento arbitral codificadas incluso por Naciones Unidas y no hace muchas décadas el Tribunal Permanente de Arbitraje fue dotado de un marco normativo de actuación destinado a facilitar el recurso al arbitraje. Luces y sombras envuelven hoy a este procedimiento según el sistema normativo particular que regule su aplicación. El 17 de diciembre de 2012 el Consejo de Administración de la Corte permanente de Arbitraje aprobó el “Reglamento de la CPA 2012” que constituye un nuevo conjunto de normas de procedimiento para el arbitraje de los conflictos que impliquen al menos a un Estado, una entidad controlada por un Estado o una Organización internacional¹⁰.

3. De otra parte puede afirmarse que en los últimos 70 años la Comunidad Internacional ha fundado *nuevos regímenes de jurisdicción internacional judicial permanente* en cuyos procedimientos se deciden controversias internacionales entre *Estados y particulares* y no sólo entre Estados. Se trata claro está, en primer lugar, de los Tribunales Internacionales de *Derechos Humanos*¹¹.

10. Cfr www.pca-cpa.org/showpage.asp?pag_id=1288. Ver también: Doc. A/CN.9/634 de 7 de diciembre de 2006. “Uncitral arbitration rules: report of the Secretary-General of the permanent Court of Arbitration on its activities under the UNCITRAL Arbitration Rules since 1976. Para las fuentes de la jurisprudencia arbitral del T.P.A.: Belinda Macmahon y Fedelma Claire Smith “*Permanent Court of arbitration. Summaries of awards 1999-2009*. T.M.C. Asser Press La Haya 2010

11. Tales tribunales son el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (art. 19 ss. de la Convención de Roma de 1950); la Corte Interamericana de Derechos Humanos (art. 52 ss. de la Convención de San José de 1969) y la (nueva) Corte Africana de Justicia y derechos Humanos (regulada por el Protocolo de 2008 adoptado por la Asamblea de la UA de julio de 2004). Por su parte los órganos de control creados por diferentes convenciones internacionales, que forman parte del sistema universal de protección de Derechos humanos de Naciones Unidas conocen de litigios iniciados por nacionales de Estados Partes que aleguen ser víctimas de violaciones de derechos protegidos por la Convención. La interacción entre la actividad “jurisprudencial” de esos órganos y la de tribunales internacionales no es muy frecuente pero en ocasiones adquiere destacada relevancia. Véase al respecto, sobre el caso del enjuiciamiento del antiguo presidente del Chad, Hissene Habré, por los tribunales penales de Senegal, en un proceso por presuntos crímenes de tortura : por un lado la decisión del Comité contra la tortura de Naciones Unidas en el *caso Souleymane Guengueng. c. Senegal* (CAT/C/36/D/182/2001 de 17 de mayo de 2006) y, por otro lado, la sentencia del TIJ en el *caso Cuestiones relativas a la obligación de enjuiciar o extraditar (Bélgica c. Senegal)* de 20 de julio de 2012 .CIJ. Rec. 2012 p. 422. Un tribunal especial (de carácter mixto), organizado en “salas extraordinarias” se ha formado para enjuiciar al acusado Habré de acuerdo con la decisión adoptada en julio de 2004 por la Asamblea de jefes de Estado y Gobierno de UA. Véase también la sentencia del TIJ de 1 de abril de 2011 en el *caso Aplicación de la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas*

Ninguno de los tribunales pertenecientes a esa categoría es universal¹² pero los creados en ámbitos regionales poseen una enorme relevancia para el desarrollo y la consolidación del Derecho Internacional en este ámbito fundamental.

Un caso especialmente relevante es el de los Tribunales de justicia creados en el marco de organismos de Integración regional de carácter principalmente económico entre los que cabe destacar por su especial complejidad el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (que queda aquí fuera del marco de nuestra atención)¹³.

Otro *sistema de jurisdicción internacional judicial* es el constituido por la jurisdicción del *Tribunal Penal internacional Permanente*, competente en su caso para enjuiciar a *individuos*, presuntos criminales internacionales, de acuerdo con lo establecido por el Estatuto de Roma de 1998. En el proceso correspondiente, litiga el Fiscal de la Corte en nombre de la Comunidad Internacional contra un presunto criminal internacional¹⁴. En este ámbito, el éxito principal es haber logrado que una jurisdicción permanente de esa clase se haya puesto en funcionamiento, con un horizonte de universalidad, tras la institución temporal de los tribunales penales internacionales (mixtos- en ciertos supuestos) para la ex Yugoslavia, Ruanda, Sierra Leona, Camboya y Líbano. Ahora bien, en la práctica esa acción “vigorosa” contra la impunidad de los grandes criminales internacionales (por actos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la Humanidad y agresión armada), está sometida a múltiples restricciones, de carácter jurídico y político. Así, los poderes de la Corte se limitan

de discriminación racial. Objeciones preliminares. (Georgia c. Federación Rusa). CIJ. Rec. 2011, p. 70. Durante las discusiones en el I.D.I. que llevaron a la adopción en la sesión de Rhodas de su resolución sobre “La situación del juez internacional” (*ver Annuaire de l’Institut de droit international*. Séssion de Rhodes (2011). Vol 74, pg. 1-130.) el único miembro que mostró interés por hacer una referencia expresa al cambio fundamental que ha supuesto para la práctica de la jurisdicción judicial internacional la creación de tribunales ante los que los particulares están legitimados para presentar reclamaciones contra Estados, fue el juez A. Cançado Trindade (cfr. sus observaciones en la pg. 80, loc.cit.).

12. Sobre la creación de una Corte mundial de derechos humanos (Proyecto que rebrota periódicamente) véase en especial: Nowak, M y Kosma, J. *A world Court of Human rights*. Scheinin, M. *A world Court on Human rights*. Web: <http://udhr60.ch/report/hrCourt-Nowak0609.pdf> -Scheinin0609. pdf. *Swiss initiative to commemorate the 60th anniversary of the UDHR*. Junio de 2009.

13. En efecto, determinados órganos jurisdiccionales que funcionan en el marco de sistemas autónomos o semiautónomos de base convencional internacional, creados para realizar la integración regional o subregional en determinadas áreas geográficas, poseen a veces competencia para conocer de litigios internacionales en materia de derechos humanos. Aparte del caso central del TJUE quizá el ejemplo más destacado es el de la Corte de Justicia de la ECOWAS que en 5 de noviembre de 2013 dictó su sentencia final en el caso *Hissene Habré c. Senegal*, renunciando a su competencia para decidir sobre la “prevalencia” de la jurisdicción de las salas extraordinarias competentes, según lo antes señalado, para enjuiciar al citado ex jefe de Estado de Chad.

14. El Estatuto de la Corte entró en vigor en general y para España el 1 de julio de 2001 (ver BOE de 27 de mayo de 2002)

jurídicamente a la persecución de los autores de crímenes cometidos en el territorio de Estados Partes o por sus nacionales.

Además, los Estados Partes en el Estatuto son actualmente 122 pero entre ellos no están Estados Unidos, Israel, China ni Rusia. Por otra parte el Consejo de Seguridad puede someter una *situación* al Tribunal (lo ha hecho en 2005, en relación con Darfur, y en 2001, en relación con Libia): pero la decisión del Consejo de solicitar o de denegar la solicitud de intervención de la Corte, o de paralizar su actividad en un caso determinado es vinculante si no hay un veto en contra y es así adoptada, perversa y necesariamente, por Estados que no han aceptado la jurisdicción de la Corte misma. Está por ver, por ejemplo, si cumplidas las condiciones formales exigibles, la entidad estatal de Palestina (miembro de pleno derecho de la Corte desde el 1 de abril de 2015) que ya ha recurrido a la Corte penal para que se inicie un procedimiento sobre la hipotética responsabilidad penal de agentes o gobernantes israelíes por crímenes de guerra o contra la Humanidad, va a encontrar en su desarrollo la barrera de alguna decisión del Consejo de Seguridad. Situación que parece posible aunque la demanda Palestina se base en el Informe publicado el 22 de junio de 2015 por la Comisión especial creada el 23 de julio de 2014 por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas para investigar eventuales violaciones del Derecho Internacional humanitario durante la operación armada llevada a cabo por el ejército de Israel en la Franja de Gaza en julio y agosto de 2014 (el Informe acusa al ejército de Israel y a grupos armados palestinos de la comisión de crímenes de guerra).¹⁵

En la práctica todos los mandatos de arresto dictados por la Corte Penal lo han sido contra líderes africanos. Por su parte, la doctrina ha puesto de manifiesto las dificultades de la actuación del Fiscal de la Corte que debe atenerse a las (demasiado genéricas) directrices normativas de *complementariedad, gravedad de los hechos y acción en interés de la justicia* (art. 17 del Estatuto)¹⁶.

Un orden jurisdiccional internacional en materia de Derecho Marítimo Internacional ha sido regulado por la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar de 1982. El ensayo que supone este Tribunal Internacional permanente es bienvenido aunque sus frutos sean por el momento magros¹⁷.

15. *Le Monde*, 24 de junio de 2015

16. Ver : W. Schabas. "The International Criminal Court: struggling to find its way. En : A. Cassese (Ed) *Realizing Utopia. The future of International law*. Oxford University Press 2012 p. 250-260. Cfr: www.icdc-cpi.int. Veintiun casos en 8 situaciones han sido llevados ante la Corte. esta ha adoptado dos sentencias condenatorias. Desde una perspectiva política latinoamericana sobre el recurso a esta jurisdicción, véase trabajo de Joaquín A. Mejía R. y Gerardo ballesteros (coord.) *Tres miradas latinoamericanas a la justicia penal internacional*. Colombia, Honduras y México Tegucigalpa 2014.

17. Cfr. : www.itlos.org. Veintiuna reclamaciones han sido examinada hasta el momento por el

La Convención sobre el Derecho del Mar (artículo 297 y 298) deja a las partes (excepto en áreas determinadas muy específicamente) la posibilidad de elegir entre varios procedimientos para el arreglo de sus controversias relativas a su interpretación y su aplicación: el recurso al Tribunal internacional del Derecho del Mar, al TIJ, a un tribunal de arbitraje establecido de acuerdo con el Anexo VII y a un tribunal especial de arbitraje constituido de acuerdo con el Anexo VIII (art. 287 de la Convención)¹⁸. El Tribunal tiene jurisdicción sobre todas las controversias y demandas que se le presenten de conformidad con las disposiciones de cualquier otro acuerdo que le atribuya. Tiene asimismo una amplia competencia para la adopción de Opiniones Consultivas (art. 191 de la Convención y artículo 138 de su Reglamento).

4. Puesto que la progresiva consolidación de una Constitución material de normas fundamentales últimas en el ordenamiento internacional es ciertamente, un fenómeno histórico que merece ser defendido e impulsado (aunque pueda desvanecerse en el laberinto de la Historia) lo que aquí cabe afirmar es que el respeto universal de dichas normas se vería profundamente reforzado en la medida en que un tribunal internacional permanente con competencia obligatoria universal (para conocer de cualquier controversia relativa a las normas generales internacionales de *jus cogens* general), fuera establecido por la Comunidad internacional. Lógicamente el TIJ es el órgano primeramente llamado a ejercer esa función.

Esa no es, como se ha indicado, la tendencia dominante en lo que se refiere al TIJ. Sólo entre 60 y 70 Estados aceptan, con diferentes grados de aplicabilidad, la jurisdicción obligatoria de la Corte. De entre los Estados que aceptan la jurisdicción del TIJ ninguno la acepta universalmente con carácter obligatorio y todos conservan el poder de denunciar su aceptación sobre la base de sus declaraciones, ya originariamente limitadas, o sobre la base de sus reservas a la obligatoriedad de la jurisdicción cuando ésta esté prevista en el tratado fundador de la competencia.

Ahora bien, el reforzamiento de la aceptación de la jurisdicción *obligatoria* del TIJ en caso de las más graves violaciones de las normas del “orden público” mundial constituye sin duda un objetivo privilegiado de la defensa del Derecho Internacional como orden de una Comunidad Internacional sometida al Derecho.

tribunal (en el caso n° 18, S. Vicente y las Granadinas litigaron contra España en *el asunto M/V M^a Luisa*. El Tribunal dictó su sentencia el 28 de mayo de 2013.

18. De acuerdo con el artículo 287 (3) de la Convención, el arbitraje de conformidad con el Anexo VII es el medio por defecto de solución de controversias si un Estado no ha expresado ninguna preferencia (ex art. 287,1) y no ha expresado ninguna reserva (ex art. 298). Desde que la Convención entró en vigor en 1994 doce casos se han arbitrado en el Anexo VII (en once de ellos el TPA ha actuado o actúa como registro)

En tal sentido, el Estatuto del TIJ (en su caso el Reglamento de Corte) debería ser reformado para liberar a la Corte de los restos que en su regulación quedan de afinidad con la jurisdicción arbitral. Particularmente de la institución de los jueces *ad hoc*. Además debería tener a su disposición medios materiales y humanos suficientes para llevar a cabo investigaciones y encuestas sobre hechos y conductas, la información sobre los cuales sea especialmente difícil de adquirir en la actual situación.

Pero además, en esa defensa de la *unidad sustancial* del ordenamiento jurídico internacional, el TIJ debería ver reforzada su competencia de adopción de Opiniones consultivas cuya solicitud debería ser también competencia del Secretario General de Naciones Unidas. Más aún, su competencia de adopción de tales Opiniones consultivas debiera poder extenderse a dar respuesta a cuestiones básicas de Derecho Internacional que le pudieran plantear Tribunales supremos de los Estados o incluso otros tribunales internacionales. Finalmente, debería recibir competencias para conocer de controversias internacionales en las que fueran parte Organizaciones Internacionales.

La aplicación de oficio por el TIJ de las normas generales del Derecho Internacional sirve desde luego a la unificación de la doctrina jurisprudencial en el sistema jurídico internacional. Ella puede y debe servir de guía a otras jurisdicciones internacionales. Pero lo cierto es que en su práctica actual el TIJ se muestra bastante cicatero en dar impulso “creativo” (no legislativo) a cuestiones de naturaleza constitucional como la determinación de la naturaleza de *jus cogens* de normas determinadas del Derecho Internacional general¹⁹. Lejos quedó la determinación de si la utilización (y amenaza de uso) de armas nucleares está prohibida en todo caso por el Derecho Internacional; en el Dictamen correspondiente adoptado en 1995 por el TIJ, éste solamente “opinó” que en cuanto a esta cuestión existe una “laguna” jurídica en el ordenamiento internacional. O la cuestión de hasta dónde permite el Derecho Internacional general que llegue la competencia judicial interna extraterritorial de los Estados para enjuiciar a extranjeros (o incluso, en vía civil, a Estados extranjeros) por violación de las normas que prohíben los crímenes internacionales más graves por ejemplo los crímenes de guerra. (¿No es posible suspender una

19. La cuestión de ¿Por qué procedimiento o “proceso” adquiere una normas carácter de derecho Internacional imperativo sigue siendo un tema que la doctrina examina con enormes precauciones. En verdad una sentencia del TIJ que haga esa afirmación sirve de culminación para la cristalización de la imperatividad. Ver las reflexiones del relator especial de NN.UU. Michel Wood sobre “Formación y documentación del derecho internacional consuetudinario” presentado a la CDI (A/CN.4/663) de 17 de mayo de 2013. Sobre el recorrido de la lenta aceptación por la jurisdicción internacional judicial de la naturaleza de *jus cogens* de determinadas normas internacionales ver el análisis de G.Gaja en *RCADI* vol. 354, cit. supra, pg., 53 y ss.

inmunidad internacional estatal en contramedida por la violación grave de normas imperativas de Derecho Internacional general²⁰.

Más lejos queda todavía la institución de una *acción pública* ante el TIJ (y más aún la de una *acción popular*) en la línea de lo pertinentemente razonado por el juez español Santiago Torres. La elitización o aristocratización permanente de la justicia internacional, en particular de la impartida por el TIJ, es un peligro real mantenido además por los enormes costes de un proceso ante la Corte (para no referirnos a los fabulosos costes de la justicia arbitral). Sobre ello y sobre la pertinencia de la solución dada parcialmente a ese problema por medio de fondos internacionales de ayuda se pronunció en su día enérgicamente desaparecido profesor Sánchez Rodríguez²¹.

Por lo demás, no es seguro que la elección de los jueces del Tribunal Internacional de Justicia y sobre todo la composición de éste sea la más adecuada para las tareas constitucionales que deberían ser las suyas. Hay en la práctica un predominio de jueces formados en la visión anglosajona del Derecho Internacional y además para la Corte son elegidos siempre jueces de Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad a pesar de que éstos o no han aceptado o recurren en limitadísimas ocasiones a los procedimientos de la Corte.

5. Si bien, como se ha indicado, el procedimiento arbitral internacional ha alcanzado en cierto grado de uniformización y de consenso, y si es cierto que determinados principios generales del Derecho son aplicables a los procedimientos internacionales ante órganos judiciales en que sean parte particulares, lo cierto es que reglas generales sobre precedencia y/o jerarquización entre jurisdicciones internacionales están aún mal perfiladas.

La consolidación de buenas prácticas como la de la cesión de la competencia sobre un caso determinado por un tribunal en favor de otro (así en el bien cono-

20. Cfr. Sentencia del TIJ de 3 de febrero de 2012 en el *asunto Inmunidades jurisdiccionales del Estado (Alemania c. Italia. Grecia, estado interviniente)*. CIJ, Rec. 2012, p.99. El único magistrado que emitió una razonada Opinión Disidente (pg. 86 a 195 Rec. cit.) fue el juez A. Cançado Trindade antes citado. El TIJ ha elevado así la norma de la inmunidad internacional de Estados ante tribunales internos extranjeros a la categoría de norma suprema de Derecho Internacional sobre jurisdicción que mantiene una insuficiencia (*defaillance*) del derecho Internacional, favorecedora no ya de la impunidad frente a graves crímenes internacionales de Estados (Imperseguidos ante tribunales internacionales) sino de la desprotección del derecho humano de acceso a la justicia (interna e internacional) en caso de graves violaciones de derechos humanos. Desde esta perspectiva de protección de un derecho humano tan fundamental, la Opinión del juez señalado adquiere una relevancia destacada.

21. "L.I. Sánchez Rodríguez, F.J. Quel López y A.-G. López Martín (eds). *El poder de los jueces y el estado actual del Derecho Internacional. Análisis crítico de la jurisprudencia internacional (2000-2007)* Universidad del País Vasco. Bilbao 2010

cido caso MOX²²) evitando el conflicto de jurisdicciones, no obsta a la aparición de contradicciones en la aplicación de normas generales del Derecho Internacional como son, entre otros, el principio de precaución (tan relevante en el ámbito de la protección jurídica medioambiental) o el principio del *uti possidetis*.

La defensa de la unidad sustancial del orden jurídico internacional es un objetivo de toda la Comunidad internacional, por lo menos en cuanto se refiere a las normas generales de orden público universal. Todo tribunal en cada caso está vinculado por esas normas y no puede desconocerlas si una interpretación libre de los acontecimientos le conduce a una apreciación de violación de esas normas. Un órgano judicial no crea la norma, salvo el caso de decisión adoptada conforme a equidad, autorizada por el marco jurídico particular o por el consentimiento de las partes en el litigio, decisiones que evidentemente deben ser conformes con el Derecho imperativo. La decisión en equidad puede apartarse del *jus strictum* pero no desde luego del orden público general.

6. El ejercicio de la jurisdicción de modo independiente y autónomo es un deber de todo tribunal imparcial.

La independencia del órgano es la independencia de sus árbitros o jueces integrantes, de ahí la relevancia de los criterios de su selección. El órgano judicial no legisla sino que interpreta la norma que identifica como aplicable al caso. Puede tener que valorar la práctica en un ejercicio de determinación del derecho consuetudinario general, tarea siempre difícil y complicada. Así por ejemplo puede tener que decidir sobre la conformidad con el Derecho Internacional de contramedidas o sanciones adoptadas por un Estado o un grupo de Estados frente a los que, previamente, se habría cometido un hecho ilícito internacional. Por otro lado, en muy pocas ocasiones (fuera del ámbito comercial y quizá, progresivamente, en materia de protección de derechos humanos), se pronuncian los tribunales sobre la corrección de medidas de coerción aplicadas para hacer cumplir sus sentencias y al respecto el propio Tribunal de La Haya ha hecho gala de indecisiones desconcertantes, en cuanto al contenido de la obligación del Estado condenado por su sentencia²³.

22. Ver la sentencia del TJCE (C-459/03, Comisión contra Irlanda), adoptada el 30 de mayo de 2006 en la que se afirmó (ex art. 292 TCE y 192 TCEAE) que la Corte europea tenía la jurisdicción exclusiva de conocimiento del litigio entre Irlanda y el Reino Unido que aquel país había planteado en el marco de un arbitraje regulado por la Convención de Naciones Unidas sobre Derecho del mar.

23. Ver la sentencia del TIJ de 19 de enero de 2009 en el caso de México contra EE.UU. de América "Request for interpretation of the Judgment of 31-3-2004 in the case concerning Avena and other mexican naturals (México vs. U.S. of América". *Rec. 2009*, pg. 9

Pero aun no estando jerarquizadas las jurisdicciones, hay un deber de conocer y examinar de buena fe las decisiones de órganos judiciales y arbitrales internacionales cuando un tribunal está decidiendo un caso en el que entra en juego la interpretación y aplicación de normas ya aplicadas por otros tribunales internacionales. La “fertilización cruzada” entre jurisprudencias es un fenómeno bien conocido (y muy necesario) entre Tribunales internacionales de derechos humanos.

En la realidad en sus sentencias el TIJ no se refiere prácticamente nunca a decisiones de otros tribunales internacionales (en su jurisprudencia, sólo se encuentra un par de referencias a jurisprudencia de dos tribunales arbitrales). Como se sabe, en el caso más destacado su referencia fue hecha para disentir de la jurisprudencia del Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia en cuanto a las exigencias del derecho Internacional sobre la cualidad del control que un estado debe ejercer sobre agentes determinados en un conflicto armado para dar origen a su responsabilidad²⁴.

La Historia como relato “científico” (y no mitológico) del conjunto de conductas y mentalidades de las sociedades humanas, y de sus procesos y estructuras de gobierno y de interrelación que se suceden en el transcurrir de las generaciones, da cuenta de la manifestación en nuestra época de una unificación o mundialización fáctica en cuya organización racional el Derecho debería ocupar su esencial función ordenadora. Como quiera que sea, ese orden, ya señaló E. Kant no respondería a una disposición moral de la Humanidad hacia el progreso fundado en la razón más que si se manifiesta (junto con el derecho de todo pueblo a no ser obstaculizado por poder alguno a la hora de darse la constitución civil que le parezca más oportuna) si se da a sí misma una *constitución política* tal que evite en razón de sus propios principios, la guerra de agresión²⁵. Más de 200 años después de las aseveraciones del filósofo de Königsberg los pueblos de la Humanidad siguen esperando el advenimiento de esa “constitución política”²⁶. Para ello es indispensable el reforzamiento de la

24. Sentencia del tribunal penal para la antigua Yugoslavia. *Caso Dusko Tadic*. Sentencia de la Sala de Apelaciones, de 15 de julio de 1998 (donde se adoptó el criterio del “control global”). Sentencia del TIJ de 26 de febrero de 2007 en el *asunto de la Convención sobre la prevención y castigo del crimen de genocidio (Bosnia y Herzegovina c. Serbia y Montenegro)* (CIJ.Rec.2007,p.43), en la que se adoptó el criterio del “control efectivo”.

25. Ver sobre este tema el siempre pertinente texto de E. Kant sobre el “Replanteamiento de la cuestión sobre si el género humano se halla en continuo progreso hacia lo mejor”, segunda parte de “El conflicto de las facultades” publicado en 1798. Ver su cita y las reflexiones sobre estas afirmaciones kantianas de M. Foucault, en su volumen “Sobre la ilustración”, Reimpresión de la segunda edición en español. Ed Tecnos Madrid 2013, p. 59 a 64.

26. En realidad alguna Gran Potencia no parece dar la menor importancia a la solución de controversias internacionales (sobre normas de jus cogens u otras) por medio del recurso a tribunales internacionales.

función judicial del Derecho internacional y el marco de la Carta parece el más adecuado para ello. La universalidad de las normas de orden público imperativo debe conducir a adoptar compromisos y mecanismos (en este caso judiciales) de defensa de ese orden con carácter obligatorio. Que tal aspiración sea durante décadas aún una utopía sólo puede servir de acicate para perseguir su logro.

Cfr. el curso de Xue, Hanqin. *Chinese contemporary perspective on International Law. History, culture and International Law. RCADI* 2011 vol. 355. Ed. Nijhoff Leiden/Boston 2012, pg. 41-324

LA PARTICIPACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL DESARROLLO DEL DERECHO DEL MAR

JOSÉ MANUEL SOBRINO HEREDIA*

Introducción

En la búsqueda de un ordenamiento jurídico internacional para el mar y los océanos la labor de las NNUU ha sido fundamental e imprescindible. Desde su origen, esta Organización internacional y el Sistema construido en torno a ella, no han escatimado esfuerzos para intentar garantizar que el uso de los mares y de los océanos, esto es de un espacio que representa cerca de las tres cuartas partes de la superficie del planeta, esté definido jurídicamente y que, dicho uso, sea pacífico y cooperativo para el beneficio individual de los Estados y común de la Humanidad.

Para ello, ha sido preciso definir los espacios marinos, los derechos y las obligaciones de los sujetos internacionales y, en particular, los Estados -ribereños o no-, sobre los mismos. Así como calibrar jurídicamente las actividades que en estos espacios pueden realizarse de forma sostenible y responsable, con el fin de preservar esta gran reserva de recursos biológicos, de biodiversidad, de riquezas minerales y energéticas y, en fin, de equilibrio climático que constituye el espacio oceánico. En esta labor, desde una perspectiva jurídica internacional y también política, las Naciones Unidas (NNUU) han tenido y tiene un protagonismo singular.

Este protagonismo se ha ido concretando en la realización de foros multilaterales de discusión y debates casi permanentes, largas y prolongadas conferencias internacionales, multitud de resoluciones y convenios interna-

* Catedrático de Derecho internacional público. Instituto Universitario de Estudios Europeos “Salvador de Madariaga”. Universidade da Coruña.

cionales que han transformado, profunda e irrevocablemente, el Derecho internacional del mar, codificándolo y desarrollando su contenido normativo, al tiempo que han introducido importantes y trascendentales elementos de institucionalización y jurisdiccionalización en el mismo.

Fruto de este activismo diplomático y negociador, está siendo, el largo período de estabilidad que, con sus naturales vicisitudes, conocen desde los años setenta del pasado siglo las relaciones entre los sujetos internacionales que en el mar se producen. Esto es, aquellas que se dan tanto en las aguas saladas en comunicación libre y natural sobre toda la extensión del planeta, como en el lecho y el subsuelo marino e, incluso, en ciertos supuestos, respecto del espacio aéreo suprayacente.

Como es sabido, el período que conocemos y en el que las NNUU han dejado su huella, no es el único período de estabilidad que el Derecho del mar ha conocido. En efecto, la Sociedad internacional ha presenciado otros y muy dilatados, especialmente el propiciado por el Derecho clásico del mar (desde el siglo XVII hasta mediados del Siglo XX) anclado en el principio consuetudinario de la “libertad de los mares”¹. Pero, tras la Segunda Guerra Mundial, el escenario marítimo que regulaba aquel Derecho clásico del mar comenzó a conocer cambios profundos tecnológicos, sociales y económicos de muy diversa índole que favorecieron, tanto desde una perspectiva horizontal como vertical, una rápida transformación del mismo, requiriendo una adaptación de su marco jurídico. En esta evolución las NNUU desempeñaron un papel fundamental convocando tres conferencias internacionales en 1958, 1960 y en 1973. En sus debates y negociaciones, en algunos casos extendiéndose casi una década, fue alumbrándose un nuevo Derecho del mar arropado por la práctica de los Estados, el convencimiento jurídico de que debían ajustar su comportamiento a lo que se iba decidiendo y poniendo en grandes tratados internacionales los frutos resultantes de ellas.

Este proceso negociador, esta diplomacia multilateral, tan dilatada en el tiempo y que, aún hoy en día, continúa, ha sido posible, a mi entender, por la existencia de las Naciones Unidas. Por la presencia en la escena internacional de una Organización universal a la que se han ido incorporando los nuevos Estados que han encontrado en sus órganos, en los organismos especializados (FAO, OMI, UNC-TAD, UNESCO...) y en las conferencias por ella promovidas y organizadas el foro adecuado donde defender sus posiciones, buscar alianzas –que en el Derecho del mar no siempre coinciden con las que se dibujan por general en las relaciones

1. Son muy numerosos los trabajos que la doctrina dedica a presentar la evolución histórica del Derecho del mar. A título ilustrativo: ANAND, R.P.: *Origin and Development of the Law of the Sea*, The Hague, 1983; CASADO RAIGÓN, R.: “Le droit de la mer jusqu’à la conférence de Genève de 1960”, *Mélanges offerts à Daniel Vignes. L’évolution et l’état actuel du droit international de la mer* (CASADO RAIGÓN, R. et CATALDI, G. dirs.), Bruxelles, 2009, pp. 93-123; COVAZZI, T.: “The evolution of International Law of the Sea”, *RCADI* 2000, vol. 28, pp. 39-244.

internacionales-, y expresar su opiniones, consensuándola con la de los demás o sometiéndola a votación en su caso. En este sentido, creo que no es exagerar el afirmar que la ONU ha proporcionado en el ámbito del Derecho del mar la cobertura necesaria y adecuada para el despliegue de una diplomacia multilateral que, hasta la fecha, no tiene parangón en la historia de la Sociedad internacional.

Si en el pasado el Derecho del mar se preocupaba, esencialmente, por regular la navegación tanto comercial como militar o estratégica, hoy en día, se han ido añadiendo otras inquietudes derivadas de los avances tecnológicos que permiten un uso y explotación industrial de los recursos marinos tanto de los vivos como de los que no lo son. Tecnología que al no estar ni al alcance de todos los Estados ni de la misma forma, propició la aparición de reclamaciones soberanas sobre tales recursos y una tendencia hacia la territorialización de los mares y hacia una fragmentación jurídica de los mismos, en su triple dimensión: superficie, columna de agua y fondos marinos.

Estos cambios en el escenario jurídico marítimo comenzaron primero lentamente a manifestarse en normas consuetudinarias y convenciones regionales. La multiplicación de estas normas evidenció la necesidad de proceder a una codificación general del Derecho del mar. El primer paso fue dado por la Sociedad de las Naciones que desde 1924 comenzó a trabajar en esta cuestión, convocando, en 1930, una Conferencia de codificación sobre el mar territorial, cuyo fruto, un proyecto de convención sobre el mar territorial, como consecuencia de las diferencias entre los participantes, no prosperó.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial frenó estos propósitos, pero, al mismo tiempo, puso de manifiesto la existencia de los nuevos usos, tanto estratégicos como comerciales, que podían darse al mar y al lecho y subsuelo marino. De ahí que, tras la finalización de este conflicto, se iniciara una carrera de proclamaciones y declaraciones unilaterales por los Estados ribereños destinadas a reivindicar un control sobre los recursos energéticos y minerales contenidos en las plataformas continentales², así como sobre los recursos pesqueros existentes más allá de los mares territoriales³.

2. Esta carrera de declaraciones unilaterales, la inició, el 28 de septiembre de 1945, el Presidente de los EEUU Harry Truman al declarar que “el Gobierno de Estados Unidos de América considera los recursos naturales del subsuelo y del fondo del mar de la plataforma continental por debajo de la alta mar próxima a las costas de Estados Unidos, como pertenecientes a éste y sometidos a su jurisdicción y control” y que se reservaba el derecho a establecer “zonas de conservación en ciertas áreas de alta mar contiguas a las costas de Estados Unidos cuando las actividades pesqueras han sido desarrolladas y mantenidas o pueden serlo en el futuro en una escala sustancial”. Y, pronto fue seguida por otras declaraciones, esencialmente de Estados latinoamericanos (Méjico, Argentina, Perú, El Salvador...)

3. Esta tendencia la iniciaron tres Estados sudamericanos del Pacífico: Chile, Ecuador y el Perú, explicitándola con ocasión de una Conferencia sobre Explotación y Conservación de las Riquezas Marítimas del Pacífico Sur en Santiago de Chile, y mediante la adopción de una Declaración sobre Zona Marítima

En este entorno conformado por la tensión entre el principio de la libertad de los mares y las posturas de cada vez más Estados ribereños favorables a expandir su jurisdicción hacia espacios cada vez más alejados de sus costas, es en el que las NNUU comienzan a preocuparse por la necesidad de definir un nuevo régimen jurídico internacional de los mares. Ello se produce al poco tiempo de su creación, en 1948, cuando la Secretaría de las NNUU introduce estas cuestiones dentro de su agenda de trabajo, sugiriendo a la Comisión de Derecho Internacional (CDI) que el Derecho del mar constituía ya una materia adecuada para su codificación. Desde entonces, su preocupación por estos temas no le ha abandonado, y sigue permaneciendo viva en el presente, cuando se apresta a iniciar un nuevo proceso de negociación internacional, esta vez, sobre los recursos genéticos que se encuentran más allá de las jurisdicciones nacionales de los Estados.

En estas páginas me referiré, primeramente, a la labor de las NNUU en la codificación y desarrollo del derecho internacional del mar, cuya manifestación principal es la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (A). Y, seguidamente, abordaré su participación en la evolución ulterior que está conociendo este derecho caracterizado por su particular dinamismo (A).

A) La labor de las Naciones Unidas en la codificación y desarrollo progresivo del Derecho internacional del mar

Como decía, en 1948, la Secretaría de las NNUU consideró que el Derecho del mar constituía una materia de derecho internacional apta para su codificación por la Comisión de Derecho Internacional (CDI), la que, al poco tiempo, en 1949 la inscribió en su orden del día y designó al profesor François como relator especial. La CDI fue avanzando en sus trabajos y en 1957 la Asamblea General convocó una Conferencia internacional encargada de adoptar una convención sobre la base del proyecto de artículos preparado por la CDI.

Esta Conferencia internacional reunió a 88 Estados (prácticamente, toda la Comunidad internacional de la época) en Ginebra en 1958, durante dos meses de finales de febrero a abril, constituyendo la I Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Fruto de sus trabajos fue la adopción, el 29 de abril de 1958, de cuatro Convenciones consagradas respectivamente al mar territorial y zona contigua (en vigor, 10 de septiembre de 1964), a la alta mar (en vigor, 30 de septiembre 1962), a la pesca y la conservación de los recursos

(o Declaración de Santiago de Chile) el 18 de agosto de 1952, en la que proclamaron “la soberanía y jurisdicción exclusivas que a cada uno de ellos corresponde sobre el mar que baña las costas de sus respectivos países, hasta una distancia mínima de 200 millas marinas desde las referidas costas”. Pronto esta práctica se extendió a otros Estados, especialmente, latinoamericanos, del Caribe y africanos.

biológicos en alta mar (en vigor, 20 de marzo de 1966), y a la plataforma continental (en vigor, 10 de junio de 1964). Las dos primeras, preocupadas por regular los usos horizontales y en superficie del espacio oceánico, reflejaban fielmente el derecho consuetudinario entonces en vigor (aguas interiores, mar territorial, alta mar, libertad de los mares, jurisdicción exclusiva del Estado del pabellón, bahías históricas, piratería...). Mientras que, las dos segundas, al preocuparse sobre todo de los usos verticales del espacio oceánico, esto es de sus recursos biológicos y minerales, supusieron un desarrollo del Derecho internacional existente. Estas Convenciones se vieron completadas por un protocolo facultativo relativo a la solución de controversias. Los avances fueron considerables, pero pronto se advirtió la existencia de un obstáculo infranqueable: la extensión del mar territorial y de las zonas de pesca de los Estados.

Para tratar de resolver estas dificultades se convocó, dos años después, una II Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que tuvo lugar de nuevo en Ginebra en 1960, pero que finalizó, igualmente, sin que se llegara a un acuerdo sobre ello.

Las razones son varias, pero una de las más evidentes procede de la incorporación a las Naciones Unidas y a las relaciones internacionales de un importante número de nuevos Estados surgidos de la descolonización del mundo afroasiático y de la reivindicación de nuevos derechos sobre los recursos naturales y de un nuevo marco jurídico en cuya elaboración exigían participar, pues la mayoría de ellos no tuvieron la oportunidad de intervenir en las Conferencias de Ginebra. A ello se añadía las reclamaciones de países latinoamericanos ribereños del Océano Pacífico sobre los recursos pesqueros más allá de las aguas territoriales abarcando unas zonas de pesca exclusiva de 200 millas marinas. Así como las preocupaciones crecientes sobre el estado del medio ambiente marino víctima del incremento de la navegación y de las actividades en el mar. Todo ello hacía que el marco jurídico de las Convenciones de Ginebra de 1958 se viera pronto superado y se hiciese necesario la búsqueda de un nuevo orden.

Esta búsqueda ha durado muchos años hasta que, poco a poco, negociación tras negociación, práctica de los Estados tras práctica, se fuera diseñando un nuevo ordenamiento jurídico internacional del mar en el que normas consuetudinarias y normas convencionales conviven y se interrelacionan y en el que la jurisprudencia internacional juega un papel esencial descubriendo y adaptando estas normas a los casos particulares. Todo ello ha generado el actual Derecho del mar.

En esta búsqueda, el primer paso tiene nombre propio y procede del embajador de Malta Arbid Pardo quien, durante la 22 sesión de la Asamblea General de las NNUU, propuso un nuevo estatuto para los fondos marinos

y oceánicos. Esta propuesta condujo a la adopción, sin oposición pero con 14 abstenciones, de la Declaración de principios que rigen el fondo del mar y de los océanos más allá de los límites de la jurisdicción nacional (Res. 2749 (XXV) de 17 de diciembre de 1970) donde afirmaba el carácter de patrimonio común de la humanidad de estos fondos marinos y su explotación en el interés del conjunto de la humanidad. Al mismo tiempo que se decidía la convocatoria, en 1973, de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.

La preparación de la III Conferencia fue confiada, no a la CDI tal y como había ocurrido en las precedentes Conferencias (órgano conformado por expertos independientes), sino a un Comité de Fondos Marinos, de configuración intergubernamental (el Comité para la Utilización con Fines Pacíficos de los Fondos Marinos y Oceánicos más allá de los Límites de la Jurisdicción Nacional), creado en 1967, de connotaciones más políticas que jurídico-técnicas. Dicho Comité, se llegó a reunir en seis períodos de sesiones de 1971 a 1973, pero sin que alcanzase a elaborar un proyecto completo y único sobre todo los aspectos del derecho del mar para someterlo a la Conferencia, limitándose a preparar una lista de temas y a registrar las propuestas de los Estados⁴.

La III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar se reunió el 3 de diciembre de 1973, con el mandato dado por la Asamblea General de las NU de preparar y adoptar, a diferencia de las anteriores Conferencias, una Convención única abarcando el conjunto del Derecho del mar⁵. Unos objetivos tan ambiciosos, la presencia amplísima de Estados representados (165), de territorios, de movimientos de liberación, de organizaciones internacionales (destacando la UE), explica que las negociaciones fueran largas y complejas, llegando a cubrir nueve años de trabajo, en las que hubo once sesiones plenarios y un gran número de reuniones oficiosas o informales, en Nueva York, Caracas y Ginebra, y en las que intervinieron, en muchas de las distintas delegaciones nacionales, profesores de derecho internacional especialistas en estos temas marcando con su doctrina los ricos e intensos debates. Negociaciones en las que se fue avanzando gracias al consenso, el compromiso global o “package deal” que permitía a las delegaciones hacer concesiones sobre algunos puntos

4. Sobre este proceso, véase, entre otros: MARFFY, A De: *La genèse du nouveau droit de la mer: le Comité des fonds Marins*, Paris, 1980.

5. Una visión “desde dentro” de la Conferencia, puede consultarse en LEVY, J. P.: *La Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Histoire d'une négociation singulière*, Paris, 1983. También, YTURRAGA BARBERÁN, J.A.: « Orígenes, desarrollo y resultados de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar », *Tendencias y perspectivas actuales del Derecho del mar* (YTURRAGA BARBERÁN, J.A., LACLETA MUÑOZ, J.M., SOBRINO HEREDIA, J.M. y JUSTE RUIZ, J.), Madrid, 2010, pp. 13-38.

para obtener compensaciones en otros⁶. Pero, cuando hubo que aprobar el texto final, y ante las divergencias de intereses entre diversos grupos de Estados, fue necesario acudir a la votación. El 30 de abril de 1982 su texto fue aprobado por 130 Estados, rechazado por cuatro países entre los que se encontraban los Estados Unidos, y con la abstención de otros 17 países entre los que figuraba España. El 10 de diciembre de 1982 fue abierta a la firma, en Montego Bay (Jamaica) la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CONVEMAR) y al finalizar este período de firma, el 9 de diciembre de 1984, la habían firmado 159 Estados y la entonces Comunidad Europea.

La CONVEMAR, no pudo ser adoptada por consenso, en buena medida por las divergencias en torno al régimen jurídico de la Zona Internacional de Fondos Marinos y Oceánicos (ZIFMO) donde se había abierto una brecha entre los países industrializados y los países en vías de desarrollo. Esta brecha persistió y dificultó la ratificación de la misma retrasando su entrada en vigor. Ante esta situación las NNUU facilitaron un nuevo marco de negociaciones que, poco a poco, fue permitiendo acercar a las partes y concretar dicho entendimiento en un acuerdo referido a la Parte XI de la Convención (relativa a la ZIFMO) que, con el coste de diluir –o descafeinar– el texto de la Convención en sus puntos más novedosos y favorables a la gestión en beneficio de la humanidad y de los países menos desarrollados de los recursos contenidos en la Zona, posibilitó el que los Estados industrializados cambiaran de opinión y con un nuevo régimen para esta Zona más atento a las leyes del mercado, como el contenido en el Acuerdo de Nueva York de 29 de julio de 1994, procedieran a ratificar la Convención. De manera que, el 14 noviembre de 1994, conforme con lo dispuesto en el art. 308 de la Convención (60.^a ratificación, realizada por Guyana), esta entró por fin en vigor.

En otras palabras, la entrada en vigor de la CONVEMAR se produjo tras veintisiete años de negociaciones internacionales. Obvio es decirlo, pero difícilmente hubieran prosperado sin la existencia de las NNUU que proporcionaron el marco y el impulso necesario –en los momentos más comprometidos– para que ello fuera posible. Y el resultado, bajo mi punto de vista, mereció el esfuerzo: un único tratado internacional con el que se pretendía regular todas las cuestiones relativas al Derecho del mar. Un texto que con sus 320 artículos

6. Sobre el alcance y la de estas negociaciones internacionales puede consultarse, la experimentada opinión de: PASTOR RIDRUEJO, J.A.: “Un modelo de negociación internacional multilateral: la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar”, *La contribution de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer à la bonne gouvernance des mers et des océans. La contribución de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar a la buena gobernanza de los mares y océanos. The contribution of the United Nations Convention of the United Nations of the Sea to Good Governance of the Oceans and Seas* (SOBRINO HEREDIA, J.M., Dir.), Napoli, 2014, Vol. I, pp. 3-8.

y sus 9 anexos, cubre todos los aspectos relacionados con los mares y océanos, yendo desde los derechos de navegación a la delimitación de los espacios y de las aguas territoriales, pasando por la investigación científica marítima, la gestión de los recursos, la protección del medio ambiente marino y el arreglo de controversias⁷

Desde entonces, numerosos Estados la han ratificado y la, entonces, Comunidad europea procedió a su aceptación formal, de manera que actualmente más de 166 países son Estados partes en esta Convención, constituyendo, por tanto uno de los tratados internacionales con mayor participación en la historia de la Sociedad internacional. Su aceptación universal y su pretensión omnicompreensiva, como decía, han dotado al Derecho del mar de un notable grado de unidad y de coherencia⁸.

En efecto, este Tratado no se limitó a recoger las normas consuetudinarias preexistentes; esto es, no fue únicamente codificador, sino que supuso un impulso y desarrollo del Derecho del mar, es decir, también fue creador de derecho. Produciéndose, gracias a ello y gracias a contar con un marco institucional universal como el de la ONU y el del Sistema de las NNUU, una relación dialéctica y persistente entre las normas consuetudinarias y las convencionales que se confrontan y refuerzan mutua y continuadamente. En el sentido de que, por un lado, las normas consuetudinarias van a alimentar a las convencionales, pero sin desaparecer, de manera que seguirán aplicándose y por tanto obligando a aquellos Estados que no son parte de la Convención (la excepción, pero en algún caso muy notable, como el que suponen los Estados Unidos). Y, por otro lado, las normas convencionales no van a constituir por su propia existencia normas consuetudinarias pero sí que pueden estar en el origen de las mismas que, en un ámbito tan institucionalizado como el Derecho del mar, pueden rápidamente convertirse o cristalizarse en costumbres⁹.

B) La participación de las Naciones Unidas en la evolución ulterior del derecho internacional del mar

La conclusión de la CNUDM, verdadera “Constitución de los Océanos”, no supuso la detención de la evolución del derecho del mar, este ha seguido avanzando, y en este camino las Naciones Unidas siguen ocupando un papel muy destacado. La propia dinámica de las relaciones jurídico-marítimas inter-

7. SOBRINO HEREDIA, J.M.: “Avant-propos”, *ibid.*, .p. XV

8. CASADO RAIGON, R.: “La Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y su pretensión de universalidad y generalidad”, *ibid.*, pp. 9-20

9. En relación con el proceso de codificación y desarrollo progresivo del Derecho del mar, puede consultarse: TREVES, T.: “Codification du droit international et pratique des États dans le droit de la mer”, *RCADI 1990*, T. 223, pp. 9-302.

nacionales explica que algunas instituciones y mecanismos previstos en esta Convención se vieran cuestionados por la práctica y que, también, esta práctica produjera nuevas situaciones que no fueron previstas en ella, precisando de nuevas normas en cuyo diseño el Sistema de las Naciones Unidas y, en particular, la Asamblea General de las NNUU continúan ocupando el lugar central¹⁰.

Las actividades de las Naciones Unidas en cuestiones relativas a los océanos y las zonas costeras están en buena medida reguladas en la Convención, en la que se asignan funciones específicas al Secretario General y en la que figuran varias referencias a las “organizaciones internacionales competentes”, con mención expresa de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Oceanográfica Internacional de la UNESCO (COI-UNESCO), la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Numerosos son, por otro lado, los textos emanados del Sistema de las Naciones Unidas y de la propia ONU donde se recuerda el carácter universal y unívoco de la Convención y el hecho de que en ella se enuncia el marco jurídico dentro del cual deben desarrollarse todas las actividades en los océanos y los mares. Y, subsiguientemente de la obligación existente de que, bajo su paraguas jurídico, es donde deban adoptarse los nuevos acuerdos y textos internacionales que la evolución de las relaciones marítimas hagan precisos y que con la Convención mantendrán la debida sumisión jerárquica normativa.

Mucho de estos acuerdos y textos internacionales (Códigos de conducta, Planes de acción...), son el fruto de la labor de Organizaciones internacionales especializadas en el sector, como es el caso de la FAO (en el ámbito de la conservación y gestión de los recursos pesqueros, o en el de la lucha contra la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada), o de la OMI por lo que respecta a la seguridad (lucha contra la contaminación) y a la protección (lucha contra los actos ilícitos, como la piratería) marítima. De ellas, y de las múltiples conferencias y reuniones que han auspiciado, han surgido ideas como: pesca responsable, criterio de precaución, principio de prevención, biodiversidad marina, recursos genéticos, enfoque ecosistémico, prohibición de pesca ilegal no declarada y no reglamentada, piratería y robo a mano armada, jurisdicción rampante, etc. Estas nociones han sido formuladas en textos de naturaleza ciertamente incitativa o prospectiva (por ejemplo, el Código de conducta sobre la pesca responsable, el Plan de Acción para combatir la pesca

10. Sobre estas cuestiones he tenido la oportunidad de pronunciarme en otros trabajos, SOBRINO HEREDIA, J.M.: “La mar, un escenario abierto”, *Mares y océanos en un mundo en cambio: Tendencias jurídicas, actores y factores (XXI Jornadas de la AEPDIRI)*, Valencia, 2007, pp. 23-37

ilegal, no declarada o no reglamentada), pero que, paulatinamente, se han ido incorporando a legislaciones nacionales y a tratados internacionales (por ejemplo, el Acuerdo de 2009 sobre la responsabilidad del Estado rector del puerto en la lucha contra la pesca ilegal, no reglamentada y no declarada), han cuajado en normas consuetudinarias, o ha sido objeto su contenido de examen por tribunales internacionales (en particular, por el Tribunal Internacional de Derecho del Mar). Otras nociones han sido promovidas por Organizaciones internacionales ajenas al sector pero cercanas por la materia regulada al mismo, cubriendo ciertos ámbitos que estaban en la CONVEMAR huérfanos de una conveniente regulación jurídica, como, por citar un caso ilustrativo, la actuación de la UNESCO por lo que se refiere a la protección del patrimonio cultural subacuático que con su labor ha contribuido, significativamente, al desarrollo del Derecho del mar en este campo.

Pero, también, la propia ONU ha intervenido activamente en este desarrollo, en primer lugar, promoviendo la celebración de Conferencias internacionales y la adopción de Acuerdos internacionales (más o menos) complementarios de la CONVEMAR, como, en particular, el Acuerdo de Nueva York de 1995 sobre especies transzonales y altamente migratorias (Acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar, de 10 de diciembre de 1982, relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y de las poblaciones de peces altamente migratorios, en vigor desde el 11 de septiembre de 2001)¹¹ que ha supuesto un importante impulso hacia la cooperación multilateral institucional en alta mar a través de las Organizaciones Regionales de Ordenación Pesquera¹². O, mucho más recientemente, 2015 (Resolución de la AG 69/292, 19 junio 2015), auspiciando la celebración de una conferencia internacional

11. Sobre este importante Acuerdo, veáanse, entre otros muchos: DOULMAN, D. J.: "Structure and Process of the 1993-1995 United Nations Conference on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks", FAO Fisheries Circular No. 898, Rome, 1995. GHÉRARI, H. (1996): "L'Accord du 4 août sur les stocks chevauchants et les stocks de poissons grands migrants", RGDIP, vol. 2, pp. 367-390 ; JUDA, L. (1997): "The 1995 United Nations Agreement on Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks: a Critique", ODIL, vol. 28, pp. 147-166; MOMTAZ, D. (1995): "L'Accord relative à la conservation et la gestion des stocks de poissons chevauchants et grands migrants", AFDI, vol. XLI, pp. 676-699; VAN DYKE, J.M. (1996): "The Straddling and Migratory Stocks Agreement and the Pacific", IJMCL, vol. 11, pp. 406-415; VIGNES, D. (1996) : "Le gommage des différences entre haute mer et zone économique exclusive opéré par l'Accord du 4 décembre 1995 sur les stocks chevauchants et les grands migrants", Revue de l'INDEMER, núm. 4 ; YTURRIAGA BARBERÁN, J.A. (1995): "Acuerdo de 1995 sobre conservación y ordenación de las poblaciones de peces transzonales y altamente migratorios", AADI, vol. VII, pp. 15- 61.

12. Desde su entrada en vigor ha habido 11 reuniones de Estados Partes, previéndose que en 2016 se proceda a su revisión, todo ello supone un foro prolongado de discusión sobre las cuestiones fundamentales derivadas de la aplicación de este Acuerdo.

para la elaboración de un instrumento jurídicamente vinculante en el marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar respecto de la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina de las zonas situadas fuera de la jurisdicción nacional. En este camino, se prevé que en 2016 se constituya un Comité preparatorio y, en 2017, se convoque una conferencia internacional.

En segundo lugar, multiplicando sus órganos las resoluciones e informes en este ámbito, tanto la Asamblea General, como el Consejo de Seguridad, como el Secretario General. Así, éste último, debe presentar a la Asamblea General un informe anual sobre los océanos y el derecho del mar en el cual todas las cuestiones referidas a ello son abordadas. Su objetivo es el de identificar los ámbitos en los que sería conveniente mejorar la coordinación y la cooperación en los niveles intergubernamentales e interinstitucionales. Sirviendo de base a las discusiones en la Asamblea General y de fundamento a potenciales resoluciones. Entre estos ámbitos, vienen refiriéndose al problema de la delincuencia organizada transnacional en el mar, incluido el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas y el tráfico ilícito de armas de fuego, así como las amenazas a la seguridad marítima, incluidas la piratería, el robo a mano armada en el mar, el contrabando y los actos terroristas contra el transporte marítimo, las instalaciones emplazadas mar adentro y otros intereses marítimos, y observando la deplorable pérdida de vidas y el efecto adverso de tales actividades para el comercio internacional, la seguridad energética y la economía mundial¹³. Mientras que, el Consejo de Seguridad, viene también abordando aspectos conflictivos del Derecho del mar, sus resoluciones de carácter obligatorio, abren vías necesarias para la evolución de este ordenamiento jurídico, en ámbitos como la explotación ilegal de recursos naturales, la lucha contra el terrorismo, el bloqueo marítimo y, sobre todo, desde 2008, contra la piratería marítima, en particular, frente a las costas de Somalia. Finalmente, la Asamblea General, debate anualmente sobre el estado de los océanos y el Derecho del mar. Fruto de tales debates son unas resoluciones de muy amplio contenido donde se recoge lo negociado y decidido.

En este apartado, hay que destacar, sin duda, el papel de la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General. Este organismo sirve como secretaría de la Convención, presta servicios a las Reuniones de los Estados Partes y trata de contribuir a la aceptación y a una comprensión más amplia de la Convención

13. En relación con estas cuestiones ligadas con la seguridad o protección marítima, pueden consultarse los trabajos contenidos en: SOBRINO HEREDIA, J.M. (Dir.): *Sûreté maritime et violence en mer. Maritime Security and Violence at Sea*, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2011.

y de su aplicación proporcionando información, asesoramiento y asistencia a los Estados y a las organizaciones intergubernamentales. Dicha División sigue todas las novedades relativas a la CONVEMAR y a los asuntos oceánicos y el Derecho del mar en general, e informa cada año al respecto a la Asamblea General. También, formula recomendaciones a la Asamblea y a otros foros intergubernamentales.

Por otro lado, y con la finalidad de presentar una visión coordinada y global de las actividades de los órganos de las Naciones Unidas en estos ámbitos, se estableció, en 1993, el Subcomité sobre Océanos y Zonas Costeras del Comité Administrativo de Coordinación (CAC) encargado de las cuestiones relativas a los océanos y las zonas costeras. En septiembre de 2003, el Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los jefes ejecutivos aprobó el establecimiento de una Red para los Océanos y Zonas Costeras (que habría de denominarse en lo sucesivo “ONU-Océanos”), basada en el Subcomité sobre Océanos y Zonas Costeras, abarcando una amplia gama de cuestiones e integrado por los programas, entidades, organizaciones y organismos especializados competentes del sistema de las Naciones Unidas y las secretarías de los convenios internacionales pertinentes, incluidos el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos (está integrado por 14 entidades de las Naciones Unidas). El Secretario General, en 2012, pidió al Comité de Alto Nivel sobre Programas que asumirá la responsabilidad de elaborar un proyecto de Pacto de los Océanos -que no figuraba entre los resultados de la conferencia de Río+20-, y un plan de acción de acompañamiento. En este proyecto se propondría que ONU-Océanos se encargase de la coordinación general de la aplicación del Plan de Acción sobre los Océanos.

En tercer lugar, las NNUU han establecido procesos institucionalizados de negociaciones abiertos a todos, destinados a tratar sobre los océanos y el derecho del mar. Me refiero al llamado “Proceso consultivo informal de las Naciones Unidas abierto a todos sobre los océanos y el derecho del mar”, establecido por la Asamblea General mediante su resolución 54/33 de 24 de noviembre de 1999. Este “Proceso consultivo” tuvo su primera sesión en 2000 y desde entonces se reúne anualmente, constituyendo un foro fundamental para que los Estados puedan presentar y debatir las cuestiones que van surgiendo como consecuencia de la evolución de las relaciones marítimas internacionales. La función primordial de este Proceso es la integración de los conocimientos, el intercambio de opiniones entre los múltiples interesados y la coordinación entre los organismos competentes, así como el aumento de la conciencia sobre los temas tratados, incluidas las cuestiones de reciente aparición. Con ello, contribuye al aumento de la coordinación y la cooperación entre los Estados y

el fortalecimiento del debate anual de la Asamblea General sobre los océanos y el derecho del mar dirigiendo eficazmente la atención hacia las cuestiones clave y las tendencias actuales.

Igualmente, NNUU como foro que propicia las negociaciones ha conocido en el ámbito jurídico marino la emergencia y proliferación de Grupos de Trabajo Especial Oficioso en diversos ámbitos, como, por ejemplo, la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica marina fuera de las zonas de jurisdicción nacional, o, sobre el estado del medio marino a escala mundial, incluidos los aspectos socio-económicos. Lo que prolonga los debates, acerca las partes y promueve una cooperación pacífica en los mares y océanos. También, el Secretario General viene convocando Reuniones de los Estados Partes de CONVEMAR de conformidad con el apartado e) del párrafo 2 del artículo 319 de la Convención y tras haber recibido una solicitud para esa Reunión de una mayoría de Estados partes, lo que posibilita el que se haga un seguimiento continuado de la aplicación de esta Convención.

No se debe olvidar, por último, la contribución que, a la consolidación del orden jurídico para los mares y océanos, vienen proporcionando los tres órganos creados por CONVEMAR, me refiero a la Autoridad Internacional de Fondos Marinos, a la Comisión de Límites de la Plataforma Continental y al Tribunal Internacional del Derecho del Mar. Que, sin en un comienzo, tuvieron un papel algo titubeante y retraído, con el tiempo se han ido afirmando cada uno de ellos en sus respectivos ámbitos. Así, la Autoridad despliega ya, hoy en día, sus actividades sobre proyectos concretos de exploración de los fondos marinos y está teniendo una gran actividad normativa en la elaboración de códigos técnicos. Mientras que la Comisión podríamos decir que es víctima de su propio éxito, viéndose desbordada por la solicitud de numerosos Estados (entre ellos España) pretendiendo definir sus plataformas continentales naturales, esto es, extendiéndolas más allá de las 200 millas marinas. Y, el Tribunal que tuvo que esperar algún tiempo a que llegara el primer asunto sobre pronta liberación de buques, ha visto en los últimos años, aumentar el número y la naturaleza de las demandas y la solicitud de opiniones consultivas. La actividad de estas Organizaciones y órganos que orbitan en torno a las NNUU constituye, bajo mi punto de vista, referencia imprescindible para comprender la evolución del Derecho del mar.

Consideraciones finales

La existencia y la presencia de las NNUU en el escenario marítimo internacional, en su doble dimensión de foro y sujeto internacional, ha imposibilitado que los usos de los mares y océanos quedasen abiertos a la concurrencia

desordenada de los Estados. Y que sus recursos vivos, minerales y energéticos se vieran entregados a una frenética carrera competitiva entre rivales muy desiguales por lo que se refiere a sus capacidades tecnológicas y a sus mercados. En otros términos, la presencia de las NNUU ha facilitado la cooperación entre las naciones, la búsqueda de consensos y compromisos entre la tendencia territorializadora de los espacios marinos propulsada por muchos Estados, en particular, aquellos que la naturaleza les dotó de grandes fachadas oceánicas, y la tendencia comunitarizadora, atenta al interés de la humanidad, de las generaciones presentes y futuras.

Este difícil equilibrio se ha ido construyendo conferencia internacional tras conferencia, acuerdo multilateral tras acuerdo. Entre tanto y durante ello, la propia NNUU han cobijado infinidad de reuniones formales e informales, han elaborado informes periódicos, han posibilitado que los Estados —en muchos casos enfrentados por el control de los recursos marinos o por la delimitación de los espacios— se frecuenten, discutan y acerquen posiciones. Y, para el caso de que ello no fuera capaz, la CONVEMAR, verdadero mascarón de proa del nuevo Derecho del mar, les ha facilitado un abanico de medios de solución pacífica de controversia, dentro de los cuales introduce una nueva jurisdicción internacional: el Tribunal Internacional de Derecho del Mar que, paulatinamente, se ha ido afianzando ocupando un lugar cada vez más destacado entre los medios de arreglo internacional de diferencias en el mar.

Todo ello, desde mi entendimiento, no significa que hayamos alcanzado ya el mejor de los mundos jurídicamente imaginables por lo que se refiere a los mares y océanos, pero sí el que, sin duda, se haya mejorado considerablemente la seguridad jurídica por lo que se refiere a las relaciones marítimas internacionales. Ciertamente, quedan muchas cosas aún por hacer, a título ilustrativo: la regulación de la pesca en aguas profundas en alta mar, una adaptación de la noción de piratería a las situaciones actuales, la regulación de los recursos biológicos más allá de las aguas jurisdiccionales de los Estados, un régimen adecuado para la navegación en el Ártico, una definición más precisa del vínculo real entre el buque y el Estado de pabellón, la protección de los derechos humanos en el mar, un mejor marco preventivo referido a la seguridad marítima, un mejor marco preventivo y represor para combatir contra los actos ilícitos en el mar, un régimen jurídico adecuado para la utilización de las energías renovables en el mar, etc.

Estas y otras muchas cuestiones están ahí: algunas discutiéndose ya, otras en el cajón de los negociadores, otras en la cabeza de los investigadores. Pero, todas ellas pienso que podrán ser tratadas, con sus tiempos y sus métodos, en el marco de las NNUU como ha venido ocurriendo hasta el presente. Pues, las

NNUU han constituido y constituyen, a mi juicio, el marco que mejor permite que los sujetos internacionales, y en particular los Estados, puedan proseguir, como se dice en el primer considerando del Preámbulo de CONVEMAR, solucionando con espíritu de comprensión y cooperación mutua todas las cuestiones relativas al derecho del mar, y al hacerlo contribuir de ese modo al mantenimiento de la paz y la justicia y al progreso para todos los pueblos del mundo.

LA CONVENCION DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA CORRUPCION: UN HITO EN LA UNIVERSALIZACION DE LA LUCHA CONTRA UNA LACRA ENDÉMICA

XAVIER FERNÁNDEZ PONS*

1. Introducción

Aunque la corrupción se remonta a la noche de los tiempos¹, tradicionalmente no fue percibida como un problema a abordar desde el Derecho internacional y solía ser vista como una cuestión esencialmente “doméstica”. La Carta de las Naciones Unidas, hecha en San Francisco el 26 de junio de 1945, no se refiere a la misma. Es comprensible que, en el contexto histórico en que se adoptó la Carta, la corrupción todavía no fuese concebida como una de las problemáticas prioritarias de la agenda internacional. Ahora bien, dentro de los propósitos recogidos en el artículo 1 de la Carta, se incluye la genérica previsión de “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario”², que ofrece una amplia cobertura jurídica para que la ONU se haya acabado ocupando de la corrupción. Desde este punto de vista, cabe establecer una cierta analogía entre la labor que actualmente viene desempeñando la ONU

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Universidad de Barcelona. Miembro del Consejo Directivo de la ANUE.

1. Véase la ilustrativa monografía BRIOSCHI, C. A., *Breve historia de la corrupción: de la antigüedad a nuestros días*, Taurus, Madrid, 2010.

2. Artículo 1.3 de la Carta de las Naciones Unidas.

en materia de corrupción con la que realiza, por ejemplo, en materia de medio ambiente. Así, la Carta tampoco contiene una referencia explícita a cuestiones ambientales, pero ello no ha sido un impedimento para que, con el pasar de los años, la ONU se haya convertido en la principal impulsora de la cooperación internacional en dicha materia³. Como señalara Alf Ross, las potencialidades del artículo 1.3 de la Carta sobre “cooperación para el progreso” son muy amplias⁴ y confieren a la ONU una especial capacidad para irse adaptando al cambiante contexto internacional.

En 1955, cuando España ingresó en la ONU, nuestro país vivía bajo un régimen en el que la corrupción estaba muy extendida⁵. Se trataba, ciertamente, de una situación comparable a la de otros numerosos Estados miembros de la ONU y ante la que dicha Organización, atenazada por el entonces acentuado bipolarismo de la “Guerra Fría”, seguía inerte.

La ONU empezó a ocuparse de la corrupción en los años setenta, durante un período de relativa distensión y de notable influencia de los países en desarrollo surgidos de la descolonización, aprobando diversas resoluciones sin carácter jurídico vinculante. Así, la Asamblea General aprobó la Resolución 3514 (XXX), de 15 de diciembre de 1975, sobre medidas contra las prácticas corruptas de las empresas transnacionales y de otras empresas, que tendría que haber sido la semilla de un acuerdo internacional sobre pagos ilícitos que no llegó a ser adoptado⁶. Nótese que esta primera aproximación de la ONU al fenómeno de la corrupción se vinculaba principalmente a situaciones que presentaban un cierto “elemento de extranjería”, enfocando el tema prioritariamente desde el prisma de las acciones “corruptoras” protagonizadas por empresas transnacionales. Esta aproximación coincidía en el tiempo con las ambiciosas propuestas impulsadas desde la ONU principalmente por países en desarrollo para promover un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y establecer un código de conducta para las empresas transnacionales,

3. Al respecto, véase MOMTAZ, D., “The United Nations and the protection of the environment: from Stockholm to Rio de Janeiro”, *Political Geography*, vol. 15, issues 3-4, March-April 1996, pp. 261-271.

4. Ross, A., *The United Nations: Peace and Progress*, Totowa – New Jersey, The Bedminster Press, 1966, pp. 57-59.

5. Así lo afirma, por ejemplo, BARCIELA LÓPEZ, C., “Franquismo y corrupción económica”, *Historia Social*, nº 30, 1998, pp. 83-96, donde se sostiene que la corrupción era uno de los “rasgos básicos” del régimen franquista.

6. El Proyecto de Acuerdo Internacional sobre Pagos Ilícitos fue elaborado por un Grupo Intergubernamental de Trabajo *ad hoc* y por un Comité del Consejo Económico y Social de la ONU entre 1976 y 1979. En mayo de 1979, un texto casi completo del Proyecto fue transmitido a través del Consejo Económico y Social a la Asamblea General, junto con una serie de propuestas para su examen por un conferencia de plenipotenciarios, doc. E/1979/104, de 25 de mayo de 1979. La Asamblea General no tomó ninguna acción para convocar la conferencia y formalizar el instrumento.

inspiradas notablemente por el pensamiento estructuralista y que, dada la oposición de la mayoría de economías avanzadas, no acabarían cuajando⁷.

Paralelamente y también desde los años setenta, el tema de la corrupción fue adquiriendo relevancia en el programa de las Naciones Unidas para la prevención del delito y la justicia penal, siendo examinado en los sucesivos congresos quinquenales, en particular con referencia a las nuevas formas de la actividad delictiva y la planificación de la prevención del delito en el contexto del desarrollo⁸.

En cualquier caso, es a partir de los años noventa cuando el nuevo contexto internacional, resultante de la caída del muro de Berlín, el desmembramiento de la Unión Soviética y la creciente globalización económica, propició que se prestara una renovada atención a la corrupción⁹.

Los primeros resultados se obtuvieron a escala regional, destacando los acuerdos internacionales impulsados por: la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁰, la Unión Europea¹¹, el Consejo de Europa¹², la Unión

7. Acerca del NOEI, véase ABELLÁN HONRUBIA, V., "Algunas consideraciones sobre el Nuevo Orden Económico Internacional", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 13 monográfico, Madrid, 1987.

8. Véase un resumen de las primeras iniciativas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal relacionadas con la corrupción en ONU, *Travaux préparatoires de las negociaciones para la elaboración de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Naciones Unidas, Nueva York, 2012, p. xii y ss.

9. Sobre las iniciativas internacionales contra la corrupción impulsadas a partir de los años noventa, véanse, *inter alia*: ROSE-ACKERMAN, S., "Corruption as an international policy problem: overview and recommendations", en ELLIOT, K. (Ed.), *Corruption and the Global Economy*, Institute for International Economics, Washington D. C., 1997, pp. 175-233; ALVAZZI DEL FRATE, A.; PASCUA, G. (Eds.), *Responding to the Challenges of Corruption*, UNICRI, Rome-Milan, 2000; POSADA, A., "Combating corruption under international law", *Duke Journal of Comparative and International Law*, vol. 10-2, 2000, pp. 345-414; STESSENS, G., "The International Fight Against Corruption – General Report", *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 72, 2001, pp. 3 y ss.; HUBER, B., "La lucha contra la corrupción desde una perspectiva supranacional", *Anales de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Laguna*, nº 19, diciembre 2002, pp. 95-115; DE LA CUESTA ARZAMENDI, J. L., "Iniciativas internacionales contra la corrupción", *Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*, nº 17, 2003, pp. 5-26; y GARZON, C.; HAFSI, T., "La gouvernance mondiale de la lutte contre la corruption", *Gestion*, vol. 32, 2007/1, pp. 91-100.

10. Convención Interamericana contra la Corrupción, abierta a la firma el 29 de marzo de 1996. Véase su texto en la página web de la OEA: <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-58.html>. Al respecto, véase VARGAS, E., "La lucha contra la corrupción en la agenda regional e internacional: las convenciones de la OEA y de la ONU", *Nueva Sociedad*, nº 194, 2004, pp. 133-148.

11. Además de los convenios específicamente relativos a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, destaca el Convenio establecido en base a la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea, aprobado por el Consejo de la UE el 26 de mayo de 1997 y conocido como "Convenio de la UE relativo a la lucha contra la corrupción". Diario Oficial de las Comunidades Europeas (DOCE) C 195 de 25 de junio de 1997.

12. Convenio Penal sobre la Corrupción (Convenio nº 173 del Consejo de Europa) hecho en Estras-

Africana¹³ y, entre las economías más avanzadas del planeta, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)¹⁴.

A escala universal, la Asamblea General de la ONU aprobó, durante los años noventa, varias resoluciones significativas, como: el Código Internacional de Conducta por los titulares de cargos públicos¹⁵; la Declaración de las Naciones Unidas sobre la Corrupción y el Soborno en las transacciones comerciales internacionales¹⁶; y las Medidas contra la corrupción, en la cual se propuso elaborar una estrategia mundial contra la corrupción¹⁷. Hay que destacar que, en 1997, la ONU creó la Oficina de Fiscalización de Drogas y Prevención del Delito (OFPD)¹⁸, que posteriormente ha pasado a denominarse Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en inglés United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Esta Oficina, con sede principal en Viena, realiza estudios, asesora y proporciona asistencia técnica sobre múltiples materias, entre las cuales destaca la lucha contra la corrupción¹⁹.

Ahora bien, cuando se iniciaba el nuevo milenio, todavía no había un gran acuerdo internacional de alcance mundial que se ocupara específicamente de la corrupción. El año 2000, poco después de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional²⁰, donde se incluyeron algunas previsiones relevantes en materia de corrupción, se decidió que ya era el momento de negociar una convención de vocación

burgo el 27 de enero de 1999 (BOE núm. 182 de 28 de julio de 2010, Sec. I, p. 65780 y ss.) y Convenio Civil sobre la Corrupción (Convenio nº 174 del Consejo de Europa) hecho en Estrasburgo el 4 de noviembre de 1999 (BOE núm. 78 de 31 de marzo de 2010, Sec. I, p. 29967 y ss.). En el marco del Consejo de Europa se creó, en 1999, el Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) cuya función es evaluar la situación de la corrupción en sus Estados miembros y proponer y coordinar soluciones. Al GRECO pueden adherirse Estados que no sean miembros del Consejo de Europa. Actualmente forman parte del mismo 49 Estados (48 Estados europeos y los Estados Unidos de América). Véase la página web del GRECO: http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_en.asp

13. Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, adoptada en Maputo por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana el 11 de julio de 2003. Véase su texto en la página web de la Unión Africana: <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>

14. Convenio de lucha contra la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales, hecho en París el 17 de diciembre de 1997 (BOE núm. 46 de 22 de febrero de 2002, Sec. I, p. 7155 y ss.).

15. Resolución 51/59, de 12 de diciembre de 1996.

16. Resolución 51/191, de 16 de diciembre de 1996.

17. Resolución 54/128, de 17 de diciembre de 1999.

18. Como resultado de la fusión del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de las Drogas (PNUFID) y del Centro para la Prevención Internacional del Delito (CPID).

19. Página web de la UNODC: <https://www.unodc.org/unodc/index.html?ref=menutop>

20. Adoptada por la Resolución 55/25 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (BOE núm. 233 de 29 de septiembre de 2003, Sec. I, p. 35280 y ss.).

universal dedicada completamente a la corrupción. Finalmente, en octubre de 2003 y tras un proceso de negociación que se detallará más adelante, se adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, también conocida por las siglas de su nombre en inglés UNCAC (United Nations Convention Against Corruption).

La UNCAC confirma pues, claramente, el importante rol a desempeñar por la ONU en pos de la cooperación internacional contra la corrupción, sirviendo de “centro que armonice los esfuerzos” a desplegar por los Estados y otros organismos internacionales en esta esfera²¹ y contribuyendo a extender, a escala mundial, valores propios de la buena gobernanza.

El objeto de esta contribución es presentar, brevemente, los principales contenidos de la UNCAC y los mecanismos internacionales que se han ido estableciendo desde la ONU para promover su adecuada aplicación, teniendo en cuenta, particularmente, su relevancia para España²². Interesa precisar que, en 2011 y como se verá más adelante, nuestro país ya fue objeto de uno de los periódicos controles o exámenes previstos para verificar el grado de cumplimiento de la Convención por cada uno de sus Estados Parte²³.

Según el índice de percepción de la corrupción (IPC) que elabora anualmente la organización no gubernamental Transparencia Internacional, “en su conjunto España no tiene una corrupción sistémica, como ocurre en un gran número de países, sino múltiples escándalos de corrupción política”, muchos de los cuales han aflorado en estos últimos años, coincidiendo con la crisis económica y generando un “estado general de indignación” entre la ciudadanía²⁴.

21. Según la expresión utilizada por el artículo 1.4 de la Carta.

22. Al respecto, véanse: GARCIA DÍAZ GARMENDIA, R., “La aplicación española de las normas de Derecho internacional contra la corrupción”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. XXIV, 2008, pp. 241-269; y FERNÁNDEZ PONS, X., “Deu anys de la Convenció de les Nacions Unides contra la Corrupció (UNCAC) 2003”, *EinesIntegriCat*, nº 5, Oficina Antifrau de Catalunya, Barcelona, 2013, pp. 1-6.

23. UNODC, *Informe sobre el examen del país del Reino de España – Examen por Bélgica y Lituania sobre la aplicación de parte de España de Capítulo III “Penalización y aplicación de la ley” y del Capítulo IV “Cooperación internacional” de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – Ciclo de examen 2010 – 2015*, disponible en la página web: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>. Véase resumen en Doc. CAC/COSP/IRG/I/1/1, 7 de junio de 2011, publicado nuevamente por razones técnicas el 1 de septiembre de 2011, pp. 10-18.

24. Véase http://webantigua.transparencia.org.es/ipc_s/ipc_2014/aspectos_destacados_ipc_2014.pdf, pp. 1-2. Sobre el fenómeno de la corrupción en la historia más reciente de España, véanse: NIETO, A., *Corrupción en la España democrática*, Ariel, Barcelona, 1997; VILLORIA MENDIETA, M.; JIMÉNEZ, F. “La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 138, 2012, pp. 109-134; VILLORIA MENDIETA, M., “Hacia una comprensión de la corrupción en España”, *TransJus Working Papers Publications*, 1/2014, pp. 1-26; y MARCO MARCO, J.; NICASIO VAREA, B. (Coord.), *La regeneración del sistema: reflexiones en torno a*

Frente a estos numerosos y alarmantes casos de corrupción, cumple reaccionar con firmeza y con medidas innovadoras, como algunas de las contempladas por la UNCAC, a fin de preservar el imperio de la ley y la credibilidad de nuestras instituciones democráticas. En esta senda se incardinan diversas medidas adoptadas recientemente en España para mejorar la transparencia y luchar contra la corrupción, concretadas, como se detallará más adelante, en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno²⁵, la Ley Orgánica 3/2015, de 30 de marzo, de control de la actividad económico-financiera de los partidos políticos²⁶, o en algunas de las últimas modificaciones de nuestro Código Penal²⁷, que han llevado, por ejemplo, a establecer como nueva tipificación penal específica la “financiación ilegal de los partidos políticos”²⁸.

1.1. Negociación, adopción, firma y entrada en vigor de la Convención

La Asamblea General de la ONU, en su Resolución 55/61 de 4 de diciembre de 2000, decidió emprender la formulación de un instrumento jurídico internacional eficaz contra la corrupción. A tal fin, pidió al Secretario General que preparara un informe en el que se analizaran todos los instrumentos jurídicos internacionales, otros documentos y recomendaciones pertinentes que se ocuparan de la corrupción, presentándolo a la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, para que los Estados Miembros pudieran formular observaciones al respecto y proporcionar recomendaciones y orientaciones²⁹. Sucesivamente, en cumplimiento de la indicada Resolución 55/61, se reunió en Viena del 30 de julio al 3 de agosto de 2001 un Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta encargado de preparar un proyecto de términos de referencia o mandato para la negociación de la futura convención contra la corrupción³⁰.

la calidad democrática, el buen gobierno y la lucha contra la corrupción, CEU – Universidad Cardenal Herrera y Asociación Valenciana de Politólogos, Valencia, 2015.

25. BOE núm. 295 de 10 de diciembre de 2013, Sec. I, p. 97922 y ss.

26. BOE núm. 77 de 31 de marzo de 2015, Sec. I, p. 27186 y ss.

27. Como las realizadas por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 77 de 31 de marzo de 2015, Sec. I, p. 27061 y ss., que incluye diversas previsiones especialmente relevantes para la lucha contra la corrupción, como se destaca, particularmente, en los apartados XVIII y XIX de su Preámbulo.

28. Así, la citada Ley Orgánica 1/2015 (*ibid.*) ha introducido en nuestro Código Penal un nuevo Título XIII bis con la rúbrica “De los delitos de financiación ilegal de los partidos políticos”, integrado por los dos nuevos artículos 304 bis y 304 ter.

29. ONU, “Instrumentos jurídicos internacionales, recomendaciones y otros documentos existentes que tratan de la corrupción”, *Informe del Secretario General*, doc. E/CN.15/2001.3, de 2 de abril de 2001.

30. ONU, *Informe de la Reunión del Grupo Intergubernamental de Expertos de composición abierta en-*

Partiendo de tales bases, la Asamblea General decidió, en su Resolución 56/260 de 31 de enero de 2002, que un Comité Especial se encargara de negociar una convención amplia y eficaz contra la corrupción, instando a los Estados a que participaran plenamente en el mismo y a que se tuvieran en cuenta las aportaciones de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, de conformidad con las normas de las Naciones Unidas. El Comité Especial inició su labor el 21 de enero de 2002 y celebró siete períodos de sesiones³¹. En el séptimo, celebrado del 29 de septiembre al 1 de octubre de 2003 en Viena, terminó de preparar el proyecto de convención y decidió presentarlo a la Asamblea General para que lo examinara y adoptara medidas al respecto en su quincuagésimo octavo período de sesiones³². El texto de la convención fue adoptado por la Asamblea General mediante la Resolución 58/4, de 31 de octubre de 2003.

Sucesivamente, el Gobierno de México se ofreció para acoger una Conferencia Política de Alto Nivel en la capital del Yucatán, del 9 al 11 de diciembre de 2003, para abrir a la firma la UNCAC, designada también, por este motivo, como Convención de Mérida. Ésta entró en vigor, para los Estados que entonces ya la habían ratificado, el 14 de diciembre de 2005. Actualmente cuenta con más de 170 Estados Parte³³.

España firmó la Convención el 16 de septiembre de 2005. El instrumento de ratificación fue expedido el 9 de junio de 2006 y publicado en el Boletín Oficial del Estado (BOE) de 19 de julio de 2006, que es la fecha de entrada en vigor de la Convención para España³⁴. La Convención, de acuerdo con el artículo 96.1 de nuestra Constitución y como cualquier otro tratado internacional válidamente celebrado y publicado oficialmente en España, forma parte del ordenamiento interno español.

1.2. Enfoque amplio y multidisciplinario de la Convención

El Preámbulo de la Convención de Mérida reconoce que la lucha contra la corrupción requiere un enfoque amplio y multidisciplinario, pues son múltiples y muy diversas las actuaciones que hay que llevar a cabo para tratar

cargado de preparar un proyecto de mandato para la negociación de un instrumento jurídico internacional contra la corrupción, doc. A/AC.260/2, de 8 de agosto de 2001.

31. Sobre el desarrollo de las negociaciones de la UNCAC, véase VLASSIS, D., "The negotiation of the draft United Nations Convention Against Corruption", *Forum on Crime and Society*, vol. 2, n. 1, December 2002, p. 153 y ss.

32. ONU, *Informe del Comité Especial encargado de negociar una convención contra la corrupción sobre la labor de sus períodos de sesiones primero a séptimo*, doc. A/58/422 y Add.1, de 7 de octubre de 2003.

33. Véase la cifra de 176 Partes de la UNCAC, a fecha 1 de abril de 2015, en la página web de la UNODC: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>.

34. BOE núm. 171 de 19 de julio de 2006, Sec. I, pp. 27132-27153.

de prevenirla, sancionarla y fomentar una cultura de rechazo de la corrupción, abarcando cuestiones administrativas, penales, procesales... De este modo, la Convención, que comprende 71 artículos divididos en 8 capítulos, se ocupa de los siguientes grandes ámbitos: medidas preventivas, penalización y aplicación de la ley, cooperación internacional, recuperación de activos, asistencia técnica e intercambio de información y mecanismos de aplicación.

Todos los Estados Parte tienen que adoptar las medidas que sean necesarias, incluidas medidas legislativas y administrativas, para garantizar el cumplimiento de las obligaciones resultantes de la Convención. Cabe advertir, en cualquier caso, que en bastantes supuestos el tenor de la UNCAC prevé que algunas medidas sean aplicación potestativa (aludiendo, por ejemplo, a que cada Estado Parte “considerará la posibilidad de adoptar las medidas...” y/o “con sujeción a la constitución y a los principios fundamentales” de cada ordenamiento jurídico interno, circunstancia que limita el alcance prescriptivo de la Convención y que han criticado algunos autores³⁵, aunque no deja de ser comprensible atendiendo al carácter especialmente complejo y sensible de muchas de las materias abarcadas por la misma.

Seguidamente y de acuerdo con la sistemática de la propia Convención, se presentarán sus principales previsiones en cada una de sus grandes esferas. Interesa precisar que la propia ONU ha publicado guías detalladas sobre la Convención, donde se analizan cada uno de sus artículos³⁶.

2. Medidas preventivas

La UNCAC pone el acento en que la mejor manera de combatir la corrupción es la prevención. Con tal objeto, el Capítulo II de la Convención (artículos 5-14) prevé una amplia gama de medidas preventivas, que los Estados Parte deben o pueden poner en práctica.

2.1. Políticas y prácticas de prevención de la corrupción

Según la Convención, cada Estado Parte tiene que formular, aplicar o mantener en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción, que pro-

35. Véase WEBB, P., “The United Nations Convention Against Corruption – Global Achievement of Missed Opportunity”, *Journal of International Economic Law*, vol. 8 (1), 2005, pp. 191-229, en particular pp. 192 y 221, donde se observa que, en algunos aspectos, la UNCAC no tiene realmente “teeth” y corre el riesgo de ser una “lex simulata” (esto es “a legislative exercise that produces a statutory instrument apparently operable, but one that neither prescribers, those charged with its administration, nor the putative target audience ever intended to be applied”).

36. Véase UNODC, *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Naciones Unidas, Nueva York, 2006, y UNODC-UNICRI, *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*, Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

muevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos y bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendición de cuentas. Cada Estado parte tiene que procurar evaluar periódicamente sus instrumentos jurídicos y sus medidas administrativas para determinar si son adecuados para la prevención de la corrupción.

2.2. Creación de órganos de prevención de la corrupción

Entre las políticas de prevención, el artículo 6 de la Convención prevé que cada Estado Parte garantizará la existencia de un órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción. Estos órganos específicos tienen que contribuir a la aplicación, supervisión y coordinación de las políticas de prevención de la corrupción y aumentar y difundir los conocimientos en la materia. Estos órganos tienen que gozar de independencia y tienen que disponer de los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios (artículo 6.2).

España cuenta, desde 1995, con una Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada y ha notificado, como órganos establecidos para la prevención de la corrupción, la creación, en 2005, de la Unidad de Delitos Económicos y Fiscales (UDEP) del Cuerpo nacional de Policía y el establecimiento, dentro de la Unidad Central Operativa (UCO) de la Guardia Civil, de un Departamento de Delincuencia Económica, que a su vez tiene un grupo de delitos económicos, de fraude y urbanísticos y una unidad adscrita a la Fiscalía Anticorrupción³⁷.

Cabe precisar que la Oficina Antifraude de Cataluña (OAC) puede ser considerada como un órgano que, dentro de dicha Comunidad Autónoma, responde claramente a las exigencias de la Convención³⁸. Sería deseable que este ejemplo se extendiera al resto de España, pues la existencia de una fiscalía anticorrupción o de específicas unidades policiales no cubre todos los aspectos contemplados en el indicado artículo 6 de la Convención.

2.3. Sector público

La UNCAC prevé toda una serie de medidas para garantizar que el sector público funcione con objetividad y transparencia, evitando prácticas corruptas. La Convención se refiere, por ejemplo: a los procesos de selección de los

37. Véase en la página web de la UNODC: http://www.unodc.org/documents/corruption/WG-Prevention/Art_6_Preventive_anti_corruption_bodies/Spain.pdf

38. La OAC fue creada por la Ley 14/2008, de 5 de noviembre, del Parlamento de Cataluña y comenzó su actividad en el último trimestre de 2009, Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña, DOGC, núm. 5256 de 12 de noviembre de 2008, y BOE núm. 292 de 4 de diciembre de 2008.

empleados públicos y funcionarios, que se tiene que basar en el mérito, la equidad y la aptitud; a la transparencia de la financiación de las candidaturas a cargos públicos electos; al establecimiento de códigos de conducta para funcionarios públicos; a la contratación pública, que se ha de basar en la transparencia, en la competencia y en los criterios objetivos en la adopción de las decisiones; y la gestión transparente y responsable de la hacienda pública. Estas previsiones son un buen ejemplo de lo que algunos autores califican como el desarrollo de un “Derecho Administrativo Global”³⁹.

El aumento de la transparencia de las administraciones públicas tiene que pasar, particularmente, por un incremento de la información pública, facilitando el conocimiento y el acceso de la sociedad a los procesos de toma de decisiones, tal como prevé el artículo 10 de la Convención. Como se ha avanzado, la citada Ley 19/2013 de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno ha colmado “lagunas” que presentaba nuestro ordenamiento jurídico en tan cruciales aspectos, si bien algunos análisis consideran que esta flamante legislación es todavía insuficiente⁴⁰.

2.4. Sector privado

La Convención también contempla, en su artículo 12, varias medidas para prevenir la corrupción dentro del sector privado, en las relaciones entre particulares, incluyendo la previsión de códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y profesionales y para la prevención de conflictos de intereses.

Se hace hincapié en la necesidad de mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado y de promover la transparencia y los controles dentro de las empresas privadas para prevenir y detectar posibles actos de corrupción.

Entre la doctrina se observa que la regulación de la “private-to-private corruption” es uno de los aspectos menos precisados en la UNCAC, dejándolo en gran medida a la discrecionalidad de cada Estado Parte⁴¹. Interesa destacar

39. Véase, por ejemplo, KINGSBURY, B.; KRISCH, N.; STEWART, R. B., “The Emergence of Global Administrative Law”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 68, Summer/Autumn 2005, pp. 15-61.

40. En tal sentido se pronuncia RUIZ-RICO RUIZ, C., “Breves consideraciones jurídicas en torno a la reciente Ley española 19/2013, 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, vol. 47, n. 140, mayo-agosto 2014, pp. 719-729. Véase un análisis detallado sobre las virtudes y carencias de esta nueva norma en WENCES, I; KÖLLING, M; RAGONE, S. (Coord.): *La Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Una perspectiva académica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014.

41. WEBB, P., “The United Nations Convention Against Corruption...”, *op. cit.*, pp. 212-215. Sobre la incidencia de la UNCAC para las empresas, véase ARGANDOÑA, A., “The United Nations Convention Against Corruption and Its Impact on International Companies”, *Journal of Business Ethics*, vol. 74, 2007, pp. 481-496.

que España, yendo más allá de lo requerido por esta Convención, ya introdujo, con la modificación de nuestro Código Penal operada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio⁴², el delito de corrupción en el sector privado o “corrupción entre particulares” en el artículo 286 bis, cuyo texto ha sido revisado en la ulterior reforma operada por la citada Ley Orgánica 1/2015, que ha situado dicho artículo dentro de una nueva sección referida a los “Delitos de corrupción en los negocios”⁴³.

3. Penalización y aplicación de la ley

La lucha contra la corrupción requiere, necesariamente, que las diversas conductas corruptas estén adecuadamente tipificadas en la legislación penal de cada Estado y que se tomen las medidas oportunas para garantizar su enjuiciamiento y sanción. El Capítulo III de la Convención (artículos 15-42) se dedica a estas importantes cuestiones con el título “Penalización y aplicación de la ley” y trata de impedir que la corrupción pueda quedar impune.

3.1. Tipificación de delitos

La UNCAC incluye diversas conductas que cada Estado Parte está obligado a tipificar, dentro de su respectiva legislación penal, como delito. Este es el caso de: el soborno de funcionarios públicos nacionales (que incluye tanto el soborno activo, que comete el “corruptor” del funcionario, como el soborno pasivo, que solicita o acepta el funcionario); el soborno de funcionarios públicos extranjeros y de funcionarios de organizaciones internacionales públicas (que también incluye el soborno activo y el pasivo); la malversación o peculado, apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público; el blanqueo del producto del delito; y la obstrucción de la justicia.

La Convención también describe otras conductas que los Estados Parte tendrían que considerar tipificar como delito, sin estar taxativamente obligados a hacerlo. Uno de estos casos es el llamado enriquecimiento ilícito, previsto en el artículo 20⁴⁴. Interesa precisar que, en el citado examen realizado a España en 2011, se observó que en nuestra legislación no se ha establecido el enriquecimiento ilícito como delito independiente y España lo justificó alegando

42. Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, BOE núm. 152 de 23 de junio de 2010, Sec. I, p. 54811 y ss.

43. Véase el apartado XVIII del Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015.

44. A cuyo tenor: “Con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él”

que “se considera incompatible con la presunción de inocencia contenida en el artículo 24 de la Constitución española y su interpretación por parte del Tribunal Constitucional”⁴⁵.

La UNCAC también precisa que, en relación a todos los delitos de corrupción que se tipifiquen, hay que sancionar tanto la autoría como otras formas de participación (como cómplice, colaborador o instigador) y la tentativa. También prevé que hay que establecer la responsabilidad (penal, civil o administrativa) de las personas jurídicas por su participación en delitos tipificados de acuerdo con la Convención. En el indicado informe sobre el examen de España, se destacó que en nuestro país se prevé la responsabilidad civil, administrativa y, en algunos casos, también penal para las personas jurídicas, subrayando que “la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de reforma del Código Penal”, ya introdujo “la responsabilidad penal de las personas jurídicas” para diversos delitos previstos en la UNCAC⁴⁶.

3.2. Prescripción

En ocasiones, los investigados por conductas corruptas no pueden ser sancionados porque sus delitos ya han prescrito. Ciertamente, los plazos de prescripción están vinculados con el principio de seguridad jurídica, pero si son cortos pueden comportar una rápida impunidad de ciertas conductas corruptas, a menudo difíciles de descubrir. Para hacer frente a este problema, el artículo 29 de la Convención prevé que: “Cada Estado parte tiene que establecer, cuando sea procedente, de acuerdo con su Derecho interno, un plazo de prescripción amplio para iniciar procesos por cualesquiera de los delitos tipificados de acuerdo con esta Convención y establecer un plazo más grande o interrumpir la prescripción cuando el presunto delincuente haya eludido la administración de justicia”.

En el indicado informe sobre el examen de España de 2011, se observó que algunos de los delitos por corrupción previstos en nuestro ordenamiento únicamente contemplaban entonces un plazo de prescripción de cinco años y que no se preveía la interrupción por la evasión de la justicia, de forma que España sólo cumplía parcialmente con esta disposición de la Convención⁴⁷. Cumple señalar que, con la citada Ley Orgánica 1/2015, se han aumentado las penas previstas para los delitos relacionados con la corrupción en el ámbito de la

45. Doc. CAC/COSP/IRG/I/1/1, *cit.*, p. 11. Según la argumentación española, “para la determinación de la responsabilidad penal debe probarse que el incremento del patrimonio del funcionario público tiene como origen cualquiera de las conductas tipificadas en el Código Penal”.

46. *Ibid.*, p. 12.

47. *Ibid.*

Administración pública y se ha ampliado el plazo de prescripción de diversos delitos contemplados por la UNCAC⁴⁸.

3.3. Jurisdicción

Para evitar casos de impunidad, es importante que los Estados afirmen que sus tribunales tienen jurisdicción para juzgar, además de los delitos cometidos en su territorio, otros delitos que se cometan más allá de sus fronteras. El artículo 42 de la Convención, sobre jurisdicción, prevé que los Estados Parte deben o pueden extender su competencia a delitos cometidos en el extranjero (por ejemplo, si el delito se ha cometido contra uno de sus nacionales, o se ha cometido por un nacional o contra aquel específico Estado Parte).

En el caso español no se recoge el criterio de la nacionalidad pasiva, en virtud del cual los tribunales españoles podrían llegar a ser competentes para juzgar a los autores de un delito de corrupción cometido en el extranjero y que tuviera como víctima un ciudadano español. El citado informe sobre el examen de España constató algunas de tales carencias⁴⁹. En cualquier caso, el establecimiento de este tipo de jurisdicción no es obligatorio, sino potestativo.

4. Cooperación internacional

Una lucha eficaz contra la corrupción requiere a menudo la cooperación entre las instituciones públicas (judiciales o administrativas) de varios Estados. El Capítulo V de la UNCAC (artículos 43-50) prevé, bajo el título de “Cooperación internacional”, toda una serie de medidas tendentes a favorecer esta cooperación. Se incluyen, por ejemplo, previsiones dirigidas a facilitar la extradición, el traslado de personas condenadas a cumplir una pena, la asistencia judicial recíproca, la remisión de actuaciones penales, la realización de investigaciones conjuntas o el recurso a técnicas especiales de investigación, como la entrega vigilada.

En el citado informe sobre el examen de España, se constató que, cuando se proporciona asistencia judicial recíproca, las autoridades españolas y extranjeras utilizan por lo general las disposiciones de un tratado bilateral que exista entre las partes, destacando, en cualquier caso, que la UNCAC “también puede aplicarse directamente” en nuestro país y que “España cuenta con prácticas exitosas” en este “campo de la cooperación internacional”⁵⁰.

48. Según el apartado XIX del Preámbulo de la Ley Orgánica 1/2015, la modificación del régimen del artículo 131 del Código Penal ha llevado a ampliar el plazo de prescripción en los siguientes delitos: “prevaricación administrativa, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios y abusos en el ejercicio de su función, y prevaricación judicial”.

49. Doc. CAC/COSP/IRG/I/1/1, *cit.*, p. 15.

50. *Ibid.*, pp. 16 y 18.

5. Recuperación de activos

Una de las principales preocupaciones que suscita la corrupción una vez ha sido descubierta e incluso sancionada es si se podrán acabar recuperando el dinero y otros activos defraudados. Para hacer frente a este problema, la UNCAC califica la restitución de activos como un principio fundamental de esta Convención y le dedica específicamente todo el Capítulo V (artículos 51-59).

Esta regulación de la recuperación de activos se ha considerado como una de las aportaciones más avanzadas de la Convención⁵¹. Es una cuestión especialmente importante para muchos países en desarrollo, en los cuales la corrupción a alto nivel sustrae muchos recursos públicos que necesitan imperiosamente.

La recuperación de activos requiere, habitualmente, una estrecha cooperación internacional, que la Convención promueve con la previsión de varios mecanismos para el decomiso y la recuperación directa de bienes. Se prevé, por ejemplo, que cada Estado Parte tiene que adoptar: las medidas que sean necesarias con objeto de facultar a otros Estados Parte para entablar ante sus tribunales una acción civil para determinar la titularidad o propiedad de bienes adquiridos mediante la comisión de un delito tipificado de acuerdo con esta Convención; y las medidas que sean necesarias con objeto de facultar a sus tribunales para ordenar a los que hayan cometido delitos tipificados de acuerdo con esta Convención a que indemnicen o resarzan por daños y perjuicios a otro Estado Parte que haya resultado perjudicado por estos delitos (apartados a) y b) del artículo 53).

En este ámbito, podrá ser de gran utilidad en España la nueva regulación del decomiso introducida por la citada Ley Orgánica 1/2015, que tiene como objeto “facilitar instrumentos legales que sean más eficaces en la recuperación de activos procedentes del delito y en la gestión económica de los mismos” y crea una Oficina de Recuperación y Gestión de Activos “a la que corresponderá realizar las actuaciones necesarias para gestionar, del modo económicamente más eficaz, la conservación, realización o utilización de los bienes intervenidos”⁵².

51. Véanse: SMITH, J.; PIETH, M.; JORGE, G., “The Recovery of Stolen Assets: A Fundamental Principle of the UN Convention Against Corruption”, *U4 Brief*, 2007:2, pp. 1-4; y BENITO SÁNCHEZ, C. D., “Análisis de los principales instrumentos supranacionales en la lucha contra la corrupción”, *Iustitia*, nº 6, 2008, pp. 9-37, p. 33, donde se destaca que la regulación sobre la recuperación de activos de la UNCAC está más desarrollada que la de cualquier otro instrumento internacional contra la corrupción.

52. Tal como se precisa en el apartado VIII del Preámbulo de dicha Ley Orgánica.

6. Asistencia técnica e intercambio de información

La UNCAC también incluye un Capítulo VI (artículos 60-62) sobre asistencia técnica e intercambio de información, donde se prevé que los Estados Parte formularán, desarrollarán o perfeccionarán programas de capacitación específicamente concebidos para el personal de sus servicios encargados de prevenir y combatir la corrupción, se prestarán la más amplia asistencia técnica y recopilarán, analizarán e intercambiarán estadísticas y otras informaciones sobre la corrupción.

En este ámbito es especialmente útil contar con el apoyo de la UNODC, que es una importante fuente de asistencia técnica y de información y que ha impulsado, desde septiembre de 2011, un portal de internet conocido como TRACK (Tools and Resources for Anti-Corruption Knowledge) y que permite consultar, entre otras informaciones, legislación y jurisprudencia de numerosos países sistematizada de acuerdo con la terminología de la UNCAC⁵³. También son relevantes iniciativas académicas contra la corrupción, como la International Anti-Corruption Academy (IACA), con sede en Laxenburg (Austria) y que funciona como organización internacional desde marzo de 2011⁵⁴.

7. Mecanismos de aplicación

Los principales encargados de aplicar la UNCAC son sus Estados Parte (incluyendo todas sus instituciones legislativas, ejecutivas y judiciales). Ahora bien, para promover la adecuada aplicación de la Convención, ésta ha previsto, en su Capítulo VII (artículos 63 y 64) sobre “Mecanismos de aplicación”, el establecimiento de un sistema internacional para examinar periódicamente cómo cada Estado Parte está cumpliendo con la Convención.

De entrada, la UNCAC se limitó a prever, esencialmente, periódicas reuniones de la Conferencia de los Estados Parte en la Convención, que recibiría la asistencia de la Secretaría de la ONU (concretamente, de la indicada UNODC). Ahora bien, posteriormente, la Conferencia ha ido desarrollando el mecanismo y creando otros órganos que contribuyen a la realización de sus funciones y que acercan el seguimiento de la UNCAC al de otros típicos mecanismos de control internacional o *follow-up*⁵⁵. A continuación, se presentarán brevemente los diversos órganos que se han establecido a partir de las escuetas previsiones de la UNCAC.

53. Véase <http://www.track.unodc.org/pages/home.aspx>

54. La página web de la IACA es: <http://www.iaca.int/>

55. Sobre el concepto de control internacional, véase GARZÓN CLARIANA, G., “El control internacional. Contribución al estudio de los controles jurídicos”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 35, 1983, pp. 109 y ss.

7.1. La Conferencia de los Estados Parte en la Convención

La Conferencia de los Estados Parte en la Convención se creó de acuerdo con las previsiones del artículo 63 de la UNCAC, para facilitar la cooperación entre los Estados, examinar periódicamente la aplicación de la Convención y formular recomendaciones. La Conferencia ha realizado, hasta ahora, cinco sesiones: primera sesión, Ammán, Jordania, 10-14 de diciembre de 2006; segunda sesión, Nusa Dua, Indonesia, 28 de enero – 1 de febrero de 2008; tercera sesión, Doha, Qatar, 9-13 de noviembre de 2009; cuarta sesión, Marrakech, Marruecos, 24-28 de octubre de 2011; y quinta sesión, Panamá, 25-29 de noviembre de 2013. La sexta sesión tendrá lugar en San Petersburgo, Rusia, del 2 al 6 de noviembre de 2015.

El artículo 63.7 de la UNCAC previó que la Conferencia de las Partes puede establecer, si lo considera necesario, un mecanismo u órgano apropiado para apoyar la aplicación efectiva de la Convención. Ésta es, pues, la base jurídica que ha permitido ir desarrollando la estructura institucional vinculada a la UNCAC.

7.2. El Mecanismo de examen de la aplicación de la Convención

En base a estudios previos y de algunas pruebas piloto, la Conferencia de los Estados Parte decidió, en su tercera sesión celebrada en noviembre de 2009 en Doha, establecer el mecanismo de examen de la aplicación de la Convención, creado por la Resolución 3/1 de la Conferencia⁵⁶. Esta resolución incluye, en su anexo, los términos de referencia del Mecanismo, donde se precisan, entre otros aspectos, los principios rectores y las características del Mecanismo y cómo se tiene que llevar a cabo el proceso de examen de cada país⁵⁷.

El funcionamiento del Mecanismo es esencialmente intergubernamental y cuenta con la asistencia, como secretaría, de la UNODC. El Mecanismo prevé que, periódicamente, se abren ciclos para examinar cómo los Estados Parte aplican la Convención. Cada Estado a examinar tiene que proporcionar información detallada y los expertos gubernamentales de otros dos Estados evalúan, con el apoyo de la UNODC, el grado de cumplimiento de las diferentes previsiones de la Convención. El proceso de examen de cada país culmina con

56. Las resoluciones aprobadas por la Conferencia de los Estados Parte son numeradas en función del número de la sesión. Así la Resolución 3/1 es la primera resolución adoptada durante la tercera sesión de la Conferencia.

57. Todas estas previsiones están recogidas en UNODC, *Mecanismo de Examen de la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción – Documentos Base*, Naciones Unidas, Nueva York, 2011.

la elaboración de un informe, del cual se tiene que publicar un resumen como documento oficial de las Naciones Unidas.

La finalidad del Mecanismo no es sancionar a un Estado, sino promover positivamente el cumplimiento de la Convención, observando sus éxitos, sus buenas prácticas y también sus problemas o dificultades a la hora de aplicar los preceptos de la UNCAC. El proceso de examen de cada país también incluye la identificación de sus necesidades de asistencia técnica a fin de mejorar la aplicación de la Convención.

7.3. Grupo sobre el examen de la aplicación

En el marco del Mecanismo descrito se ha establecido, según las previsiones del artículo 43 de los términos de referencia, el Grupo sobre el examen de la aplicación, en inglés Implementation Review Group (IRG). Es un grupo intergubernamental de composición abierta integrado por los Estados Parte, que se tiene que reunir, como mínimo, una vez cada año en Viena y que actúa bajo la autoridad de la Conferencia. El IRG analiza, con una visión general, los procesos de examen, para identificar problemas y buenas prácticas y evaluar las necesidades de asistencia técnica. El IRG puede hacer recomendaciones a la Conferencia, que es quien mantiene la competencia para hacer eventuales reformas del Mecanismo.

En virtud de las Resoluciones 4/5 y 4/6 de la Conferencia de 2011, los trabajos del IRG también pueden contar con la participación de Estados no firmantes de la Convención, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales.

En la página web de la UNODC están disponibles la documentación correspondiente a las sesiones de la IRG y los resúmenes de los informes de cada Estado Parte, como el que se ha venido citando sobre el examen de España⁵⁸.

7.4. Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos

La Conferencia de los Estados Parte de la UNCAC también ha creado, en virtud de su Resolución 1/4 de 2006, otro órgano, de conformidad con lo que prevé el artículo 63.4 de la Convención, designado como “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre recuperación de activos”, que tiene la misión de ayudar a los Estados Parte en esta cuestión clave. Este Grupo fomenta el desarrollo de conocimientos, la capacitación y el intercambio de información. También procura la difusión de buenas prácticas en recuperación

58. Véase <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>

de activos, incluyendo los estudios elaborados por la “Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative”, impulsada conjuntamente por la UNODC y el grupo del Banco Mundial⁵⁹.

7.5. Otros grupos establecidos por la Conferencia

La Conferencia de los Estados parte también ha establecido otros grupos para que la ayuden a desarrollar sus funciones en ciertas áreas específicas. Así, mediante su Resolución 3/2 de 2009, estableció el “Grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre prevención de la corrupción”⁶⁰ y, a través de la Resolución 4/2 de 2011, estableció un “Grupo de reuniones intergubernamentales de expertos de composición abierta sobre cooperación internacional”, que la asesora en materia de extradición y asistencia judicial recíproca.

8. Consideraciones finales

La corrupción es, como señala el Preámbulo de la UNCAC, una “lacra” que mina las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y que compromete el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. La corrupción sustrae recursos públicos, falsea la libre competencia, repercute en un encarecimiento de productos y servicios y está vinculada, frecuentemente, a otros delitos, como la delincuencia organizada transnacional y el blanqueo de capitales.

Obviamente, la corrupción no es un fenómeno nuevo. Ahora bien, ha sido durante las últimas décadas cuando la comunidad internacional se ha dado cuenta de que la corrupción, en el actual contexto de acentuada globalización, se presenta como un problema contra el cual son a menudo insuficientes las medidas puramente estatales y que requiere una intensa cooperación y regulación internacional.

La lucha contra la corrupción es hoy un buen ejemplo de cuestión sujeta a una regulación multinivel, en la que concurren múltiples normas estatales, comunitarias e internacionales. Sin perjuicio de las diversas iniciativas impulsadas desde los años noventa a escala regional y mundial, la adopción de la UNCAC en 2003 marca un hito de especial relevancia en la universalización de la cooperación internacional contra la corrupción. La UNCAC aborda el problema de la corrupción desde una perspectiva multidisciplinaria, atendiendo el carácter multifacético de este fenómeno e incluyendo provisiones admi-

59. Véase página web del StAR: <http://star.worldbank.org/star/>

60. Los trabajos de este Grupo han sido la base para la aprobación por la Conferencia de la resolución 4/3 de 2011, que contiene la “Declaración de Marraquech sobre prevención de la corrupción”, donde se precisa un amplio abanico de medidas a desarrollar en este ámbito.

nistrativas, penales, procesales... Aunque con limitaciones, la UNCAC y todo el entramado institucional que se ha venido desarrollando para su mejor aplicación configuran un “régimen” universal contra la corrupción⁶¹, evidenciando que, entre los evolutivos propósitos de la ONU, hoy también figura la lucha contra la corrupción, sin perjuicio de que, como se ha visto, el tenor de la Carta no se refiera a este problema explícitamente.

Sin duda, combatir la corrupción es un difícil reto y se vincula especialmente al impulso de una buena gobernanza, tal como ponen de relieve las propuestas que se están barajando sobre los llamados Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que la ONU prevé aprobar este año 2015, contemplando los objetivos de reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas y desarrollar instituciones efectivas, responsables y transparentes en todos los niveles⁶².

Actualmente España figura, según el indicador ya patrocinado por el Banco Mundial sobre la buena gobernanza relativo al “control de la corrupción”, bastante por debajo de la puntuación media de los países con ingresos altos miembros de la OCDE⁶³. Urge pues que nuestro país, “escarmentado” por los graves casos de corrupción destapados en estos últimos años, persevere en la adopción de medidas para promover la transparencia y prevenir y sancionar

61. Krasner define un régimen internacional como “implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actors’ expectations converge in a given area of international relations”. KRASNER, S., “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables”, en KRASNER, S. (Ed.), *International Regimes*, Cornell University Press, Ithaca, 1983, pp. 1-21. Véase también HAGGARD, S.; SIMMONS, B. A., “Theories of international regimes”, *International Organization*, vol. 41, n. 3, 1987, pp. 491-517.

62. Véase el texto titulado “Outcome document for the UN Summit to adopt the Post-2015 Development Agenda: Draft for adoption”, anexo a la carta de fecha 26 de julio de 2015, firmada por los representantes permanentes ante las Naciones Unidas de Irlanda y Kenia, disponible en la página web de la ONU: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015>. Dentro del Objetivo 16 (“Promote peaceful and inclusive societies for sustainable development, provide access to justice for all and build effective, accountable and inclusive institutions at all levels”), figuran el Objetivo 16.5 (“Substantially reduce corruption and bribery in all their forms”) y el 16.6 (“Develop effective, accountable and transparent institutions at all levels”).

63. Véanse los Worldwide Governance Indicators (WGI) en la página web del Banco Mundial: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>. Según los últimos indicadores sobre control de la corrupción publicados, correspondientes al año 2013, las puntuaciones (de 0 a 100) medias para los principales grupos de países son: 19, para los países con ingresos bajos; 35, para los países con ingresos medianos bajos; 50, para los países con ingresos medianos altos; 76, para los países con ingresos altos que no son miembros de la OCDE; y 85, para los países con ingresos altos y miembros OCDE. España obtiene una puntuación de 75, situada, por tanto, 10 puntos por debajo de la media correspondiente a su “grupo”. Sobre la metodología empleada para calcular tales indicadores, véase KAUFMANN, D.; KRAAY, A.; MASTRUZZI, M., “The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues”, *World Bank Policy Research Working Papers*, N° 5430, 2010, disponible en Social Science Research Network (SSRN): <http://ssrn.com/abstract=1682130>

adecuadamente la corrupción. España debe situarse en la vanguardia de los países más comprometidos con la UNCAC, que no sólo aplican las medidas prescritas obligatoriamente en dicha Convención, sino también muchas de las contempladas como potestativas, sacando todo el “jugo” de un instrumento jurídico internacional innovador y fundamental en el empeño de cambiar arraigadas “culturas” todavía tolerantes con la corrupción a escala mundial.

SEGUNDA PARTE
SESENTA AÑOS DE ESPAÑA EN LAS NACIONES UNIDAS

I. ASPECTOS GENERALES

RECUERDOS DE CAMPAÑA Y APUNTES AL NATURAL DE LOS QUEHACERES EN EL QUINTO MANDATO DE ESPAÑA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD (2015-2016)

FRANCISCO JAVIER SANABRIA VALDERRAMA*

2015 es año de efemérides esféricas: 200 años del Congreso de Viena; 100 del hundimiento del Lusitania; 70 de la Carta de San Francisco; 60 del ingreso de España en las Naciones Unidas; 40 del Acta Final de Helsinki, la muerte de Franco y el establecimiento de la Organización Mundial del Turismo en Madrid donde funge como nave capitana de la ONU en nuestro país; 15 de los Objetivos del Milenio; 10 de la Cumbre Mundial.

La Asociación de las Naciones Unidas en España (ANUE), sita en Barcelona, ha considerado con buen criterio que el 60 Aniversario del ingreso de España en la Organización, en un año “onusiano” por excelencia, bien merece la edición de un número conmemorativo. Me han honrado con un pedido que he pergeñado con la ligereza de la tortuga de Aquiles a modo de tríptico verista. La cámara se acerca en un primer momento a la campaña no exenta de épica que nos condujo al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (lo que viene a coincidir con el año que media entre los otoños de 2013 y 2014); una segunda lámina, incompleta y nerviosa, recorre los trabajos y los días de nuestro primer cuarto de servicio en el Consejo, equivalente al primer semestre de 2015; por

* Director General de Naciones Unidas y Derechos Humanos. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

último, el tercer panel liquida en dos planos superpuestos una retrospectiva del binomio España-ONU tan dinámico como cargado de posibilidades.

Estas líneas quieren rendir tributo a todos aquellos que con su dedicación y extraordinario quehacer profesional están haciendo realidad uno de los episodios más destacables de la diplomacia española en tiempos recientes.¹

I. Un golpe de autoridad

Humildad, perseverancia y fe:

Sólido trípode para la oración contemplativa y la acción esforzada.

1. El día de autos

El 16 de octubre de 2014 fue un día propicio para España. Aquella jornada fue testiga², de una verdad indisputable, el triunfo de un patriotismo discreto entendido como “ilusión compartida, esfuerzo colectivo, disciplina, sacrificio, trabajo en equipo, respeto y reconocimiento del otro, deportividad, humildad, gusto por las cosas bien hechas, sentido de la historia, espíritu crítico, voluntad de labrar un proyecto atractivo para los más jóvenes y los venituri”³.

El 16 de octubre de 2014 amaneció soleado en Manhattan. Con DJ, la narradora desenvuelta en “Everyone Says I Love You”⁴ me atrevo a asegurar que “*fall was especially beautiful that year*”. “*Autumn in New York, why does it seem so inviting?*”⁵ se preguntaba con fundamento Vernon Duke en las voces de Billy Holliday, Sarah Vaughan, Frank Sinatra o por el saxo de Charlie “Bird” Parker, cuando el *be-bop* se enseñoreó de la calle 52. En septiembre comienza a gestarse el preludio del concierto cromático en Central Park, 17 bloques al norte del vestíbulo de *Grand Central*, espacio emblemático en el que acertó a dejar su huella Rafael Guastavino⁶.

1. También son un recuerdo a la sonrisa de María Ángeles Valderrama Lizarazu en el décimo aniversario de su tránsito.

2. Como Chus Lampreave en *Frauen am Rande eines Nervenzusammenbruchs*, un film de Pedro Almodóvar, 1988.

3. A esta retahíla hilvanada en un suelto escupido a borbotones como colofón y cierre al reportaje “La conquista del voto en 80 días” (<http://www.facebook.com/laconquistadelvotoenochentadias>) podría añadirse algún que otro rasgo estético o moral como la amplitud de miras, el estudio reflexivo de la historia o el gusto por visitar a los clásicos.

4. Una comedia musical de Woody Allen, 1996.

5. Pieza del musical *Thumbs Up* estrenado en Broadway en 1934.

6. Este valenciano, innovador y religioso como Gaudí, ideó la bóveda frente al acceso al “Oyster Bar” en la planta del sótano. Guastavino está enterrado en la iglesia de San Lorenzo, Asheville, Carolina del Norte, que él mismo edificó en ladrillo rojo con su bóveda plana que recuerda a la del atrio del templo del Monasterio del Escorial.

En octubre rebosan de madurez plátanos, arces, castaños y cerezos en cada rincón del Village y a lo largo de toda la isla, desde Battery Park a los Washington Heights frente al despacioso Hudson. La paleta de colores se extiende aún más río arriba, en el Upstate New York, hasta Albany pasando por West Point y los Catskills⁷.

And with October came the E-Day. El 16 de octubre era el día señalado para elegir a los cinco miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de la promoción 2015-2016. Tres candidatos, los pertenecientes a los grupos regionales de América Latina y Caribe (GRULAC) –Venezuela–, África –Angola– y Asia/Pacífico –Malasia– concurrían sin competidores. Los otros tres aspirantes –Nueva Zelanda, Turquía y España–, del Grupo Europa Occidental y otros Estados (WEOG), debían por el contrario dirimir en votación su porfía por los dos asientos restantes. El objetivo era idéntico: alcanzar el listón de los 129 votos equivalentes a dos tercios de los 193 Estados miembros de la ONU. “Uno de los tres quedará descabalgado”⁸. El ambiente en el Aula de la Asamblea General era el de las grandes citas: aforo completo, sonrisas nerviosas, guiños cómplices, apretones de manos prolongados, palmetadas sonoras.

No pretendo hacer de este fresco una memoria personal. Diré, con todo, que tras la proclamación de los resultados en primera votación⁹ y pese a la significativa distancia con Turquía, a algunos nos inundó el temor al “Vae Victis”¹⁰. El alivio, inesperado por lo rotundo del dato, vino al hacerse pública la ronda del duelo con Turquía¹¹. La meta, *just a couple of inches ahead*, no se nos podía escapar. La suerte estaba echada, pero los turcos, con su Ministro de Exteriores Cavusoglu al frente, no arrojaron la toalla. En tercera votación alcanzamos por fin el cielo¹², un asiento en la tabla redonda. *Hallelujah*. El Rey Don Felipe siguió el momento en directo a través del portátil del ministro García-Margallo. Los componentes del equipo español, una cincuentena larga¹³, se fundieron

7. Por esa época la cordillera parece prepararse concienzuda para el espectáculo parsimonioso y efímero de la caída de la hoja.

8. «Duelo de titanes», entrada del 28/10/2013 en el blog « Celestre sobre fondo manzana » de la página www.maec.es

9. Nueva Zelanda : 145 votos de un total de 386 en juego (37,5%) : elegida. España: 121 votos (31,34%): a 8 de los 129 necesarios. Turquía: 109 (28%).

10. Emma Aparici, a la sazón Subdirectora General Adjunta de Naciones Unidas, no me dejará mentir. No suele.

11. España: 120 votos de 193 (62,17%). Turquía : 73 (37,8%).

12. España: 132 votos (68,3%). Turquía: 60 (31%). Abstenciones : 1.

13. Ministro, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, Directores, Embajador para la Candidatura, Subdirectores, Embajadores con acreditación múltiple y la Misión ante Naciones Unidas al completo, con el embajador Oyarzun a la cabeza, su veintena de Consejeros, personal auxiliar y becarios: todos necesarios.

en abrazos y balbucieron parabienes, mientras los graduados en la escuela de Frank Capra¹⁴ no pudieron dejar de escapar un surtido de lágrimas furtivas.

2. Una explicación plausible¹⁵

Hablemos en primer lugar de nuestros rivales. *Noblesse oblige*. Los 145 votos en primera ronda de Nueva Zelanda constituyen un resultado extraordinario¹⁶. Los “kiwis”, con su hoja de helecho en la solapa, tienen fama esdrújula de dinámicos y simpáticos. Su acusado perfil en terrenos tan variados como la seguridad internacional y el desarme, los derechos humanos, la discapacidad, el desarrollo sostenible, la “economía azul” o el impulso del estado de derecho en el ordenamiento jurídico internacional les acreditan en Naciones Unidas como actores de referencia. Hicieron un magnífico final de campaña. El patito feo de la primavera se transformó en el *late summer* en un cisne imponente. Cuentan, es cierto, con muchos partidarios acérrimos y cultivan con esmero el *small is beautiful*¹⁷. Cuentan también con una colaboración eficaz en el *backstage* de potentes aliados como Australia, Canadá o el Reino Unido. Con la caballerosidad que nos adornó durante la liza, aquel 16 de octubre nos quitamos el sombrero ante los “neozens”.

Turquía apostó fuerte por regresar al Consejo de Seguridad sólo cuatro años después de que concluyera su último servicio, un barbecho excesivamente escueto para las costumbres al uso. Pagó por ello, aunque, eso sí, contra pronóstico. Aunque pueda resultar paradójico tampoco les ayudó su condición de potencia regional en Oriente Medio. Países cercanos de un peso relativo comparable no acabaron de ver con buenos ojos la candidatura turca¹⁸. El hecho de que desplegaran considerables recursos materiales en la campaña no les bastó para conseguir el fruto apetecido. Puede que en Ankara se hayan lamentado en más de una ocasión por no haber atendido nuestro consejo amistoso de no tentar la suerte contra España¹⁹. A la postre nos hicieron un favor.

14. *It's a Wonderful Life*, 1946. Incluso vista con frecuencia anual, si se le presta la debida atención, es fuente lacrimógena casi infalible.

15. Capítulo inspirado en un cable de balance de Misión ONU fechado el 22 de octubre de 2014.

16. Consiguieron el tercer mejor registro histórico dentro del grupo WEOG en primera votación con dos asientos en liza para tres candidatos. Suecia, con 153 en 1996, y Turquía, con 151 en 2008, lo superaron, aunque en ambos casos la disputa estuvo menos reñida.

17. Los 38 pequeños Estados insulares en desarrollo ven en Nueva Zelanda a un pariente atento solícito. 105 miembros de la ONU tienen menos de 10 millones de habitantes; todos ellos se muestran, en general, orgullosos de su condición de “pequeños”.

18. Especialmente Egipto y Arabia Saudí, no es ningún secreto.

19. Haciendo caso omiso, por ejemplo, de nuestra condición de pareja de baile en la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones que impulsamos conjuntamente pocos años antes.

La campaña nos hizo, en efecto, mucho bien. Partíamos con la desventaja de una situación económica delicada que mermaba nuestra capacidad de ser percibidos como candidatos solventes a una responsabilidad tan exigente como la pertenencia al Consejo de Seguridad. Hicimos valer el enorme despliegue en contribuciones al sistema antes de que las cuentas nos alertaran de que bordeábamos el precipicio financiero.

La pertenencia a la Unión Europea, de efectos tan beneficiosos en múltiples facetas, se reveló en esta carrera como un arma de doble filo. La composición del Consejo de Seguridad no refleja adecuadamente la realidad internacional del siglo XXI de 193 Estados heterogéneos²⁰. El hecho de que dos de sus cinco miembros permanentes lo sean también de la Unión no es el mejor reclamo para que otros socios europeos disputen los votos a gallos de corrales ajenos. Muchos piensan –y no tienen empacho en decirlo– que la voz de los europeos está sobrerrepresentada en ese órgano. Por añadidura, en el día a día neoyorquino la condición de miembro de la UE produce un cierto sopor, algo así como el vaivén de una mecedora. La somnolencia no es buena compañera en una prueba de esfuerzo como la competición eliminatoria al Consejo de Seguridad.

Con una mezcla de estoicismo senequista y determinación ignaciana nos pusimos manos a la obra. España hizo valer el activo de un apoyo sin fisuras de todas las instituciones con Su Majestad el rey Don Felipe VI a la cabeza²¹. Nos sustentábamos en un suelo firme de apoyos, asentado principalmente en Europa, Iberoamérica y los países árabes, que se puede situar en torno a los 120, uno menos de los votos que recibimos en primera ronda. España cuenta en el mundo con un cartel de primer orden²². Nuestra marca cotiza alto en la bolsa internacional y con la campaña subió muchos enteros²³. Al éxito contribuyeron la labor de equipo, la coordinación, la capacidad de iniciativa y de reacción y la óptima articulación de los trabajos entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación y la Misión ONU en Nueva York, perfectamente arropados por apoyos específicos de otros departamentos ministeriales y por cada una de nuestras representaciones en el exterior. Nos trabajamos los votos con

20. El órgano que más se resiente a ese respecto es el Consejo de Seguridad. Hay coincidencia en la necesidad de proceder a su reforma, pero son considerables y radicales las diferencias sobre su deseable composición futura.

21. Don Felipe ya deslumbró a los Embajadores Representantes Permanentes que visitaron España para participar en tres seminarios sobre agua, ciberseguridad y cambio climático. En este último, en julio de 2014, recibió al grupo como nuevo rey de España (“I have been promoted”, bromeó).

22. De lo que se congratulará Julián Juderías.

23. El Real Instituto Elcano podría tratar de cifrar el impacto de nuestro ingreso y desempeño en el Consejo de Seguridad en ese mercado de valores sui generis.

humildad, perseverancia y fe. Nuestro “sprint” final también puede calificarse de notable²⁴. En sólo tres meses suscribimos una veintena de memorandos de entendimiento con estados insulares del Pacífico y del Caribe y con países africanos y asiáticos comprometiéndonos a abrir o intensificar vías de cooperación bilateral en áreas de interés prioritario para ellos como la conservación de los océanos, las energías renovables, o el sector turístico.

En vísperas de la elección nuestro Embajador Representante Permanente ante Naciones Unidas se dirigió por carta en sus lenguas propias a sus colegas en Nueva York pidiéndoles el voto no ya por razones políticas, sino apelando a vínculos afectivos y a afinidades electivas de sus respectivos países con España²⁵. Las actividades que se llevaron a cabo en la última semana se tradujeron también en apoyos de última hora que resultaron decisivos en el duelo al sol con Turquía²⁶. Podemos estar satisfechos con el modo en que llevamos a cabo la campaña, con limpieza y transparencia, rasgos que, además de saludables, pagan. El vigor que adquirimos en el año previo a la elección de octubre del 14 nos vino de perlas para poder asumir en un envidiable estado de forma las nuevas responsabilidades a partir del primero de enero de 2015. De la experiencia en el primer cuarto de mandato trata el capítulo siguiente.

II. España promete, España cumple²⁷

La transparencia, Dios, la transparencia (Juan Ramón Jiménez).

1. Los acentos

En la primavera de 2014 editamos en Nueva York un folleto en las seis lenguas oficiales de la Organización²⁸ y en portugués²⁹ con promesas y compromisos para el supuesto de resultar elegidos. Alcanzado el objetivo, uno de nuestros

24. La visibilidad que cobramos hasta el mismo día de la elección en Sala, reforzada con los “layers” rojigualdos, no pasó desapercibida a colegas y observadores.

25. Conservo un volumen que compila todas esas epístolas, fruto de un don de lenguas tan universal que alcanzó incluso al tigríña, idioma oficial en Eritrea.

26. Ministro, Secretario de Estado de Asuntos Exteriores y Director Político celebraron más de 60 reuniones bilaterales en los últimos días. Embajadores con acreditación múltiple (en concreto, los residentes en Canberra, Wellington, Manila, Pretoria, Puerto España y Kingston), desplazados ex profeso a Nueva York, se vieron asimismo con sus respectivos “clientes”, una veintena larga.

27. “Leit-motiv” de la plataforma digital proyectada por “Marca España” para contribuir a difundir nuestra labor en el Consejo de Seguridad (hashtag #ONUSpain).

28. “Transparencia y Responsabilidad” (en español, francés, inglés, árabe, ruso y chino).

29. En consideración a la importancia de la lengua de Camoens. Sin llegar a emular el canto a la lusofonía del Ministro de Exteriores de India en un debate del Consejo de Seguridad en febrero de 2011 cuando, por inadvertencia y en un descuido colectivo de tirios y troyanos, comenzó a leer la intervención de su vecino de mesa, el Ministro portugués, nuestro gesto fue muy apreciado por los lusófonos.

primeros trabajos consistió en confeccionar un programa de prioridades convenientemente editado por la Oficina de Información Diplomática (OID)³⁰.

Entre nuestras áreas de atención prioritaria figuran la diplomacia preventiva y la mediación³¹; la responsabilidad de proteger³²; la revisión de las operaciones de paz; la revisión de la resolución 1325 sobre mujeres, paz y seguridad³³; la protección de civiles y el respeto del Derecho Internacional Humanitario; la lucha contra la impunidad; la no proliferación y el desarme, ámbito en el que presidimos los Comités de Sanciones sobre Corea del Norte (res. 1718) e Irán (res. 1737) y el establecido en virtud de la resolución 1540 cuyo propósito es evitar que las armas de destrucción masiva caigan en manos de grupos terroristas³⁴. El combate contra el terrorismo es precisamente otro ámbito de la máxima importancia³⁵. Tampoco hemos querido dar la espalda a los nuevos desafíos que amenazan la paz y la seguridad internacionales como son los riesgos que acechan al ciberespacio o el cambio climático³⁶. Nos comprometimos también a dinamizar y simplificar los métodos de trabajo en el seno del Consejo de Seguridad y a intensificar el diálogo entre Consejo y Asamblea General³⁷.

Una de las señas de identidad en el desempeño de nuestro mandato es el esfuerzo informativo que desplegamos con el doble objetivo de explicar las claves de los debates más destacables en el Consejo sin desvelar extremos que deben quedar sujetos a la reserva y de escuchar opiniones de representantes de otros Estados, organizaciones, centros de pensamiento, ONGs y academia³⁸.

30. La OID es pieza clave para la divulgación de las actividades de España en el Consejo de Seguridad a través de la página www.maec.es. Su buen hacer, incluida la pericia de su "creativo", se ha revelado esencial.

31. El 17 de marzo de 2015 organizamos en Madrid una reunión sobre el papel de las organizaciones regionales en el marco de la iniciativa "Mediación en el Mediterráneo", que impulsamos con Marruecos.

32. Los días 23 y 24 de junio de 2015 organizamos con Chile en Madrid un seminario sobre responsabilidad de proteger. Sus conclusiones se remitirán a los Presidentes de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

33. Nuestra intención es celebrar un debate abierto de alto nivel durante la primera presidencia española del Consejo de Seguridad (octubre de 2015) con vistas a adoptar una resolución que actualice la 1325 (2000) a la luz de la experiencia atesorada en 15 años.

34. Este Comité ha cobrado una relevancia fundamental ante la amenaza creciente del terrorismo en Oriente Medio, África, Asia y Europa. No cabe atribuir al azar ni a un capricho que tres responsabilidades de ese porte hayan sido conferidas a nuestro país.

35. La reunión del Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad de los días 27 y 28 de julio de 2015 en Madrid y la proyectada, en Nueva York, para llevar la voz de las víctimas del terrorismo al Consejo de Seguridad, ambas por iniciativa española, dan fe de ello.

36. El 30 de junio de 2015 co-presidimos con Malasia una reunión informal del Consejo sobre el impacto del cambio climático en la seguridad.

37. Cuestión a la que atribuyen considerable importancia numerosos miembros de la Organización.

38. Hemos sido invitados a actos académicos para explicar la labor de España en el Consejo de Seguridad en universidades como Santiago de Compostela, Navarra o País Vasco. Hemos convocado

Tenemos también un interés prioritario en mantener en todo momento abiertos los cauces de interlocución con los medios de comunicación³⁹. Transparencia responsable o responsabilidad transparente, tanto monta, monta tanto.

La elección de España al Consejo de Seguridad ha supuesto un reconocimiento de nuestro país. Nuestro papel en estos dos años tendrá una influencia determinante en la reputación de España y en su capacidad de influencia en la esfera internacional. Esta empresa requiere por tanto del esfuerzo de todos. Es especialmente necesario un respaldo amplio y sólido de las fuerzas políticas con representación parlamentaria. Esto último, condición fundamental en cualquier circunstancia para una política exterior bien cimentada, cobra mayor relevancia a la luz de nuestro calendario doméstico con unas elecciones generales en perspectiva que vendrán a coincidir con la mitad del mandato en el Consejo.

Las comparecencias ante la Comisión de Exteriores del Congreso de los Diputados del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, en febrero, y del Secretario de Estado de Asuntos Exteriores, en abril, pusieron el acento en la necesidad de ir de la mano, gobierno y oposición, durante estos dos años de travesía, como conviene a un país serio y fiable⁴⁰. El Pleno del Congreso aprobó este primer semestre de 2015 dos Proposiciones No de Ley que se refieren al papel de España en el Consejo de Seguridad⁴¹. El Senado ha hecho lo propio mediante una declaración institucional sobre Mujeres, Paz y Seguridad⁴². Todo ello revela la importancia capital que atribuimos a un soporte parlamentario fuerte y sostenido con el fin de evitar desfallecimientos, ahorrarnos vaivenes y prevenir turbulencias.

2. Los epicentros

La agenda del Consejo de Seguridad es a un tiempo vasta y profunda. En su vertiente geográfica son fijos en sus debates el llamado Proceso de Paz de

también sesiones informativas con embajadas, ONGs y *think-tanks*.

39. La OID convoca regularmente a sesiones informativas sobre el Consejo de Seguridad a corresponsales diplomáticos de medios españoles. Conjuntamente con asociaciones de periodistas preparamos la intervención de España en el debate sobre periodistas en conflictos armados que se celebró bajo presidencia lituana, en mayo de 2015.

40. Una representación de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso visitó Nueva York en mayo de 2015 y tuvo la oportunidad de asistir al debate sobre periodistas en conflictos armados. Fueron recibidos, en ausencia del Secretario General, por el Vicesecretario General de Naciones Unidas, Jan Eliasson. Una representación del Senado, encabezada por su Presidente, hizo lo propio en junio de 2015. Los senadores fueron recibidos por el Secretario General Ban Ki-moon y asistieron al debate sobre niños en conflictos armados convocado por la presidencia malasia.

41. La primera, con ocasión del Debate sobre el Estado de la Nación de marzo de 2015; la segunda, centrada exclusivamente en la participación española en el Consejo de Seguridad, fue aprobada por el Pleno del Congreso en junio de 2015 por 277 votos a favor, 13 en contra y 15 abstenciones.

42. 9 de julio de 2015.

Oriente Medio, la Siria mártir, Iraq, Líbano y Yemen, en Oriente Medio; Libia y el Sahara Occidental, en el Magreb; Mali, República Centroafricana, Sudán, Sudán del Sur, Abyei, Darfur, Somalia, República Democrática del Congo, Burundi y, con carácter residual, Costa de Marfil, Liberia y Guinea Bissau, en el África subsahariana; Haití, en América; Chipre, Bosnia y Herzegovina, Kosovo y Ucrania, en Europa; por último, en Asia figura Afganistán, además de la vigilancia de los regímenes de sanciones a Irán y República Democrática y Popular de Corea⁴³.

A ello hay que añadir cuestiones transversales como la protección de los civiles y de los niños en los conflictos armados, la violencia sexual en conflictos, el papel de las mujeres como agentes de paz o el terrorismo, por sólo citar cuatro ejemplos destacados y recurrentes.

Las posiciones defendidas por España en cada uno de los debates en el seno del Consejo tienen cumplido reflejo en los boletines semanales que se cuelgan en la página web del Ministerio junto con las intervenciones íntegras de nuestros representantes en sesiones públicas⁴⁴. A ellos remito al estudioso y al curioso. Unos y otros sabrán valorar el trabajo serio y el tono exigente que quieren ser la tónica de nuestro quehacer en el Consejo como trasunto de la máxima de San Isidoro “*rex eris si recte facies, si non facias, non eris*”.

III. 1945-2015: Del gris marengo al celeste infinito

“Was ist mir geschehen?” (Gregor Samsa, “Die Verwandlung”, Franz Kafka).

En los 70 años que median desde el nacimiento de las Naciones Unidas hasta hoy se ha registrado un giro copernicano en la relación de nuestro país con la Organización. Hemos pasado, en una metamorfosis progresiva e inversa a la súbita transformación que experimentó Gregor Samsa, de la antipatía o el desdén a la atracción apasionada, de las invectivas a los requiebros, de la repulsión a la simbiosis. En los años previos al ingreso en Naciones Unidas la España de Franco fue sometida a aislamiento político decretado por votación en la Asamblea General⁴⁵. Aquella medida fue contestada con concentraciones de “indignación nacional” en la Plaza de Oriente⁴⁶.

43. España actúa como relatora (“penholder”) en el expediente humanitario de Siria –junto con Jordania y Nueva Zelanda– y en el de Afganistán. Dicha responsabilidad implica la iniciativa en la propuesta de textos y llevar la batuta de su negociación.

44. <http://www.maec.es>

45. Resolución A/RES/39(I), de 12 de diciembre de 1946. Fue adoptada por 34 votos a favor, 6 en contra, 13 abstenciones y 1 ausencia.

46. Hizo por entonces fortuna el eslogan “si ellos tienen ONU, nosotros tenemos dos”. En simétrica filigrana dadaísta el remoquete debería haber rezado “si ellos tienen ONU, nosotros tenemos SOD”.

España dejó hace lustros de emular a la zorra de la fábula y se ha convertido de manera gradual y resuelta en uno de los países más “celestes” del universo mundo. Somos, por PIB, el décimo contribuyente al sistema, con un 2,973% de cuota sobre los gastos ordinarios y a las operaciones de mantenimiento de la paz⁴⁷. A 31 de diciembre de 2014 eran 1588 los empleados en Naciones Unidas de nacionalidad española. Nos hemos erigido por méritos propios en interlocutores de referencia en desarrollo, lucha contra la pobreza, derechos humanos, personas vulnerables, asistencia humanitaria, lucha contra la impunidad, combate del terrorismo, no proliferación y desarme, diálogo intercultural e interreligioso, y así seguido. Valencia alberga una magnífica base de apoyo logístico para las operaciones de mantenimiento de la paz. Por su parte, la ciudad de Las Palmas ha sido escogida por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) para situar una de preposicionamiento desde la que se distribuye ayuda alimentaria y humanitaria en África Occidental y en el Golfo de Guinea.

En una época lastrada por el incremento de conflictos con el consiguiente número exorbitante de desplazados internos y refugiados⁴⁸, el auge del terrorismo y la polarización, España impulsa iniciativas que buscan el refuerzo de un sistema cuya razón de ser es la defensa de la dignidad de la persona, la promoción de la libertad, la consecución de la prosperidad y la preservación de la paz asentada en la justicia y el derecho⁴⁹. Lejos quedan los tiempos del distanciamiento. A día de hoy pocos países comulgan de manera tan inequívoca como España con lo que representa la ONU y con las aspiraciones que alienta. Su máxima autoridad, el Secretario General Ban Ki-moon, no se cansa de repetirlo en encuentros con autoridades españolas⁵⁰. En 1945 no estábamos entre los fundadores, sino que nos situábamos en un polo antitético. En 2015 pertenecemos por vocación al selecto grupo de países que están en el núcleo duro de la Organización. Abanderamos un buen número de sus objetivos pri-

47. Nuestra cuota bruta al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas para el año 2015 es 88,48 millones USD y nuestra aportación a las operaciones de mantenimiento de la paz ronda los 251 millones USD.

48. Según las cifras del Alto Comisionado para los Refugiados de las Naciones Unidas (ACNUR) el número de personas en situación de desplazamiento forzoso a diciembre de 2014 frisaba los 60 millones, de los cuales cerca de 20 son refugiados en países distintos de los de su nacionalidad.

49. Con motivo del 70º Aniversario de la entrada en vigor de la Carta de San Francisco hemos animado a todos los miembros de Naciones Unidas a que suscriban una declaración política con el fin de reafirmar un compromiso universal con el Preámbulo, los Propósitos y los Principios de dicho Tratado fundacional.

50. El 4 de abril de 2013, en una visita a España, afirmó: “I am grateful for Spain’s support for the Organization. From reconstruction in Haiti to peacekeeping in Lebanon and mediation in the Mediterranean, Spain plays a key role in the international arena and I deeply appreciate it”.

mordiales. La función de ariete nos gusta. Con ese ánimo nos desenvolvemos en el Consejo de Seguridad, participamos en la elaboración de la agenda post-2015 de objetivos de desarrollo sostenible, participamos en el perfeccionamiento del ordenamiento jurídico internacional o impulsamos la promoción y defensa de los derechos humanos.

Este traje, en perpetua adaptación, nos sienta bien. Tal vez no sea ésta una de las ocasiones más altas que vieron los tiempos, pero en la encrucijada histórica de hoy marcada por transformaciones profundas y aceleradas España tiene, por historia y capacidad y sin abjurar de su vocación europeísta, hechuras para ocupar plaza entre las naciones que más decisivamente contribuyen a perfilar un orden internacional que busca adaptarse a las necesidades y desafíos del siglo XXI. Sería imperdonable que desaprovecháramos la ocasión como ocurriera en Viena en 1815⁵¹. Nos defraudaríamos a nosotros mismos.

51. De Pedro Gómez-Labrador, Plenipotenciario en aquel Congreso, se ha escrito mucho y poco bueno. Con cierta piedad, se podría decir que le sobró escepticismo y le faltaron chispa y entusiasmo. Las circunstancias políticas en la España de 1815 tampoco eran especialmente propicias, sino todo lo contrario.

GIBRALTAR EN LAS RESOLUCIONES Y DECISIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU, 1965-2015. ALGUNAS VALORACIONES

ALEJANDRO DEL VALLE GÁLVEZ*

I. La controversia de Gibraltar en Naciones Unidas

La controversia de Gibraltar tiene en las Naciones Unidas su marco internacional de referencia. Concebido como un caso de descolonización, su proceso es supervisado por la Asamblea General de la ONU (AG, en adelante), mediante una de sus Comisiones principales, la Cuarta Comisión ‘Política Especial y de descolonización’, originalmente denominado el ‘Comité de los 24’.

Esta Comisión es la que propone resoluciones y decisiones sobre el tema de Gibraltar a la Asamblea General. Normalmente el procedimiento, desde hace años, es una propuesta de Decisión de consenso presentada por el presidente de la 4ª Comisión, que luego es aprobada sin votación por la Asamblea General. Siempre por consenso (Comité 24 y AG), desde la Resolución de 1974 se ha eludido realizar votaciones.

Vamos a examinar brevemente en estas paginas, cómo la AG ha tratado la cuestión de Gibraltar, sus pronunciamientos mediante Resoluciones, Consensos y Decisiones, y la posición que en los últimos 50 años ha mantenido en sus líneas básicas respecto al “*problema de Gibraltar*”¹.

* Catedrático de Derecho Internacional Público, Cátedra Jean Monnet “Inmigración y Fronteras” de Derecho de la UE, Universidad de Cádiz.

1. Como se refiere la AG desde el principio a este tema, en inglés “the question of Gibraltar”, aunque a

La posición de la AG forjada desde los años 60 considera, en esencia, que Gibraltar es un caso de descolonización, pero no se aplica el derecho de autodeterminación por sus circunstancias especiales, por lo que debe descolonizarse a través de una vía especial, que es la de las negociaciones bilaterales hispano-británicas. Por lo tanto, no existe un “pueblo” de Gibraltar con derecho a la autodeterminación².

La posición inicial es el *Consenso de 1964*, reflejado en posteriores Resoluciones, y que llevaron a negociaciones efectivas entre los dos Estados, y que terminaron con el conflicto del cierre de la Verja. Ante la ausencia de avances, el nuevo *Consenso de 1973* forjado en el seno del mismo ‘Comité de los 24’ y aceptado por la AG, ya determinó un examen cada año de los avances, que se concretan en la posición de la AG sobre el concreto tema de Gibraltar, a través de una Decisión anual.

Este examen año a año de la situación de descolonización de Gibraltar lleva a que, desde 1980, se incluyan referencias a los procesos de negociaciones bilaterales, contactos y acuerdos que se han ido produciendo, como es la referencia a la Declaración de Lisboa (1980), y a la de Bruselas (1984). Este marco bilateral, encajado en el engranaje y lógica de la negociación para encontrar una *solución permanente* (como decían las Resoluciones y decisiones AG, por última vez en 1987, “a lasting solution to the problem of Gibraltar”) o una *solución definitiva* (‘final’ o ‘definitive solution’, a partir de 1988), hacen que los marcos multilateral y bilateral sirvan al mismo fin. En el mismo sentido, a partir de 2005, existen abundantes referencias al Foro de Diálogo sobre Gibraltar, que integra un proceso de diálogo tripartito, complementario al de Bruselas. Y ya desde 2012 las Decisiones AG ONU reflejan la divergencia sobre el Foro de Diálogo, así como la común búsqueda de otro marco alternativo de cooperación local, ‘*ad hoc*’.

Como las Resoluciones y Decisiones sobre Gibraltar han sido analizadas y valoradas por eminentes autores³, y puede encontrarse una exposición

veces como en 1985 ó 1987, “the problem of Gibraltar”. En francés “la question de Gibraltar”. La documentación sobre la controversia puede consultarse en “Gibraltar, principales documentos oficiales”, *Real Instituto Elcano- Documentación*, Recopilación comentada por A. del Valle Gálvez, 01.09.2013.

2. ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, P. ha realizado un magnífico análisis de este aspecto, en “¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar?” en A. del Valle Gálvez - I González García (Eds.) *Gibraltar 300 años*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Cádiz, 2004, pp. 85-108.

3. Por ejemplo, la muy recomendable exposición y análisis valorativo de REMIRO BROTONS, A., en “Regreso a Gibraltar: Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos” en *Gibraltar, 300 años cit.*, en pp. 43-ss; ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, P. ha analizado la incidencia de las resoluciones de la AG desde 2004, y su incidencia sobre la controversia, en “Desarrollos recientes sobre Gibraltar: nuevo enfoque y controversia” en I. González García - A. del Valle Gálvez (Eds.), *Gibraltar*

detallada efectuada por el MAEC⁴, con textos recopilados por el Real Instituto Elcano⁵, nos limitaremos a resaltar algunos aspectos que consideramos de particular interés en cada una de las fases de tratamiento del tema de Gibraltar por la AG, desde 1964.

II. La posición del Comité de Descolonización sobre Gibraltar. Consenso de 1964 y resoluciones de la Asamblea General 1965-1968

La Organización de las Naciones Unidas considera a Gibraltar un territorio no autónomo pendiente de descolonización, y tiene una posición constante desde 1963 sobre este caso⁶.

El Reino Unido comunicó a la ONU en 1946 que consideraba a Gibraltar como un territorio no autónomo, conforme al Art. 73 de la Carta de Naciones Unidas, por lo que desde ese año figura en la lista de Territorios no autónomos, debiendo este Estado transmitir información como Potencia administradora.

A partir de 1963, Gibraltar fue incluido en el listado de territorios por descolonizar por el Comité Especial encargado de examinar la aplicación de la Declaración 1514 (XV) sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales ('Comité de los 24')⁷.

En 1964 este Comité adoptó un Consenso, considerando que en el caso peculiar de Gibraltar, debía procederse a la descolonización de este Territorio mediante negociaciones hispano-británicas, y teniendo en cuenta los 'intereses' (no la voluntad ni los deseos⁸) de los habitantes del territorio⁹.

y el Foro tripartito de Diálogo, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 93-117, en pp. 113 a 116; GOLD P. "Gibraltar at the United Nations: Caught between a treaty, the charter and the 'fundamentalism' of the special comité" *Diplomacy and Statecraft*, 20 (4), 2009, pp. 697-715.

4. En *La Cuestión de Gibraltar*, MAEC, Oficina de Asuntos de Gibraltar, 2ª edición, Madrid, 2008, en las páginas 106 a 124.

5. Puede consultarse en el Real Instituto Elcano los textos más relevantes de la AG en "Gibraltar, principales documentos oficiales", *Real Instituto Elcano- Documentación cit.*, 01.09.2013, en páginas 3 a 12.

6. Ver la evolución en el tratamiento por la ONU de la cuestión que realiza REMIRO BROTONS, A., en "Regreso a Gibraltar: Acuerdos y desacuerdos hispano-británicos" en *Gibraltar, 300 años cit.*, en pp. 45 a 49.

7. Lo que obligó a España a aceptar el envite, en palabras de REMIRO BROTONS, *loc. cit.*, p. 46

8. REMIRO BROTONS, *loc. cit.*, p. 48.

9. Consenso del 'Comité de los 24' de 16 de octubre de 1964 : "El 16 de octubre de 1964, el presidente del Comité de los 24, embajador Coulibaly, proclamó solemnemente la decisión final del mismo en el siguiente Consenso:

El Comité Especial, después de haber examinado la situación en el territorio autónomo de Gibraltar, y de haber escuchado las declaraciones hechas por el Representante de la Potencia administradora y por el Representante de España, así como las de los peticionarios venidos del Territorio y de España, afirma que las disposiciones de la Declaración sobre la concesión de independencia a los

En 1965 la Asamblea General asumió este planteamiento del Consenso de 1964 en su Resolución 2070 (XX)¹⁰, con el apoyo español y británico, lo que manifestaba la voluntad negociadora de ambas partes; en esa línea, la Resolución 2231 (XXI) de 20.12.1966 reconocía la “manifiesta disposición de la Potencia administradora y del Gobierno español para continuar las actuales negociaciones”, y pedía a Reino Unido acelerar “y en consulta con el Gobierno de España”, la descolonización de Gibraltar.

Sin embargo la marcha de las negociaciones y su ruptura tras la proclamación por Reino Unido de soberanía sobre el istmo, y el progresivo corte de comunicaciones por España, el establecimiento de una ‘Constitución’ y la organización de un referéndum en 1967, eliminaron el hasta entonces entendimiento bilateral para llevar a cabo estas negociaciones.

La importante para España, Resolución 2353 (XXII) de 1967, condenó la organización por Reino Unido de este referéndum, considerando además expresamente que esta situación colonial menoscababa la integridad territorial de España¹¹. En efecto, aunque podemos encontrar en tres Resoluciones ONU

países y a los pueblos coloniales se aplican íntegramente al territorio de Gibraltar.

El examen de estas declaraciones ha permitido al Comité Especial comprobar la existencia de un desacuerdo, incluso de una disputa entre el Reino Unido y España en lo que se refiere al status y a la situación del territorio de Gibraltar. En estas condiciones, el Comité Especial invita al Reino Unido y a España a iniciar sin demora conversaciones a fin de encontrar, conforme a los principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, una solución negociada, de acuerdo con las disposiciones de la resolución 1514 (XV) teniendo en cuenta debidamente las opiniones expresadas por los miembros del “comité”, así como los intereses de los habitantes del territorio.

Dentro del cuadro del mandato que le fue conferido por la Resolución 1654 (XVI), el Comité Especial pide al Reino Unido y a España que informen al Comité Especial y a la Asamblea General del resultado de sus negociaciones”, en *La cuestión de Gibraltar*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2008, p. 106.

10. Resolución 2070(XX) de 16.12.1965: “La Asamblea General, / Habiendo examinado la cuestión de Gibraltar / Habiendo estudiado los capítulos de los informes presentados por el Comité especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales relativos a Gibraltar / Habiendo escuchado las declaraciones hechas en la “IV Comisión”,/

1. Invita a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a iniciar sin demora las conversaciones previstas según los términos del Consenso aprobado el 16 de Octubre de 1964 por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales”.

2. Pide a ambos Gobiernos que informen sobre el resultado de sus negociaciones al “Comité Especial” y a la Asamblea General en su vigésimo primer periodo de sesiones.”

11. Resolución 2353 (XXII) de 19.12.1967 : “La Asamblea General, / Habiendo examinado la cuestión de Gibraltar, / Habiendo oído las declaraciones de la Potencia administradora y del representante de España, / Recordando su resolución 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, / Recordando además, la resolución adoptada por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y

sobre Gibraltar referencias a la Resolución 1514 (XV) de 1960 sobre la Declaración de independencia a los países y pueblos coloniales, es en la Resolución 2352 de 1967 cuando se menciona expresamente el párrafo 6 de la resolución 1514 (XV) (“Considerando que toda situación colonial que destruya parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas”).

Este enfoque de la integridad territorial es muy importante para España, ya que le ha dado robustez jurídica a su posición, en la interpretación efectuada por NNUU sobre la situación de Gibraltar: el territorio es colonial, pero excepcionalmente debido a la controversia sobre soberanía, no se aplica el derecho de autodeterminación, sino que su descolonización va por otras vías de negociación entre Estados; dicho de otra forma, esta Resolución “hace primar el principio de integridad territorial, de unidad del territorio, sobre el de autodeterminación”¹². De esta manera, Malvinas/Falkland y Gibraltar constituyen excepciones en la doctrina general ONU de descolonización. Cuestión diferente, como luego veremos, es la interpretación que en ocasiones han hecho

pueblos coloniales el 1º de septiembre de 1967 (1), las resoluciones 2070 (XX) de 16 de diciembre de 1965 y 2231 (XXI) de 20 de diciembre de 1966 de la Asamblea General y el consenso aprobado el 16 de octubre de 1964 por el Comité Especial (2).

Considerando que toda situación colonial que destruya parcial o totalmente la unidad nacional y la integridad territorial de un país es incompatible con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y específicamente con el párrafo 6 de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, 1. Lamenta la interrupción de las negociaciones recomendadas en las resoluciones 2070 (XX) y 2231 (XXI) de la Asamblea General;

2. Declara que la celebración por la Potencia administradora del referéndum de 10 de septiembre de 1967 contraviene las disposiciones de la resolución 2231 (XXI) de la Asamblea General y las de la resolución aprobada el 1º de septiembre de 1967 por el Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales;

3. Invita a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a reanudar sin demora las negociaciones previstas en las resoluciones 2070 (XX) y 2231 (XXI) de la Asamblea General, con miras a poner fin a la situación colonial en Gibraltar y a salvaguardar los intereses de la población al término de esa situación colonial;

4. Pide al Secretario General que preste ayuda a los Gobiernos de España y del Reino Unido en el cumplimiento de la presente resolución y que informe al respecto a la Asamblea General en su vigésimo tercer período de sesiones”.

(1) A/6700/Add.9 párr. 215. (2) Documentos Oficiales de la Asamblea General, decimonoveno período de sesiones, Anexos No. 8 (parte I) (A/5800/Rev.1), Cap. X, párr. 209.

12. En palabras del Ministro García-Margallo en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso, *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*- Comisiones, Año 2013, X Legislatura, Núm. 392. Comisión de Asuntos Exteriores, Sesión núm. 17, celebrada el martes 3 de septiembre de 2013, Comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación para informar sobre los últimos acontecimientos en relación con Gibraltar, pág. 4.

algunos autores, señalando que las Resoluciones de NNUU han acordado la reintegración territorial a España de Gibraltar, lo que, literalmente, no es así.

Posteriormente en 1968, la Asamblea General mediante la Resolución 2429 (XXIII) determinó que Reino Unido incumplía sus Resoluciones instándole a iniciar negociaciones entre los Gobiernos y a terminar la situación colonial antes de octubre de 1969.

La AG ya no trató de 1969 a 1973 la cuestión, los últimos años a solicitud de España.

III. Consenso de 1973, resolución de 1974 y decisiones 1975-1979

En 1973 la Asamblea General adoptó un consenso sobre la necesidad de llevar a cabo las negociaciones bilaterales para descolonizar Gibraltar y de ser informada de los resultados¹³. La última Resolución que se votó en la AG fue la 3286 (XXIX) de 1974, pidiendo a “ambos Gobiernos que informen sobre el resultado de sus negociaciones al Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales y a la Asamblea General”.

Desde entonces, cada año la Comisión de Política Especial y Descolonización (Cuarta Comisión de la Asamblea) recomienda a la Asamblea General una Decisión sobre la cuestión de Gibraltar que es aprobada por consenso. En concreto tras la muerte del dictador, ya en 1976 y 1977 se constata la existencia de conversaciones entre los Gobiernos¹⁴.

13. Resolución 3163 (XXVIII) de 14.12.1973 – Suplemento nº 30 (A/9030): <<En la misma sesión, la Asamblea General, por recomendación de la Cuarta Comisión, aprobó el siguiente texto, que expresa el consenso de los miembros de la Asamblea sobre la cuestión de Gibraltar:

“1.- La Asamblea General, habiendo examinado el capítulo del Informe del Comité Especial encargado de examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales referente a Gibraltar y habiendo tomado nota de las declaraciones formuladas en la Cuarta Comisión por los representantes de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de España con respecto a la cuestión de Gibraltar, y teniendo en cuenta las resoluciones 1514 (XV) de 14 de diciembre de 1960, y 2429 (XXIII) de 18 de diciembre de 1968, de la Asamblea, reitera la esperanza de que se reanudarán en breve las negociaciones entre el Reino Unido y España con miras a lograr la solución definitiva de este problema, teniendo en cuenta las referidas resoluciones y dentro del espíritu de la Carta de las Naciones Unidas. 2.- La Asamblea General profundamente preocupada de los efectos potencialmente perjudiciales de la persistencia de este problema en las relaciones entre dos Estados miembros y plenamente consciente de la necesidad de poner fin a la causa de desacuerdo entre ellos, insta a ambos Estados a no escatimar esfuerzo alguno para llegar a una solución acorde con los principios de la Carta y a informar sobre el resultado de esas negociaciones al Secretario General y a la Asamblea en su vigésimo noveno periodo de sesiones.” 2202a. sesión plenaria. 14 de Diciembre de 1973>>. *Yearbook of the United Nations*, 1973, pp. 699-700; *La cuestión de Gibraltar*, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2008, p. 102.

14. Por ejemplo en estos dos años los Proyectos de Consenso señalaban de manera idéntica: “La Asamblea General, observando que, desde la aprobación de su resolución 3286 (XXIX) de 13 de di-

IV. Decisiones de la Asamblea General 1980-2015: Declaración de Lisboa, proceso de Bruselas, Foro Tripartito y mecanismo local *ad hoc*

Las Decisiones de este período han variado, recogiendo los avances de las negociaciones hispano-británicas como la Declaración de Londres de 1980 o de Bruselas de 1984; y considerando en particular de forma constante, que el Proceso de Bruselas es el mecanismo negociador aceptado por los dos Estados para esta negociación descolonizadora.

Así en la Decisión de 1980 podemos leer

“The General Assembly, noting that the Governments of Spain and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland signed a declaration on 10 April 1980 at Lisbon,¹⁵ intending, in accordance with the relevant resolutions of the United Nations, to resolve the problem of Gibraltar agreeing to that end to start negotiations aimed at overcoming all the differences between them on Gibraltar, agreeing also to the reestablishment of direct communications in the region, the Government of Spain having decided to suspend the application of the measures at present in force, and both Governments agreeing to base future co-operation on reciprocity and full equality of rights, urges both Governments to make possible the initiations of the negotiations as envisaged in the consensus adopted by the General Assembly on 14 December 1973,¹⁶ with the object of reaching a lasting solution to the problem of Gibraltar in the light of the relevant resolutions of the Assembly and in the spirit of the Charter of the United Nations”¹⁷.

Igualmente, a partir de 1986 encontramos referencia¹⁸ al Proceso bilateral de Bruselas, Declaración cuyo texto se comunicó al Secretario General ONU por carta conjunta de los Representantes Permanentes de España y Reino Unido¹⁹. En concreto, el proyecto de texto de 1987²⁰ ya tiene el modelo

ciembre de 1974, se han celebrado conversaciones que aun continúan entre los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte sobre la cuestión de Gibraltar, urge a ambos Gobiernos a que hagan posible, sin dilación y en función de las actuales circunstancias, el inicio de las negociaciones previstas en el consenso aprobado por la Asamblea el 14 de diciembre de 1973, con objeto de llegar a una solución permanente del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y en el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.”

15. See A/AC.ro9/68, para. 13.

16. Official Records of the General Assembly”, Thirty-eighth Session. Supplement No. 30 (A/9030), p. 111, item 23.

17. Proyecto de texto de consenso de 1980, en Doc. A/35/596, p. 18. También el Consenso de 1982, en Doc. A 37/621 de 18 Noviembre 1982, en pág. 33.

18. Draft Consensus de 16.10.1986, Doc. A/C.4/41/L.4.

19. Carta de 4 de diciembre de 1984, Doc. A/39 /732.

20. A/C.4/42/L.4 19 de octubre de 1987.

acuñado en 1986 y cuya estructura va a continuar hasta 2005, comenzando con esta reproducción del párrafo esencial de la Declaración de Bruselas:

“La Asamblea General, recordando su decisión 41/407, de 31 de octubre de 1986, y recordando asimismo que la Declaración de Bruselas acordaba el 27 de noviembre de 1984 por los Gobiernos de España y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, dispone lo siguiente:

“El establecimiento de un proceso negociador a fin de solucionar todas sus diferencias sobre Gibraltar, así como promover, en beneficio mutuo, la cooperación en materia económica, cultural, turística, aérea, militar y medioambiental. Ambas partes acuerdan que, en el marco de este proceso, serán tratadas las cuestiones de soberanía. El Gobierno británico mantendrá plenamente su compromiso de respetar los deseos de los gibraltareños tal y como establece el preámbulo de la Constitución de 1969”;

En este marco ha habido importantes acuerdos y procesos de negociación que han encontrado acogida en las Decisiones anuales de la AG. Por ejemplo en 1988 tras los acuerdos sobre el aeropuerto realizados en el marco del proceso bilateral de Bruselas :

“en el marco de este proceso, los Ministros de Asuntos Exteriores se reunieron en Madrid el 5 y 6 de diciembre de 1985, en Londres el 13 y 14 de enero de 1987, en Madrid el 27 y 28 de noviembre de 1987 y en Londres el 2 de diciembre de 1987, alcanzando en esta última ocasión un acuerdo sobre medidas para la cooperación sobre el uso del aeropuerto de Gibraltar, reanudación del servicio de transbordador entre Gibraltar y Algeciras, y mejora del flujo del tráfico terrestre entre España y Gibraltar;

Lamenta que estas medidas no hayan sido puestas en práctica todavía e insta a ambos Gobiernos a proseguir sus negociaciones con objeto de llegar a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas”²¹.

Otro ejemplo destacado es la negociación sobre la cosoberanía del período Aznar-Blair, reflejado en la Decisión de 2001 al disponer que la AG toma nota de que, en el marco del proceso de Bruselas, “los Ministros de Asuntos Exteriores de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte celebran reuniones anuales alternativamente en ambas capitales, la más reciente de las cuales tuvo lugar en Londres el 26 de julio de 2001, e insta a ambos Gobiernos a proseguir con sus negociaciones con objeto de llegar a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones per-

21. Proyecto de texto de consenso sometido a la AG, Doc AC.4/43/L.6 21 de octubre de 1988.

tinientes de la Asamblea General y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.”

En las Decisiones anuales se incorporó además a partir de 2005 referencia expresa al Foro tripartito de Diálogo, acordado bilateralmente en octubre de 2004 entre Reino Unido y España. Así en la Decisión de 2005 inaugura la nueva estructura que es la que se reproduce con retoques o modificaciones hasta la actualidad, (y que incorpora los intereses “y las aspiraciones de Gibraltar” desde la Decisión de 2004²²) :

“La Asamblea General, recordando su decisión 59/519, de 10 de diciembre de 2004, y las declaraciones acordadas por los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en Bruselas, el 27 de noviembre de 1984, y en Madrid, el 27 de octubre de 2004, y observando el establecimiento, en virtud de esta última, del foro tripartito de diálogo sobre Gibraltar, de conformidad con la declaración conjunta de los Gobiernos de España, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Gibraltar de 16 de diciembre de 2004:

- a) Insta a ambos Gobiernos a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar, lleguen, en el espíritu de la declaración de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;
- b) Acoge con beneplácito el establecimiento de un nuevo foro tripartito de diálogo sobre Gibraltar, de conformidad con la declaración de 16 de diciembre de 2004, separado del Proceso de Bruselas.”²³

Posteriormente, los acuerdos adoptados en el marco del Foro de Diálogo fueron reflejados por ejemplo en la Decisión de 2006, al señalar que la AG “b) Acoge con beneplácito los resultados satisfactorios del primer conjunto de medidas acordado en el Foro tripartito de Diálogo sobre Gibraltar²⁴. O en 2009, la AG “Celebra el éxito de la reciente reunión ministerial trilateral del Foro de Diálogo sobre Gibraltar, que tuvo lugar el 21 de julio de 2009, y el compromiso común de lograr progresos en seis nuevas áreas de cooperación.”²⁵

Con la llegada a finales de 2011 del Gobierno de Mariano Rajoy, vemos que la posición de España de considerar inaceptable el trilateralismo del Foro

22. Doc. A/C.4/59/L.6 de 8 de octubre de 2004. Un análisis de este término incorporado en 2004, en ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, P. en “Desarrollos recientes sobre Gibraltar: nuevo enfoque y controversia” en *Gibraltar y el Foro tripartito de Diálogo op. cit.*, en pp. 113-116.

23. Doc. A/C.4/60/L.3, de 13 de Octubre de 2005.

24. Doc A/C.4/61/L.6 de 5 de octubre de 2006.

25. Doc. A/C.4/64/L.5 de 12 de octubre de 2009.

de Diálogo²⁶ se refleja en las siguientes Decisiones de la AG, de forma que la Decisión aprobada en 2012 incorpora la divergencia sobre el Foro y el mecanismo alternativo de Cooperación local propuesto por España. La AG, en efecto, “b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar; c) Toma nota de la voluntad de España de sustituir el Foro por un nuevo mecanismo de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estén representados los habitantes de la región del Campo de Gibraltar y de Gibraltar.”²⁷

Particular importancia ha dado España a la Decisión de 2013, ya que, aparte de reflejar el radical desacuerdo existente entre británicos y españoles, incorpora una referencia a que las aspiraciones de Gibraltar deben ser las “legítimas según el Derecho Internacional”²⁸. El Gobierno español de Rajoy había acusado al anterior Gobierno de Rodríguez Zapatero de haber concedido en sede ONU en 2004 que Gibraltar tuviera no sólo intereses, sino también “aspiraciones”, palabra que se veía como una concesión hacia la autodeterminación²⁹. Estas ‘aspira-

26. Para los cambios en el Foro tripartito puede verse nuestro análisis, “Gibraltar, de foro tripartito a cuatripartito: entre la cooperación transfronteriza y la soberanía”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 21/2012 de 23.03.2012, en www.realinstitutoelcano.org, y *Revista ARI*, Número 96, abril de 2012, pp. 18-24.

27. Doc. A/C.4/67/L.5 de 11 de octubre de 2012.

28. La Decisión adoptada el 28.10.2013 por la Comisión Política Especial y Descolonización (Cuarta Comisión) y aprobada el 11.12.2013, sin voto, por la Asamblea General mediante Decisión 68/523, dispone: “Cuestión de Gibraltar. La Asamblea General, recordando su decisión 67/530 de 18 de diciembre de 2012:

a) Insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Toma nota de la voluntad del Reino Unido de continuar con el Foro trilateral de Diálogo sobre Gibraltar;

c) Toma nota de la posición de España de que este Foro ya no existe y debe ser sustituido por un nuevo mecanismo de cooperación local en aras del bienestar social y el desarrollo económico regional, en el que estén representados los habitantes de la región del Campo de Gibraltar y de Gibraltar;

d) Toma nota de los esfuerzos realizados por ambas partes para resolver los problemas actuales y participar en un tipo de diálogo flexible y receptivo entre todas las partes relevantes y pertinentes sobre una base informal ad hoc para encontrar soluciones comunes y avanzar en cuestiones de interés mutuo.” (Doc. A/C.4/68/L.6 de 21 de octubre de 2013).

29. En la comparecencia de 3 de septiembre de 2013 en la Comisión de Exteriores del Congreso, el Ministro lo explica así: “.....un error importante porque en la cuarta comisión se acepta una redacción que contradice toda la política exterior anterior y, sobre todo, porque se pone en marcha un Foro tripartito que está en el núcleo del debate que ahora tenemos. En la cuarta comisión –he recordado antes las resoluciones de Naciones Unidas y he recordado por dos veces que retuviesen la palabra intereses– España y el Reino Unido aceptan una redacción que dice: En la búsqueda de alcanzar la descolonización de Gibraltar, los Gobiernos de España y el Reino Unido tomarán debidamente en cuenta los intereses

ciones', con esta interpretación de 2013 parece redimensionarse y empequeñecerse ya que deben ser las "aspiraciones" conformes al Derecho Internacional³⁰. Aunque el Gobierno le ha dado una gran importancia a una frase o expresión que puede parecer una fórmula retórica, esta matización puede ser útil en un futuro para impedir desarrollos o derivaciones del derecho de autodeterminación para Gibraltar, ya que como sabemos hasta ahora la lectura de la ONU de la descolonización para Gibraltar, excepcionalmente, no reconoce a este territorio el derecho de autodeterminarse. Por tanto, no todas sino sólo algunas 'aspiraciones' son las que llegado el caso deben ser escuchadas o tenidas en cuenta³¹.

Si la Decisión de 2014³² es idéntica a la de 2013, la de 2015 tiene la particularidad de reconocer que el Foro de Diálogo ya no existe³³.

V. Balance de 50 años de resoluciones y decisiones de Naciones Unidas sobre Gibraltar

1. En resumen, desde 1964 las NN.UU. han mantenido una posición constante y uniforme sobre la cuestión de Gibraltar: como situación colonial, es

—cosa que siempre se había aceptado— y las aspiraciones de Gibraltar. Es una sola palabra que cambia todo el sentido de las resoluciones anteriores en cuanto introduce el principio de autodeterminación por la puerta de atrás, error aumentado hasta el infinito por la creación de un Foro tripartito, foro tripartito que se reúne en Calvià, en Faro, en Kent, hasta llegar a la Declaración de Córdoba de 2006, que tiene mucho que ver con lo que aquí estoy diciendo, porque al reconocer a Gibraltar una posición similar a la del Reino Unido y España está dando un paso gigantesco en la aceptación de la tesis de una personalidad jurídica que haría posible la autodeterminación. Quiero dejar bien claro que esa fue la postura de mi partido en la oposición y esa ha sido la postura del Gobierno en este momento.", *loc. cit.* p. 5.

30. En la respuesta escrita que el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes dio el 17.01.2014 a la Pregunta al Gobierno nº 184/03155,4 formulada por Don Jon Iñarritu García, Diputado de Amaiur, el 11.11.2013 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie D Núm. 368, de 2 de diciembre de 2013, pág. 315) podemos leer: "Se ha conseguido que en la Decisión de Consenso sobre Gibraltar de la Asamblea General de Naciones Unidas (acordada previamente con el Reino Unido), al hablar de las «aspiraciones» de Gibraltar en el párrafo, se añada «que sean legítimas conforme al Derecho Internacional». Esto nos permite interpretar qué aspiraciones son (o no) legítimas. Es un claro avance con respecto a los textos que se venían aprobando desde 2004, cuando se incluyó por primera vez la referencia a las «aspiraciones» de Gibraltar. Con ello, se da cumplimiento al anuncio hecho por el Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación en el Parlamento sobre la necesidad de «matizar» la citada referencia a las «aspiraciones» de Gibraltar, volviendo así a la doctrina tradicional de Naciones Unidas hasta 2004" (*BOCG*, Congreso de los Diputados, Serie D, Núm. 408 20 de febrero de 2014 pp. 506-509, en pág. 509).

31. Ver *El País.com*, de 04.11.2013.

32. Doc. A/C.4/69/L.5, de 17.10.2014.

33. "España celebra que la ONU dé por extinguido el Foro Tripartito", *EuropaSur.es* de 02.07.2015; "España, satisfecha por resolución Comité Descolonización ONU sobre Gibraltar", *ElConfidencial.com* de 01.07.2015. Estas noticias refieren que el texto del proyecto de consenso recoge la siguiente expresión: "Se observa que desde que el foro trilateral de diálogo sobre Gibraltar dejara de existir, España y Reino Unido estaban intentando establecer un nuevo mecanismo de cooperación local, en aras al bienestar social y desarrollo económico de la región".

un Territorio por descolonizar –de los pocos que aún quedan³⁴–, pero no se considera que exista un “pueblo” de Gibraltar con derecho a la autodeterminación³⁵, sino que España y Reino Unido mediante negociaciones deben buscar una solución para su descolonización que tenga en cuenta los intereses y ‘aspiraciones’ de Gibraltar.

2. Hay que subrayar la originalidad de la solución que el Comité de Descolonización y la AG ONU han dado para Gibraltar, con una posición constante desde hace más de 50 años. Por tanto, pese a los cambios operados en la calificación interna británica del territorio (el último de los cuales es considerarlo como uno de los *British Overseas Territories*), el único estatuto internacional desde 1946 es el de Territorio No Autónomo, y considerado pendiente de descolonización desde 1963, fecha en la que fue incluido en la lista de territorios sometidos a descolonización por el Comité Especial de la AG.

3. También hay que destacar la extraordinaria importancia de que un órgano neutral externo y representativo de la Sociedad Internacional analice la situación de un territorio, su condición legal internacional y su evolución; en este caso, su evolución hacia la descolonización mediante negociaciones entre Estados. La AG de la ONU tiene autoridad exclusiva en la Sociedad Internacional para supervisar la evolución de este territorio y sólo NN.UU. –y no el Estado que es potencia administradora del territorio colonial– es competente para determinar cuándo finaliza su descolonización, independientemente de lo que el Estado administrador o el territorio consideren. Incluso aunque este marco ONU es cuestionado tanto por Reino Unido como por Gibraltar, se acepta la obligación de transmitir información anualmente.

4. Esta posición de la AG ONU sobre Gibraltar, mantenida invariablemente desde hace más de 50 años, es un activo enorme para España. Sin embargo, no hay que desconocer las posibles quiebras que podrían operarse en la doctrina ONU sobre Gibraltar, por vías directas o indirectas³⁶; esta doctrina

34. Ver la lista ONU de Territorios no autónomos en 2014, en el propio sitio web de Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/decolonization/nonselvgovterritories.shtml>

35. ANDRES SAENZ DE SANTA MARIA, P. en “¿Derecho de autodeterminación del pueblo de Gibraltar?” en *Gibraltar 300 años, op. cit.*, pp. 85-108.

36. Como hemos tenido ocasión de señalar, “Aunque la doctrina de la ONU beneficia desde hace cincuenta años a España, esta situación puede menoscabarse o cambiar en perjuicio de España, por ejemplo, por algún caso Derecho europeo que, en sede del Tribunal de Estrasburgo o de Luxemburgo, pudiera ampliar los derechos, estatuto o capacidad de actuación internacional de Gibraltar; o por algún tipo de modificación de la interpretación descolonizadora de la ONU sobre el caso de Gibraltar, o de nuevos enfoques y métodos de trabajo del Comité Especial de los 24. Incluso, además, hay otras hipótesis de cambio en el marco jurídico e institucional que podrían plantearse, y que, aun siendo extrañas o difíciles de realizar (como la plena integración de Gibraltar en el Reino Unido, o una independencia que mantenga a la Reina como jefe de Estado, o la modificación de su estatuto dentro del Derecho de

ONU fue establecida, básicamente, en los años 1965-1973, cuando hubo efectivas votaciones de Resoluciones de la AG y se forjó una clara *opinio iuris* de la Sociedad Internacional sobre la cuestión gibraltareña.

5. En este sentido, hay que destacar la diferente interpretación que tienen España y Reino Unido sobre las Resoluciones *pertinentes*³⁷ de la AG y los principios aplicables a la doctrina ONU sobre Gibraltar. Reino Unido se opuso en su momento a las Resoluciones esenciales en la doctrina descolonizadora para Gibraltar, 2353 de 1967 y 2429 de 1968.³⁸ Y también ha manifestado que no hay acuerdo sobre los *principios aplicables*³⁹, en clara referencia al principio de integridad territorial, que España sitúa en portaestandarte de la doctrina ONU sobre Gibraltar.

A este respecto, hay que señalar que la AG ONU ha hecho referencia sólo en una ocasión al párrafo 6 de la Resolución 1514 (XV), y como un considerando; y que nunca ha afirmado categóricamente que, *expressis verbis*, Gibraltar deba reintegrarse en el territorio español; más bien la restitución como solución definitiva es una deducción que hace España por un conjunto de razones históricas, jurídicas, y de doctrina ONU sobre Gibraltar⁴⁰. Sin embargo, es

la Unión, integrándose en el espacio Schengen, como ha sido recientemente avanzado), suponen que el Reino Unido o Gibraltar pueden tomar la iniciativa en la controversia y arrastrar a España a modificar sus estrategias.” DEL VALLE GALVEZ, A., “Gibraltar, su estatuto internacional y europeo, y la incidencia de la crisis de 2013-2014”, *Revista catalana de dret públic*, núm. 48, 2014, p. 46.

37. Una valoración de las Resoluciones “pertinentes” en REMIRO BROTONS, *loc. cit.*, pp. 54-55.

38. Puede leerse en la pág. 2 de la Carta de 09.10.1969 del Representante Permanente de Reino Unido al Secretario General, “España da mucha importancia al incumplimiento por parte de Gran Bretaña de las resoluciones 2353 (XXII) y 2429 (XXIII) de la Asamblea General. Ya hemos aclarado suficientemente nuestra posición con respecto a esas resoluciones, que en todo caso no son “decisiones” sino recomendaciones. Como sabe Su Excelencia, mi Gobierno examina muy atentamente todas las recomendaciones de la Asamblea General; sin embargo, no puede aceptar las recomendaciones que la harían incurrir en una clara violación de las disposiciones de la Carta, que prevalecen sobre aquellas. Por esta razón, si bien pudimos votar a favor de la resolución 2231 (XXI) que tomaba en consideración los intereses del pueblo de Gibraltar, nos vimos obligados a votar en contra de las resoluciones de 1967 y 1968. En esa ocasión expresamos con claridad nuestra posición con respecto a esas resoluciones en nuestras explicaciones de voto. De todos modos, debo señalar que no puede decirse que una resolución que solamente contó con el apoyo de poco más de la mitad de los Miembros de las Naciones Unidas haya sido aprobada por la “inmensa mayoría”, Doc. S/ 9469 de 09.10.1969.

39. Como señaló el ministro Straw al Ministro español mediante carta de 31.03.2006, “You noted the statement in my letter that the right of self-determination for Gibraltar should be promoted in accordance with the other rights and principles of the UN Charter, except as constrained by the Treaty of Utrecht. As previous discussions between our countries at the United Nations have demonstrated, dating back a number of years, we take a different view on exactly which of those principles are applicable in the context of Gibraltar”, en *Panorama.gi*, “Full Text of new letter to Moratinos”.

40. Como puede leerse en la posición de España recogida en *Gibraltar-Documento de trabajo preparado por la Secretaría* Doc A/AC.109/2015/13 de 09 de marzo de 2015, punto 50: “El representante de España continuó diciendo que, por razones históricas y jurídicas relativas a la integridad territorial y la

claro que en las Resoluciones de estos años, la AG consideró que el principio de integridad territorial (de España) era predicable y aplicable en la situación colonial de Gibraltar⁴¹, aunque no fijara el modo de la aplicación del principio; al igual que no fijó el modo de la negociación; o el modo de tener en cuenta y salvaguardar los intereses de la población ‘al termino de la situación colonial’.

6. En efecto, la doctrina AG ONU sobre Gibraltar fija el medio de proceder a la descolonización, la negociación bilateral, pero no cómo debe desarrollarse, no establece el modo o medio institucional o para encauzarla. En este sentido, no es de extrañar que la AG ONU vaya acogiendo cambios y esperando que se avance en la negociación hispano-británica. Ha habido incluso un período (2004-2011), de encaje de niveles multilateral-bilateral-trilateral,⁴² para conducir la controversia histórica hacia parámetros completos de negociación para esa búsqueda de una solución “permanente” o “definitiva”, en un marco de convivencia cotidiana en la cooperación transfronteriza.

7. El problema es que esta doctrina ONU, al basarse esencialmente en la negociación bilateral, es impracticable si uno de los dos Estados se niega o bloquea llevar a cabo estas negociaciones. Y es lo que en la actualidad ocurre, pues en la práctica los engranajes para la activación de la negociación, bilaterales y trilaterales, no funcionan, luego la negociación en la práctica queda varada. En efecto, aunque formalmente se acepta el marco bilateral como el medio idóneo para el avance multilateral, éste no se activa desde 2002; en el caso concreto, por la posición actual de Reino Unido, desde el referéndum de 2002, que condiciona la negociación bilateral entre Estados a un tercero, Gibraltar, no sólo para su desarrollo sino para el mismo inicio de la negociación bilateral (a la que por definición se opone Gibraltar). Entonces, la doctrina peculiar ONU sobre Gibraltar tiene una falla si uno de los Estados no cumple de buena fe los compromisos bilaterales y multilaterales, y la AG no reacciona ante este incumplimiento.

8. Además, si analizamos jurídicamente lo resortes que ofrecen las Resoluciones y Decisiones AG ONU, veremos que los elementos esenciales de las resoluciones sobre ‘el problema de Gibraltar’ están contenidos en el actual epígrafe a) de las Decisiones anuales, cuando la AG:

doctrina establecida por las Naciones Unidas y reiterada sistemáticamente por el Comité Especial de Descolonización, la única solución era la restitución tanto del territorio cedido de España conforme al Tratado de Utrecht como del ocupado posteriormente de forma ilegal por el Reino Unido”.

41. Para REMIRO BROTONS, “Aunque es improbable que la referencia del numeral 6 de la resolución 1514 (XV) tuviese que ver con el supuesto planteado por el gobierno español, las resoluciones de Naciones Unidas no adoptaron la tesis británica según la cual allí donde hay un territorio no autónomo hay una población con derecho de libre determinación.”, en *loc. cit.*, pág. 47.

42. Puede verse, nuestro análisis “Los acuerdos del Foro de Diálogo sobre Gibraltar: la apuesta por la normalización”, ARI nº 107/2006, *Real Instituto Elcano*, 19.10.2006.

“Insta a los Gobiernos de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte a que, escuchando los intereses y las aspiraciones de Gibraltar que sean legítimas conforme al derecho internacional, lleguen, en el espíritu de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y los principios aplicables, y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas”.

De esto se deduce que

A. Los Gobiernos son los que deben llegar a una solución definitiva (antes permanente).

B. Es el Proceso de Bruselas, sus principios, el que guía (en el espíritu, *in the spirit, dans le prolongement*) esta negociación y conversaciones.

C. Para llegar (*reach, apporter*) a esa solución definitiva, los Gobiernos de los dos Estados deben escuchar (*while listening, tout en tenant compte*) los intereses y aspiraciones legítimas de Gibraltar (en anteriores ocasiones referido a la población o los habitantes del territorio, nunca al pueblo de Gibraltar). Probablemente esta obligación de *escuchar* obliga los dos estados, al menos *ex post* a los acuerdos de la negociación (si no *ex ante* o *durante* la negociación).

D. La negociación y solución debe tener en cuenta dos bloques jurídicos:
a) las resoluciones pertinentes y principios aplicables al caso de Gibraltar –
b) ser conforme al espíritu (*in the spirit, dans l'esprit*) de la Carta ONU.

Aquí vemos como el párrafo esencial de las actuales Decisiones AG está en realidad repleto de elementos problemáticos y de interpretación divergente, que lo hacen inservible en el estado actual: si es claro que la solución debe ser definitiva (entendiendo como el fin de la situación colonial), no es evidente que la Declaración de Bruselas siga siendo operativa, pues la última reunión es de 2002, como refleja la Decisión AG de 2003⁴³; y aunque sea válida esta Declaración, Reino Unido se niega a reiniciarla –pese a las demandas que todos y cada uno de los Ministros de Asuntos Exteriores de España han hecho desde 2002–. La negociación, confiada desde 1984 al marco bilateral, por tanto no parece operativa hoy, ya que Reino Unido ha decidido darle en la práctica a Gibraltar, derecho de veto sobre la misma; esto también parece atentar o no

43. Cuando la AG “toma nota de que, en el marco de ese proceso, los Ministros de Asuntos Exteriores de España y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte celebran reuniones anuales alternativamente en ambos países, las más recientes de las cuales tuvieron lugar en Barcelona el 20 de noviembre de 2001 y en Londres el 4 de febrero de 2002, e insta a ambos Gobiernos a proseguir sus negociaciones con objeto de llegar a una solución definitiva del problema de Gibraltar a la luz de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General y de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.”, Doc. A/C.4/58/L.3, de 8 de octubre de 2003.

ser conforme ‘*con el espíritu de la Carta*’. Además si el nivel trilateral y muchos de los acuerdos logrados en el período 2004-2009 han sido revocados por el Gobierno español desde 2012, tampoco el complementario nivel cuatripartito o técnico y *ad hoc*⁴⁴ parece viable en el actual momento histórico, que vive las muy severas consecuencias de la crisis y enfrentamiento con Gibraltar iniciado en 2013.⁴⁵

En fin, otros elementos esenciales de las Decisiones AG dificultan su aplicación, como la no concreción de cómo escuchar y tener en cuenta los intereses y aspiraciones de Gibraltar; o el elemento capital de los parámetros jurídico-internacionales de referencia para la negociación, pues las Decisiones hacen referencia a resoluciones *pertinentes* y principios *aplicables*, que tienen para los dos Estados un diferente alcance y contenidos.

9. En suma, las negociaciones de descolonización propugnadas por AG ONU parecen en la actualidad inviables, en la medida en que deben afectar a la soberanía⁴⁶. Y es que, aunque ha habido un período de acuerdos en la cooperación transfronteriza de la mano del Foro de Diálogo, no parece hoy viable un reinicio de estas negociaciones bilaterales, al menos tal y como se desarrollaron en los años 80 y 90 (con el acuerdo del aeropuerto de 1987, o el acuerdo de pesca de 1998), y luego con la negociación sobre cosoberanía (2000-2002), que ha sido el intento mas importante para alcanzar un acuerdo bilateral de descolonización.

Esta situación no debe extrañar, en la medida en que Reino Unido, aunque no busca la salida de que Gibraltar de la lista de territorios por descolonizar, considera que no es aplicable la doctrina de descolonización del Comité de los 24, y que no tiene en cuenta la relación con Gibraltar, que ya no puede calificarse de colonial por haberse ejercido el derecho de autodeterminación mediante la Constitución de 2006, que establece una relación renovada –lo que España califica de ‘colonialismo consentido’–⁴⁷.

10. España debería quizá contemplar otras estrategias para la negociación, que hoy por hoy se basa en el proceso de Bruselas como el medio bilateral para

44. Nota de Prensa 199 del MAEC de 03 08 2015, “El secretario de Estado de Asuntos Exteriores reitera al Reino Unido la propuesta de lanzar el mecanismo “ad hoc” de cooperación regional en el Campo de Gibraltar”.

45. Puede verse sobre esta crisis nuestro análisis, DEL VALLE GALVEZ, A., “La crisis de Gibraltar y las medidas, opciones y estrategias de España” *Análisis del Real Instituto Elcano*, ARI 32/2013, 19.08.2013, y *Revista ARI* nº 111, pp. 6-13, Septiembre de 2013. En 2015 la situación de abierto conflicto se mantiene, por ejemplo vid. *EuropaSur.es* de 16.06.2015: “Gibraltar y España se acusan en la ONU de entorpecer las conversaciones. Picardo asegura que la pretensión de contactos cuatripartitos es “inaceptable”. España acusa al Reino Unido de “no querer hablar sobre el futuro de la colonia”.

46. P. GOLD señala como alternativa deslindar descolonización de soberanía, en *loc. cit.* p. 18.

47. Una exposición de las posiciones actuales en el reciente documento *Gibraltar-Documento de trabajo preparado por la Secretaría* Doc A/AC.109/2015/13 de 09 de marzo de 2015, *cit. supra*.

encontrar la ‘solución definitiva’ que se pide por el organismo multilateral. Lo cierto es que la Declaración de Bruselas puede ser sustituida por otro formato bilateral ya que, como hemos visto, la negociación se solicita por la AG desde 1965, que acogió de buen grado el formato de Bruselas de 1984, y podría dar su apoyo a otro modelo negociador que sea aceptable por las partes.

En este orden de ideas, otra alternativa en caso de desacuerdo en un nuevo formato con Reino Unido sería replantear en votación en AG ONU la cuestión de Gibraltar, como ha amagado en alguna ocasión el Ministro español de Asuntos Exteriores⁴⁸. Naturalmente que la cuestión de Gibraltar está sujeta también a circunstancias de política interior y exterior españolas⁴⁹. Pero recordemos que no hay votaciones desde 1974, ya que las Decisiones son adoptadas por la AG sin voto. Llevar de nuevo tras más de 40 años este tema a debate en la actual Asamblea General es un riesgo, ya que la doctrina de descolonización establecida y mantenida por la AG ONU desde hace 50 años es muy beneficiosa para España; por lo que cualquier revisión de la misma –como la que se ha propuesto por algunos autores⁵⁰– por la AG podría conllevar un cierto menoscabo de la posición de España. Por tanto, solamente con una estrategia clara y renovada por parte española podría abordarse, eventualmente, una nueva toma de posición en la ONU sobre la cuestión o ‘*problema de Gibraltar*’.

48. “Margallo quiere forzar una resolución de la ONU contra los abusos de Gibraltar”, *ABC.es*, de 24.08.2013.

49. “Ofensiva de Exteriores para evitar que el contencioso de Gibraltar deje a España fuera del Consejo de Seguridad de la ONU -Persigue neutralizar movimientos diplomáticos que promuevan un boicot anglosajón a la candidatura española como ocurrió en la Olimpiada de Madrid 2020”, *El Confidencial*, 22.09.2014.

50. GOLD. P. en *loc. cit.* en sus conclusiones señala como opciones “ b) to recognize the ambiguities of some of the early general resolutions on decolonization and to review earlier resolutions and decisions taken specifically on Gibraltar; and c) in the light of the criteria for decolonization as allowed for in Resolution 2625 of 1970 and the powers granted to Gibraltar by the administering power through the Gibraltar Constitution of 2006, to review their position regarding Gibraltar’s claim to have achieved what is required for the territory and its people to be removed from the list of non-selfgoverning territories.”

II. ESPAÑA, LAS NACIONES UNIDAS Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

LA PARTICIPACIÓN DE ESPAÑA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: BALANCE Y PERSPECTIVAS

PABLO ANTONIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ*

Introducción

Como es bien sabido, el mismo día 1 de abril de 1939, el Secretario de Estado Norteamericano, Sr. Hull, envió un telegrama al General Francisco Gómez Jordana, Ministro de Asuntos Exteriores del nuevo Gobierno de Franco, por el que le hacía saber que Estados Unidos reconocía dicho nuevo Gobierno y proponía reabrir la Embajada americana en Madrid.

Sin embargo, este gesto no iba a continuar en el futuro inmediato, porque ya durante el transcurso de la II Guerra Mundial, concretamente en una Declaración de Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos, hecha el 14 de marzo de 1945, proclamaron que, mientras Franco continuara gobernando España, el pueblo español no podría asociarse, en forma completa y cordial, con las Naciones Unidas. Una condena expresa del régimen de Franco la harían los Estados Unidos y sus Aliados en las Conferencias de San Francisco (19 de junio 1945) y Postdam (17-19 de julio, 1945).

En la Conferencia de San Francisco es donde se firma el 26 de junio de 1945 la Carta de las Naciones Unidas y en ella participan cincuenta y un Estados. Entre ellos no se encuentra España, contra cuyo régimen no sólo no

* Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla.

existe beneplácito sino temor y animadversión, sobre todo porque Franco a pesar de no ser beligerante en la conflagración mundial, si fue tolerante con las actividades de las Potencias del Eje lo que granjeó las naturales antipatías de los Aliados.

En este contexto, el mismo día que establece relaciones diplomáticas con el Gobierno español republicano en el exilio, el 8 de abril de 1946, Polonia transmite una iniciativa al Secretario General de la ONU, en el sentido de llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre la situación en España, indicando que tal situación puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Estamos ante la que se ha llamado “La cuestión española”.

Sin embargo, tras los Pactos hispano-americanos de 26 de septiembre de 1953, España se había incorporado al sistema defensivo occidental, integrándose incluso en su dispositivo militar de defensa. Por ello, la distensión de la guerra fría, si se puede hablar de distensión, que da paso a la coexistencia pacífica, hace que el 14 de diciembre de 1955, la Asamblea General de la ONU decida el ingreso de España en el seno de la Organización. La primera vez que compareció ante el plenario de la Asamblea sería el 13 de noviembre de 1956.

Para entonces España ya había empezado a colaborar en el campo internacional de una forma decidida. Había solicitado su ingreso en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo y otros organismos internacionales, aunque los pan-europeos aun estaban lejos de nuestra diplomacia multilateral.

1. Naturaleza de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como instrumentos para la paz y seguridad internacionales

Uno de los grandes propósitos de la Carta de las Naciones Unidas es la paz y seguridad internacionales, que aparece en lo que Bedjaoui ha llamado el “frontispicio de este monumento que es la Carta Magna de la Humanidad”¹. Por ello, aparece en primer lugar, a sugerencia de la Delegación de La India².

De hecho, el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales es el propósito primario y prioritario de la ONU³.

Quisiera recordar que los propósitos de las Naciones Unidas no están indicados en la parte programática de la Carta sino en la parte dispositiva (art. 1)

1. Bedjaoui, M., “Art. 1” en Cot, Jean-Pierre y Pelet, Alain: *La Charte des Nations Unies*, Ed. Económica y Bruylant, París, Bruselas, 1985, p. 24.

2. U.N.C.I.O., vol. 6, p. 590.

3. Ver la Opinión Disidente en el caso sobre “Ciertos Gastos de la Organización”, del Magistrado Sir Gerald Fitzmaurice (I.C.J., Reports, 1962, pp. 213-215).

que junto a los principios (art. 2), resultan un componente indivisible, como ha señalado ya la Asamblea General de la ONU⁴.

Independientemente de las bases jurídicas existentes para fundamentar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU⁵, no contempladas en ningún instrumento jurídico (a diferencias de las Operaciones de Gestión de Crisis Internacionales de la Unión Europea, que sí se contemplan en el Tratado de Lisboa⁶), si son consideradas jurídicamente como gastos ordinarios de la Organización.

Esto no siempre ha sido pacífico y, por ello, requirió una intervención de la Corte Internacional de Justicia, a solicitud de la Asamblea General⁷. La Corte Internacional de Justicia consideró que los gastos producidos por la ONU en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz son “gastos ordinarios” de la Organización⁸.

Si las OMP, como ha reconocido en su día el Secretario General de la ONU, U Thant, no son acciones colectivas contra una agresión comprendida en el capítulo VII, sino que su naturaleza está más cerca de una acción protectora y preventiva que de una acción militar represiva⁹. En todo caso, como ya he dejado señalado por escrito¹⁰, las OMP están principalmente basadas en el principio del consentimiento¹¹.

Este fue, en realidad el debate. ¿Cabe una decisión obligatoria en el marco del arreglo pacífico de controversias? Ello determinaría la obligatoriedad o no de su financiación. Así, la propia Corte Internacional de Justicia en su Opinión Consultiva sobre Namibia hizo notar que el artículo 25 de la Carta¹² no se refiere a las decisiones del Consejo de Seguridad en el marco de las acciones

4. Asamblea General (X), anexo, punto 28 (10 parte), p. 34, Doc. A/3077, parágrafo 22.

5. Fernández Sánchez, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. I, Universidad de Huelva y Ministerio de Educación y Ciencia, Huelva, 1998.

6. Ver arts. 42 y 43 del Tratado de la Unión Europea.

7. Resolución de la Asamblea General 1731 (XVI) de 20 de diciembre de 1961, en solicitud de opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia sobre si los gastos derivados de las OMP constituyen “gastos de la organización”.

8. Opinión Consultiva de la C.I.J. de 20 de julio de 1962.

9. United Nations Press Release, SG/SM/76, 26 de mayo de 1964, p. 5.

10. Fernández Sánchez, P. A., “The Principle of Consent in Peace Missions of the European Union - Guarantee to Ensure the Law, the Policy and the Justice of International Peace and Security”, en Cherif Bassiouni, M., Gomula, Joanna, Mengozzi, Paolo, Merrills, John G., Nieto Navia, Rafael, Oriolo, Anna, Schabas, William and Vigorito, Anna: *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence: Global Trends: Law, Policy & Justice Essays in Honour of Professor Giuliana Ziccardi Capaldo*, Oxford University Press, Oxford, 2013,

11. James, A.M., “Unit Veto Dominance in United Nations Peace-Keeping”, en Finkelstein, L. (Ed.), *Politics in the United Nations System*, Duke University Press, USA, 1990, p. 79.

12. Este artículo dice textualmente: “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”

coercitivas del capítulo VII sino que se refiere a todas las decisiones adoptadas en el marco de la Carta¹³, aunque no menciona en ningún momento si el Consejo de Seguridad puede adoptar decisiones obligatorias en el marco del capítulo VI¹⁴.

A este respecto Sir Colin Crowe, delegado británico y los Delegados de Francia, Bélgica, Estados Unidos, Japón e Italia consideraron que el Consejo de Seguridad sólo podía adoptar decisiones obligatorias en el marco del artículo 39, cuando haya determinado la existencia de una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión¹⁵.

Ya he dicho que las OMP no están expresamente indicadas en la Carta de Naciones Unidas. Es más, como reconoció Boutros Boutros-Ghali éstas operaciones fueron un invento necesario para la guerra fría, que presidía en esos momentos las relaciones internacionales de la época: “la ONU inventó un papel para si misma: el mantenimiento de la paz (peace-keeping)”¹⁶, refiriéndose a las OMP. Y ello fue así porque la Carta de Naciones Unidas es un instrumento jurídico flexible que debe responder, como toda norma jurídica a los vientos de cambio, “la Carta de las Naciones Unidas, es también un documento de genios porque puede mantener sus principios adaptándose a las nuevas condiciones”¹⁷.

Siendo así, España, independientemente de cualquier otra consideración, tiene la obligación jurídica de contribuir al pago de las operaciones de mantenimiento de la paz que establezca la Organización de las Naciones Unidas, de acuerdo con el artículo 17 de la Carta, por lo que la Asamblea General establecerá los procedimientos y los prorrateos pertinentes, de conformidad con las consideraciones que establezca.

2. La contribución de España a las partidas presupuestarias de las OMP de las Naciones Unidas

Como acabo de mencionar, de acuerdo con el artículo 17 de la Carta de Naciones Unidas,

«1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización.

13. I.C.J. Report. 1971, p. 16, par. 53.

14. Pogany, I. S.: *The Security Council and the Arab-Israeli Conflict*, St. Martin's Press, New York, 1984, p. 9.

15. SCOR 1589th meeting, pp. 5, 9 y 11; 1594th meeting, pp. 5 y 6 y 1598th meeting, p. 3.

16. Boutros-Ghali, B., “Maintaining International Peace and Security: the United Nations as Forum and Focal Point”, en *Loyola of Los Angeles International and Comparative Law Journal*, vol. 16, num. 1, 1993, p. 3.

17. *Ibidem*, p. 2.

2. Los gastos de la Organización serán sufragados por los Miembros según el reparto fijado por la Asamblea General».

De esta forma, España desde su ingreso en Naciones Unidas ha venido contribuyendo en función de los criterios establecidos en cada periodo presupuestarios.

La Asamblea General, aun considerándose las OMP “gastos ordinarios de la Organización”, viene señalando un presupuesto ordinario para actividades, infraestructuras, personal y servicios y otro presupuesto paralelo dedicado exclusivamente a las OMP.

España, como cualquiera de los otros Estados Miembros, está obligada a contribuir a esos dos presupuestos. El presupuesto ordinario vigente para el bienio 2014-2015 cifra el presupuesto en 5.392 millones de \$, de los que España está obligada a abonar 75.760.424 \$, es decir el 2,97 %, que es la cuota que tiene asignada.

En relación con los gastos de las OMP el presupuesto vigente estipula un presupuesto de 7.061 millones de \$, que como puede comprobarse es incluso mayor que el presupuesto ordinario.

En esta partida, España, incluso debe pagar más porque es más consumidora de paz y más rica, por lo tanto tiene más interés en la estabilidad y en la paz y seguridad internacionales.

Los principios generales en los que se basa la financiación de las OMP son los siguientes:

- a) La financiación de dichas operaciones es responsabilidad colectiva de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y, en consecuencia, los costos de las operaciones de mantenimiento de la paz son gastos de la Organización que deben sufragar los Estados Miembros de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas;
- b) Para sufragar los gastos a que dan origen esas operaciones se requiere un procedimiento diferente del que se aplica para sufragar los gastos del presupuesto ordinario de las Naciones Unidas;
- c) Mientras que los países económicamente más desarrollados están en condiciones de hacer contribuciones relativamente mayores a las operaciones de mantenimiento de la paz, los países económicamente menos desarrollados tienen una capacidad relativamente limitada para contribuir a las operaciones destinadas a mantener la paz que ocasionen gastos considerables;
- d) La responsabilidad especial que incumbe a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad respecto del mantenimiento de la paz y la seguridad debe tenerse presente al determinar sus contribuciones para la financiación de las operaciones relacionadas con la paz y la seguridad;

e) Cuando las circunstancias lo justifiquen, la Asamblea General tendrá especialmente en cuenta la situación de cualesquiera Estados Miembros que sean víctimas de los acontecimientos o acciones que den lugar a una operación destinada a mantener la paz, y la de los involucrados en alguna forma en ellos¹⁸.

Los 10 principales proveedores de financiación para OMP durante el periodo 2013-2015, actualmente vigente son¹⁹:

Estados Unidos (28,38%)

Japón (10,83%)

Francia (7,22%)

Alemania (7,14%)z

Reino Unido (6,68%)

China (6,64%)

Italia (4,45%)

Federación Rusa (3,15%)

Canadá (2,98%)

España (2,97%)

Como puede comprobarse, España, aun habiendo perdido un puesto en la escala, como consecuencia de la crisis económica, todavía sigue siendo el contribuyendo número 10 a todos los gastos de la ONU, incluyendo las OMP²⁰.

Esto también le permite participar en el grupo creado *ad hoc* y llamado Grupo de Ginebra, para seguir el funcionamiento de la Secretaría General y compuesto por los Estados que pagan más del 1% a la Organización, que son en la actualidad 16 Estados²¹.

Véase como han cambiado las fuerzas, desde el punto de vista presupuestario en el seno de las Naciones Unidas. Mientras que Rusia y China contribuyen a los gastos de la Organización con porcentajes ridículos, conservan el derecho de veto en el Consejo de Seguridad y mientras el Reino Unido y Francia han sido ampliamente superados por Japón, con diferencia, e incluso el Reino Unido por Alemania, siendo Estados que no poseen derecho de veto ni tienen siquiera garantizado un puesto en el Consejo de Seguridad.

Ahora bien, además del pago de sus cuotas para el presupuesto ordinario, España, como todos los restantes Estados miembros de las Naciones Unidas, tiene la obligación de contribuir a los presupuestos de las operaciones de mante-

18. Resolución Asamblea General 55/235, de 30 de enero de 2001.

19. Resolución Asamblea General A/C.5/68/26, de 21 de agosto de 2014.

20. Ha llegado a estar en el puesto núm. 8. Véase la Resolución 52/215, de 22 de diciembre de 1997.

21. El último Estado en incorporarse ha sido Turquía, quien en el presupuesto actual ha pasado del 0,60% hasta el 1,30%

nimiento de la paz. Como ya he dicho, estas operaciones se financian con cuotas separadas del presupuesto ordinario, pero suponen gastos generales de la organización, por lo que todos los Estados miembros están obligados a contribuir según sus grados de desarrollo.

Es cierto que, además de estas cuotas obligatorias, aunque separadas del presupuesto ordinario, hay cuotas voluntarias, provenientes generalmente de países que se benefician de las operaciones de mantenimiento de la paz, como, por ejemplo, Chipre que financia voluntariamente un tercio de UNFICYP o Kuwait que ha financiado gran parte de UNIKOM.

Hay cuatro grupos, atendiendo el nivel contributivo de cada Estado: Grupo A, compuesto por los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad; B, por los Estados no permanentes pero altamente desarrollados; C, por Estados con menos grado de desarrollo; D, E, F, G, H, I y J por el resto de Estados, con diversos niveles.

En este sentido, en enero de 1990 España pasó voluntariamente del Grupo C al Grupo B.

Ahora bien, ¿cómo paga España esta contribución presupuestaria?

Como todos los Estados está obligada al desembolso de las cantidades asignadas, antes del 31 de marzo de cada año natural, sin embargo, España, como otros Estados puede hacer contribuciones con personal, militar, policial o civil, con equipos o servicios de apoyo²². En este sentido, se hace una valoración por cada operación (cada soldado vale 1028 \$ al mes; policía y personal civil según cada operación y la logística, de acuerdo a los criterios señalados por la Asamblea General o la Secretaría General de Naciones Unidas)²³.

En todo caso, hay un Memorándum de Entendimiento (MOP) entre cada Estado contribuyente y la ONU donde se señalan todos estos elementos, donde hay cantidades ya estipuladas de forma estándar y es pagada por la Secretaría General de la ONU de conformidad con las cantidades asignadas por persona y año.

Se puede decir que España, como casi todos los Estados de la UE, es buena pagadora, puntual y debidamente. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de la devolución de los gastos por parte de Naciones Unidas. Pérez Murielo

22. Hay un esclarecedor resumen de los gastos originados por las OMP, por zonas geográficas, por clase de gastos, por organismos y por años en Pérez Murielo, F., "Exigencias y coste de la participación española en las Operaciones de Paz" en Sepúlveda, I. (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, p. 156.

23. Los procedimientos para los reembolsos están señalados en la Resolución 50/222 de 10 de mayo de 1996.

señala que “en principio los gastos originados en las operaciones preconizadas por Naciones Unidas deberían ser compensados por la organización, pero esto solo (se) realiza en una reducida proporción y con bastante retraso, así únicamente se han recibido unos 112 millones de dólares, que toda vez que los gastos ya habían sido atendidos con cargo a los créditos facilitados por el Ministerio de Hacienda, han sido entregados en el tesoro por el Ministerio de Defensa”²⁴.

3. La contribución militar

Además de su contribución económica, la participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz se corresponde con su papel de potencia media europea y su aportación se realiza, sobre todo, en el campo militar y logístico, aunque no es despreciable el campo técnico o civil.

La aportación española a este tipo de operaciones internacionales es relativamente reciente. Realmente nunca tuvo España posibilidades, ni políticas ni financieras, para hacerlo. Ahora, sin embargo, su papel es relevante, sin llegar a maximizarlo.

Cuando el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 435/78 donde se preveía establecer una operación militar para supervisar la independencia de Namibia, España aun no estaba en condiciones ni económicas, ni logísticas ni operativas de participar en dicha operación. Sin embargo, se produjo un considerable retraso que permitió que a comienzos de los años ochenta, el Secretario General de Naciones Unidas sondease al Gobierno español con el objetivo de hacerle participar.

España participaba en esos momentos en el Comité especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, órgano subsidiario creado por la Asamblea General en 1965. Sin embargo, a pesar de esta participación y de elaborar informes, propuestas y otras cuestiones de índole burocrática, España no participaba directamente en las misiones sobre el terreno.

En la década de los ochenta se estaban produciendo cambios sustanciales en la política de defensa nacional española. Nuestro ingreso en la OTAN, los acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, el ingreso en la Unión Europea Occidental, etc. Por tanto faltaba una más significativa presencia militar en las misiones de paz de las Naciones Unidas.

Por primera vez, en 1982, España consideró la posibilidad y se comprometió a aportar 10 aviones militares y personal adecuado para contribuir al regreso de los refugiados para el proceso electoral namibio.

24. Pérez Murielo, F., “Exigencias... op. cit., p. 157.

El retraso que sufrió esta operación hicieron que su participación no se llevara a efecto hasta 1989, tras más de 25 años de gestiones diplomáticas y políticas. Y esto a su vez hizo que no fuera la primera salida de militares españoles al exterior en misiones de paz.

El 23 de diciembre de 1988 el Secretario General de las Naciones Unidas solicitaba a España que enviara 7 observadores militares para verificar la retirada de las tropas cubanas de Angola²⁵. Y España empezó entonces de “forma moderada”²⁶ a participar en las OMP de Naciones Unidas.

La primera vez que salieron militares españoles fue en Angola, en UNAVEM I, creada en diciembre de 1988 y operativa desde abril de 1989, donde España destacó a 10 oficiales, reduciéndose a 6 en enero de 1990. España, por primera vez como he dicho, aportaba contingentes militares a una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Como dice García Cantalapiedra “para España se abría un lugar desconocido o *terra ignota*, no solo en términos de operatividad de nuestras fuerzas armadas sino también en cómo respondería la población española, como otros pueblos y países ante nuestra aparición en estas operaciones”²⁷.

Esta operación en Angola habría de extenderse a un segundo mandato (UNAVEM II) donde seguían colaborando militares españoles, como fuerzas integrantes del contingente de Naciones Unidas. Luego incluso se establecería un tercer mandato, donde seguiría colaborando España (UNAVEM III).

En Namibia (UNTAG) también terminaría colaborando España, tal como ya tenía previsto, en el momento en que se decidió que se daban las condiciones para el despliegue.²⁸ Simultáneamente, España había aceptado contribuir a la pacificación de Centro América por la que aceptó enviar militares españoles a ONUCA, la operación de las Naciones Unidas en Centro América, cuya jefatura estuvo a cargo de un General de División español²⁹.

25. Sintés, L. A., “La participación de las FAS en misiones internacionales”, en Sepúlveda Muñoz, I. y Alda Mejías, S. (Eds.), *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, p. 434.

26. Navajas Zubeldía, C., “El inicio de las Operaciones de la Paz como punto “final” de la larga transición militar” en Sepúlveda, I. (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, p. 109.

27. García Cantalapiedra, D., “La evolución de la participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz: una imagen de España en el exterior 1989-2014”, en *Comillas Journal of International Relations*, nº 1, 2014, p. 83.

28. Fueron 150 efectivos de todas las graduaciones y 8 aviones AVIOCAR y 1 Hércules C-130 para labores de reconocimiento y apoyo aéreo.

29. 57 oficiales españoles estuvieron desplegados inicialmente en esta operación, lo que da idea de la importancia que España estaba concediendo a estas operaciones.

Luego vendrían Haití (ONUVEH), Mozambique (ONUMOZ), Ruanda (UNAMIR), El Salvador (ONUSAL), Yugoslavia (UNPROFOR), Guatemala (MINUGUA) etc. En ellas se enviaron oficiales, guardias civiles, policías nacionales, personal civil, expertos en varias ramas técnicas, jurídicas, pedagógicas, de comunicación, etc., clases de tropas (en UNPROFOR llegó a haber hasta 1400 hombres de infantería, ingenieros, caballería, logística, sanidad, etc.) y numerosos aviones (de combate, de transporte, cisternas), barcos, carros de combate, vehículos de transporte, etc.

En ONUSAL simultáneamente hasta 138 oficiales, cifra que en ese momento ningún otro Estado había aportado, lo que supuso un fuerte impulso a la candidatura española de esos años al Consejo de Seguridad como miembro no permanente, que finalmente obtuvo.

En definitiva, España no sólo contribuye, como es su obligación, con el porcentaje del presupuesto total de todas las operaciones sino que en muchas de ellas aporta efectivos militares y material logístico u operativo, a plena satisfacción de Naciones Unidas.

Esto le valió en abril del año 2000, el liderazgo de una OMP de Naciones Unidas, por primera vez, por un Genera español, el General Ortuño Such, en Kosovo³⁰.

De esta manera nuestra contribución a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, como dijo en su día nuestro entonces Ministro de Defensa, Sr. García Vargas, “se ha convertido en un importantísimo activo de la política exterior de España, haciendo que ésta gane protagonismo en la comunidad internacional. Nuestros cascos azules son en estos instantes uno de los más efectivos argumentos de nuestra diplomacia”.

Este importante activo de nuestra política exterior no se reduce sólo a operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, sino que se amplían a otras operaciones de otras organizaciones internacionales o misiones multinacionales, como la OSCE, la OTAN, la UEO, la misión en Kurdistán, Guinea Ecuatorial, etc.

Sin ánimo de exhaustividad, el grueso del presupuesto de la presencia militar en OMP en el exterior (sin identificar a la O.I. que la establece) supone una asignación extra al Ministerio de Defensa, al que le dota de un Fondo de Contingencia³¹ de los PGE (cuyo 95% va destinado a las OMP) habiendo

30. Sintés, L. A., “La participación... op. cit., p. 443.

31. Estos Fondos de Contingencia son reservas del 2% del total de los gastos para operaciones no financieras en el marco del Presupuesto nacional.

llegado en 2015 a 14,36 millones de €³². En realidad estamos hablando de créditos extraordinarios³³.

Es verdad que este sistema de financiación ha sido criticado duramente por el propio Tribunal de Cuentas, donde considera “indispensable modificar el procedimiento actual de presupuestación de los gastos necesarios para financiar las operaciones de paz”³⁴ dado que, como he dicho, se hacen con mecanismos de ampliación de créditos con cargo al citado Fondo de Contingencia.

Esto, quizás, se hace para, como señala Vázquez Ramos “no aumentar la huella presupuestaria inicial de defensa en medio de un ciclo de fuerte recesión económica y dramáticos recortes del gasto en todas las políticas públicas”³⁵.

Por otro lado, se produce algunos problemas en cuanto a los reembolsos que hace la ONU en relación con los gastos satisfechos por España en las OMP, que son tardíos y no se ajustan a los procedimientos establecidos. En este sentido Cossio y Alonso han señalado lo siguiente:

“Se pone de manifiesto que todo el proceso de reconocimiento y reembolso de las compensaciones al Estado español por parte de la ONU sufre de evidentes demoras, retrasos que dificultan significativamente los trabajos de imputación de los costes reales soportados por el Ministerio de Defensa.

Así se produce un fuerte desplazamiento temporal de los reembolsos de los gastos que se compensan respecto de los ejercicios económicos en que éstos se originan, y como consecuencia de los anterior existe, en los correspondientes ejercicios, una minoración significativa de las compensaciones reembolsadas del incremento de la presencia de fuerzas armadas en misiones de paz de la ONU”³⁶.

Para entender el problema, permítaseme transcribir un texto del General Síntes:

32. Fonfría Mesa, A., *Presupuesto de Defensa 2015: sin novedad*, IEEEE, Documento “Opinión”, 07/2015, 12 de enero de 2015, p. 8. Un estudio sobre la forma de financiación en Países Bajos, Reino Unido, Canadá, Dinamarca y Alemania puede verse en De Hass, M. & Beerthuisen, M., “Financing of Peacekeeping Operations: a benchmark study”, Netherlands Institute of International Relations, Clingendael Institute, June 2008.

33. Vázquez Ramos, A., Elementos de cambio y permanencia: potenciales escenarios de financiación de las misiones internacionales, IEEEE, Documento “Opinión”, 80/2011, 16 de noviembre de 2011, p. 3.

34. Tribunal de Cuentas “Informe de Fiscalización de la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales, ejercicios 2009 y 2010”, nº 943, 2012, p. 73.

35. Vázquez Ramos, A., Elementos de cambio... op. cit., p. 5.

36. Cossio Capdevilla, A. y Alonso Rodríguez, S., “Análisis de la Participación de las Fuerzas Armadas Españolas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las distintas Organizaciones Internacionales y su control”, en *Revista Española de Control Externo*, vol. 7, nº 19, 2005, p. 123.

“El “228”, como en lenguaje común lo conocíamos (se refiere al nº de imputación de gastos del Fondo de Contingencia), ha sido un instrumento contable, flexible, que partiendo de una asignación inicial mínima, mediante el mecanismo de créditos ampliables ha intentado abarcar todo tipo de gastos, en un equilibrio no siempre fácil con las normas del Tribunal de Cuentas.

Pero, como he sido testigo directo, en el campamento de refugiados de Hamalla en Albania era urgente adquirir grava para poder construir sobre un cenegal, un campamento de refugiados y se decidió pagar 50 dólares por camión que acudiese a nuestra urgente petición. Difícilmente se podían cumplir las estrictas prescripciones del necesario Tribunal”³⁷.

Obviamente, al margen de los presupuestos del Ministerio de Defensa, hay partidas presupuestarias en el Ministerio de Asuntos Exteriores, donde, por ejemplo, a pesar de las restricciones económicas no se ha suprimido la figura del Embajador Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz³⁸, incardinado dentro de la Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad.

En estos momentos, según datos de la Oficina Marca España, del Ministerio de Asuntos Exteriores, “hay 2.042 militares y Guardias Civiles en operaciones en el exterior cuyo contingente total lo forman 1.107 militares del Ejército de Tierra, 580 de la Armada, 265 del Ejército del Aire, 44 de la Guardia Civil y 46 de los Cuerpos Comunes de la Defensa”³⁹.

Por tanto, la participación militar de España en las misiones de paz de la ONU cuestan dinero y tienen dificultades de financiación⁴⁰, incluso la transparencia informativa, los criterios de participación y la efectividad del aporte español puede ser criticado⁴¹ y, a pesar de ello, España es buena cumplidora con sus obligaciones internacionales en este terreno.

Uno de los contingentes más solicitados por la Secretaría General de Naciones Unidas es la de Guardias Civiles. Las condiciones en las que tienen que operar

37. Sintés, L. A., “La participación... op. cit., p. 451.

38. Cargo ostentado en estos momentos por la Embajadora Esther Monterrubio Villar (BOE 168, 14 de julio de 2012).

39. <http://marcaespana.es/agenda/2015/enero/participación-española-en-misiones-de-paz>

40. Correa Burrows, P., “Cómo se Financian y Cuánto cuestan a España las Misiones Internacionales de Paz?”, Observatorio de Política Exterior de España, *Memorando OPEX*, nº 143/2010.

41. Teixeira Araujo, Cl., “España y las Misiones Internacionales de Paz: Análisis de los criterios, efectividad y transparencia del aporte español a las misiones de paz en el año 2009”, Documento de Trabajo de Intermón Oxfam e IECAH, nº 4, 2010 (http://www.iecah.org/web/images/stories/publicaciones/informes/descargas/Informe4_2010.pdf).

en muchas, muchísimas ocasiones los contingentes nacionales que integran las misiones de paz, les hace idóneos porque, en general suelen trabajar en permanente contacto con la población civil y en zonas rurales, situaciones ambas de gran tradición en el cuerpo español de la Guardia Civil, que no tienen otros cuerpos policiales extranjeros. Además, el hecho de estar sometidos a una disciplina militar, dependientes, en parte, del Ministerio de Defensa permite que puedan desplegarse en condiciones de riesgos importantes.

De esta forma, la Guardia Civil española, desde su integración en los contingentes de ONUSAL, en 1991, ha venido participando regularmente, cuando las circunstancias lo exigían⁴².

La permanente solicitud desde el Cuartel General de la ONU en Nueva York, hizo que se creara una unidad de proyección internacional, contando con una brigada específica para realizar misiones de paz. Por tanto, dispone de plantilla y recursos propios⁴³.

Sus despliegues y sus misiones se han desarrollado desde comienzo de los años noventa a plena satisfacción de Naciones Unidas⁴⁴.

Además del ejercicio propiamente policial, ha desarrollado tareas de control, apoyo, formación de policías, llamadas por sus siglas en inglés “SMART” (Support, Monitoring, Advice, Report and Training)⁴⁵.

4. La contribución logística

Naciones Unidas no sólo requiere hombres para las OMP. También requiere apoyo logístico suficiente para dichas operaciones. En este terreno, España, como Estado fuertemente desarrollado, está más obligado que otros, porque dispone de las capacidades, de la tecnología y de los instrumentos necesarios. Por ello, a parte de los hombres y mujeres que forman sus contingentes, hace esfuerzos suplementarios. Crea condiciones de vida, establece campos para refugiados, crea hospitales de campaña, aporta contingentes médicos, transporte naval y aéreo⁴⁶.

42. López Corral, M., “La Guardia Civil en las Misiones Internacionales de Paz” en Sepúlveda, I. (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, pp. 129-139.

43. Alda Mejías, S., “La contribución multifuncional de la Guardia Civil en las Misiones de Paz, 1991-2005”, en Sepúlveda Muñoz, I. y Alda Mejías, S. (Eds.), *Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa: transición y modernización*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, UNED, Madrid, 2007, p. 318.

44. Laguna Aranda, J.I. y Ruano Rando, J., “Evolución histórica de las misiones de la guardia civil en el extranjero”, en *Cuadernos de la Guardia Civil. Revista de Seguridad Pública*, vol. XXIX, 2004, pp. 29-35.

45. Alda Mejías, S., “La contribución multifuncional... op. cit., p. 325, nota 6.

46. Sintés, L. A., “La participación... op. cit., p. 443. Para conocer más las aportaciones logísticas españolas en las distintas operaciones, véase Feliu Ortega, L., *Las Misiones de las Fuerzas Armadas*

Quien marca las necesidades de la operación es el Departamento de OMP de Naciones Unidas, adscrito a la Secretaría General de la ONU. Es el aparato operativo y es el nexo que consulta con el Representante Permanente, en este caso de España, en relación con las necesidades.

Otro Departamento, el de Apoyo a las Actividades en el terreno, se hace responsable de prestar el apoyo logístico necesario. Naciones Unidas tiene una Base de Apoyo Logístico en Brindisi, Italia.

Según la doctrina de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se entiende por logística: “El arte de proporcionar transporte, alojamiento, abastecimiento, y apoyo técnico, no sólo a unidades militares, sino también a otros elementos, tales como observadores, monitores, policía y staff civil, tratando de cubrir el desarrollo de todas las actividades en la misión, aunque no estén directamente ligadas a las operaciones”⁴⁷.

Las actividades logísticas de las OMP, pues, abarcan los servicios administrativos, el apoyo de material y equipamientos, transporte, mantenimiento de equipos, apoyo técnico, apoyo de aviación, comunicaciones, personal, seguridad, servicios contables, servicios médicos, servicios de apoyo y servicios generales⁴⁸.

Cuando ya se han identificado las necesidades y se conoce el tamaño de la misión, los distintos contingentes, los recursos necesarios, etc., es el Estado que aporta los contingentes el que provee y ejecuta las tareas logísticas, salvo que se haya considerado necesario la adquisición de ciertos equipos (por ejemplo, vehículos, sistemas de comunicación, etc.). Esto hace especialmente complejo el sistema porque la variedad de fuentes, la integración y la coordinación necesaria, la equidad deseable en las aportaciones⁴⁹ hace que tenga que haber una coordinación absoluta.

Cuando se ha decidido el establecimiento de una OMP en el marco de Naciones Unidas, los responsables del Departamento exploran al Representante Permanente de España, señalando las necesidades y las condiciones. A veces, los soberanos territoriales o administradores territoriales no desean fuerzas armadas de determinados Estados (por ejemplo, de Estados Unidos en Líbano o de España en el Sáhara) y hay que respetarlo. S veces, el propio Estado don-

Españolas en el Exterior, Documentos del Foro de la Sociedad Civil nº 3, Madrid, 2010.

47. Alberto Sánchez, M., “La logística en Operaciones de Paz”, 2008, en <http://www.zona-militar.com/foros/threads/la-log%C3%ADstica-en-operaciones-de-paz.15494/>

48. Baig, K., *Logistical Support to United Nations Peacekeeping Operations: An Introduction*, The United Nations Institute for Training and research, Programme of Correspondence Instruction, New York, 2002, pp. 23-24.

49. *Ibidem*, p. 31-32.

de se tienen que desplazar las fuerzas, sugieren contingentes nacionales, por ejemplo, de España (Estados de Centro América, Estados Árabes...).

Tomada la decisión a nivel nacional, se negocia la contribución y se establece la contrapartida, incluyendo todo el apoyo logístico que viene cuantificado. Las fases vienen determinadas por el planeamiento, el desarrollo, el mantenimiento y la liquidación⁵⁰.

5. La contribución civil

Obviamente, cuando se produce un requerimiento de personal para una misión de paz, puede detectarse la necesidad de contar con personal civil, fundamentalmente cuerpos policiales o fuerzas de seguridad pública. En España estos contingentes lo forman agentes de la Policía Nacional.

El Ministerio del Interior, a través de la Secretaría General de Cooperación Policial Internacional de la Secretaría de Estado de Seguridad evalúa las posibilidades y decide enviar al personal requerido. En estos momentos, según se señala en la Revista Policía, hay desplegados 34 policías españoles en distintas operaciones (Bosnia, Haití, Sierra Leona, Congo, Timor Oriental, Afganistán, etc.)⁵¹.

Sin embargo, las complejas tareas que se ejercen actualmente en las misiones de paz, que llegan incluso a asumir tareas internas de gobiernos provisionales, o necesitan de formadores de cuerpos de protección civil, de asesoramiento legislativo, de observadores electorales, etc. etc. Sobre todo en las operaciones de construcción de la paz (peacebuilding) son especialmente bienvenidos estos civiles⁵²

En este sentido, España también provee de este tipo de personal civil, generalmente funcionarios civiles, que pueden ser jueces, juristas, profesores universitarios, ingenieros, arquitectos, expertos en derechos humanos, informáticos, etc.

A veces, la provisión de civiles se hace a través de la selección de personal interesado, procedente del mundo civil, por ejemplo, aquellos que habiendo realizado cursos de formación (bien en la Escuela Diplomática, bien en la Escuela de Guerra), en materia de observación electoral, muestran interés y son, bien propuestos, bien enviados directamente a este tipo de tareas.

Cuando la Misión (como Kosovo, Timor, Camboya, etc.) requiere expertos funcionarios, se hacen convocatorias específicas, en función de las necesidades, y los Estados, España, en este caso, propone los funcionarios requeridos. En

50. *Ibidem*, p. 71.

51. http://www.policia.es/iep_web/publicaciones/revista_policia/2009/228/reportaje1.php Los datos son de 2009.

52. Schirch, L., *Civilian Peacekeeping: Preventing Violence and Making Space for Democracy*, Life & Peace Institute, Uppsala, Sweden 2006, pp. 11-12.

algunas ocasiones ha propuesto expertos jurídicos para asesoramiento en materia legislativa, antropólogos para la realización de autopsias, expertos criminólogos, para la investigación de hechos relevantes para la imputación criminal, expertos en comunicación, psicólogos, etc. Aquí hablamos de capacidades de reconstrucción institucional⁵³.

El estatus de estos contingentes es variado. Pueden ser reclutados en el “mercado” internacional, en los que se autoproponen y son reclutados, una vez el Estado les haya otorgado la correspondiente comisión de servicio, en caso necesario. Pueden ser solicitados por la propia Organización de Naciones Unidas. Hay algunas instituciones, como la Pearson Pecekeeping Centre in Canada o la Kofi Annan International Peacekeeping Traibning Centre for rthe Constructive Resolution en Ghana o el Interbnational Civilian Peacekeeping and Peacebuilding Training Program de Austria⁵⁴.

Es verdad que las misiones de paz de Naciones Unidas suelen ser más de carácter militar, y otras organizaciones como la OSCE, incluso la Unión Europea se reservan papeles de construcción de paz, por lo que cuentan con más civiles. Sin embargo, las multitareas de las misiones de la ONU hace que se vayan incorporando, cada día más, este tipo de personal civil, generalmente reclutado en el medio internacional.

6. Las perspectivas de futuro

España ha participado en 28 operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (además de en 17 de la Unión Europea y 5 de la OTAN). España, por tanto, ha sido un importante aliado de las OMP de Naciones Unidas⁵⁵. Ello a pesar de que, quizás, la sociedad española no ha percibido, en general, la trascendencia de su participación ni, probablemente, el esfuerzo necesario que hace⁵⁶.

A pesar de ello, una de las más sólidas señas de identidad de la marca España es, precisamente, las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ello, España ofreció a Naciones Unidas la sede de una base logística, complementaria a la de Brindisi en Italia, que, finalmente se está desarrollando en la ciudad valenciana de Quart de Poblet. Esta nueva base, instalada gracias al apoyo español,

53. *Ibidem*, p. 13.

54. *Ibidem*, p. 86.

55. Ver en este sentido, dividida por grupos, la introducción de Sepúlveda, I., “Veinte Años Participación Española en Operaciones Internacionales de Pacificación”, en Sepúlveda, I. (Ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación*, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa. Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, Madrid, 2009, pp. 14-16.

56. Martínez Isidoro, R., “Las Operaciones de Apoyo a la Paz”, *Documento de Trabajo* 25/2009, Real Instituto Elcano, 2009, p. 2.

se hará fuerte en el marco del control de las comunicaciones, especialmente las transmisiones electrónicas. Esta puesta a disposición de Naciones Unidas de esta Base de Apoyo Logística, fue uno de los más importantes compromisos que adquirió España para sentarse en el Consejo de Seguridad en el periodo 2015-2017⁵⁷. Fue inaugurada en julio de 2011 y representa una de las grandes aportaciones de España al futuro de las OMP de Naciones Unidas.

La complejidad de las actuales misiones hace difícil pensar que serán suficientes los componentes clásicos o las misiones con mandatos clásicos, entendiéndose por clásico lo desarrollado hasta ahora.

Los componentes civiles, los actores variados, incluyendo las ONGs, las necesidades de reconstrucción postconflicto, que requiere todo tipo de ayuda, incluso a largo plazo, las nuevas exigencias de democratización, de respeto por los derechos humanos, la integridad del enfoque político, la necesidad de la alerta temprana, etc.⁵⁸ están requiriendo una coordinación muy superior a las habidas hasta la fecha.

Naciones Unidas se dio cuenta de estas necesidades y creó la Comisión de Consolidación de la Paz. Sin embargo, la excesiva burocratización, la variedad de actores (desde el Banco Mundial hasta las ONGs, pasando por otras OOII, por órganos, programas y agencias muy diversas, etc.) hacen irreconocible el proyecto.

Habría que tomarse en serio este tema de la paz y seguridad internacionales y los Estados carecen de valiente voluntad política, que vaya más allá del caso inmediato que se produce o de las próximas elecciones. Por ello, debemos seguir siendo consciente de que los costos de nuestra participación en OMP en situaciones complejas “pueden significar costes humanos, económicos y políticos”⁵⁹.

Naciones Unidas representa el multilateralismo activo⁶⁰ pero tiene problemas de financiación y de credibilidad en la agilidad.

Por ello, las perspectivas de futuro auguran una convivencia difícil entre las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU y los otros muchos actores, sobre todo regionales, donde hay mayor apego y mayor disponibilidad. Sin embargo, la operatividad global de la que dispone la ONU no es comparable a la de otras organizaciones internacionales regionales, ni su credibilidad. Por ello, España debería apostar más por este tipo de operaciones que por otras y,

57. Rajoy, M., “España y su compromiso con las Naciones Unidas”, en *Diálogo, Solidaridad, Compromiso - España 2015-2016 Candidata al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2013, p. 2.

58. Aguado Arroyo, F., *El futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU*, Documento Opinión 43/2013, IIEE, Madrid 2013, pp. 1-13.

59. García Cantalapiedra, D.: *op. cit.*, p. 87.

60. Iglesias, A.J., *Naciones Unidas como principal elemento de multilateralismo del siglo XXI*, Monografía 109 del CESDEN, Madrid, 2009.

ahora que dispone de asiento en el Consejo de Seguridad, tiene la oportunidad de aceptar el reto de ejercer su responsabilidad y la de la ONU en los conflictos surgidos, no sólo por los levantamientos armados sino también por los desastres industriales, los desastres naturales o los desastres medioambientales globales, que generan inestabilidad, insuficiencia alimentaria, peligrosidad sanitaria, movimientos migratorios masivos, etc. que, a veces, van a requerir la participación activa de este tipo de operaciones multioperacionales, donde junto a los elementos militares y policiales, el elemento civil será clave.

Conclusiones

Nadie mínimamente informado puede achacar a España que se haya desentendido de la seguridad global, en el marco de la ONU. Por el contrario, España es un alto contribuyente a las misiones de paz de esta Organización Internacional. Y no sólo es un contribuyente financiero, que lo es, sino un contribuyente logístico y humano, de primer orden.

Ahora bien, esta realidad choca con la realidad de la falta de voluntad colectiva para llevar a cabo las tareas propias del propósito principal de la ONU que es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, porque los Estados fuertemente militarizados están más abocados a políticas unilaterales o a la resolución de conflictos puntuales o en puntos ya de desesperación.

España, que alguna vez ha tenido la tentación de alinearse con situación poco jurídicas en el marco de la paz y seguridad internacionales, debe aprovechar su potencial internacional para impulsar el multilateralismo eficaz, a través de operaciones de mantenimiento de la paz, que puedan contribuir a la consolidación de la paz, en aquellas regiones del mundo especialmente vulnerables.

Claro que también son necesarios otros métodos, sobre todo los métodos de prevención y de alerta temprana. Sin embargo, en relación con el objeto de este análisis, centrado en las operaciones de mantenimiento de la paz, España dispone de todos los ingredientes y, ahora, incluso, una base operativa de la ONU en territorial español, que si no le falta la voluntad política, podrían generar estímulos para poder ganar la paz.

España como Estado altamente desarrollado y, por tanto, con una sociedad más concienciada pero a su vez más vulnerable por posibles modificaciones de su bienestar social, debería estar especialmente interesada en contribuir en cualquier lugar donde la paz y la seguridad se sientan amenazadas y las OMP de la ONU son instrumentos muy idóneos para colaborar en la estabilidad, tan necesaria para todos, también para que los españoles puedan seguir manteniendo sus altos niveles de seguridad y bienestar.

NUEVOS CONCEPTOS EN LAS MISIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

CARLOS APARICIO AZCÁRRAGA*

En noviembre de 1994 me incorporé, siendo entonces un comandante recién ascendido y aún sin completar mi formación en idiomas extranjeros, a mi primera experiencia en un Cuartel General multinacional, bajo la bandera y el mandato de las Naciones Unidas, en el Mando de Bosnia Herzegovina de la UNPOFOR (Fuerza de Protección de las NN.UU. en la Antigua Yugoslavia). Veinte años más tarde estoy cerrando mi recorrido profesional, ya con una decena de experiencias internacionales, pero sólo en mi segunda misión con las NN.UU., en esta ocasión con la UNOCI, Operación de las NN.UU. en Costa de Marfil.

Mucho ha llovido en este tiempo y muchas son las cosas que han cambiado en las misiones de paz desde entonces. Sucesos como los de Svrénica en Bosnia o las recordadas masacres de Ruanda y Burundi en el corazón de África en la mitad de la década de los noventa, pusieron en marcha multitud de debates y dieron lugar a nuevos conceptos que han influido, sin duda, en el devenir de la política internacional de estos últimos años.

Desgraciadamente la experiencia cotidiana nos demuestra que la comunidad de las naciones no ha dado con fórmulas suficientemente resolutivas que puedan garantizar la imposibilidad de la repetición de tan tristes sucesos, pero

* General de Brigada de Artillería, Jefe de Estado Mayor de la Fuerza de la Operación de las NN.UU. en Costa de Marfil (UNOCI).

hoy disponemos de conceptos y doctrinas que, aun sin asegurar esas soluciones, han significado un evidente progreso en la obligada defensa de los que más sufren.

Conceptos como la Injerencia Humanitaria, la Imposición de la Paz, la Intervención Preventiva, la Protección de la Población Civil o la Responsabilidad de Proteger, que hoy son comunes en los debates que a todos los niveles provocan los nuevos conflictos, rompieron una consolidada doctrina de “no injerencia” que había resultado de la guerra fría y de las frecuentes guerras coloniales de la mitad del siglo XX, maniatando a las fuerzas internacionales en sus entonces muy y aún hoy bastante limitada capacidad de actuación.

Entre estos conceptos me quiero centrar en este trabajo en dos de ellos, el de “Protection of Civilians (POC)” y en el muy similar de la “Responsibility to Protect (R2P)”, que he traducido como “Protección de la Población Civil” y “Responsabilidad de Proteger”, evitando en el primero de ellos otras traducciones que en castellano pueden dirigirnos a términos como “protección civil”, “protección de civiles” u otras que no encajan correctamente con este concepto. El desarrollo de la POC nos lleva a una serie de importantes preguntas: ¿Qué son hoy para las NN.UU. la “Protección de la Población Civil” y la “Responsabilidad de Proteger”?; ¿Por qué es cada vez más importante y frecuente el mandato de protección a la población Civil?; ¿Qué desarrollos conceptuales e innovaciones operacionales han supuesto para las fuerzas de paz?; ¿Cuáles son los desafíos de futuro de este mandato de POC?

En los siguientes párrafos trataré de dar una somera respuesta a estas preguntas, siguiendo en sus líneas los trabajos doctrinales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de las NN.UU. y de algunos de los “think tanks” más próximos a las doctrinas de la ONU (recomiendo especialmente el trabajo de “Citizens for Global Solutions”, que puede encontrarse en ablatter@globalsolutions.org).

En los conflictos armados contemporáneos, a menudo una abrumadora mayoría de las víctimas está constituida por civiles indefensos, que con frecuencia han sido objeto de ataques deliberados (no simplemente por daños colaterales, que es otro problema a menudo vinculado). Las poblaciones más vulnerables en situación de riesgo incluyen normalmente a las mujeres, que son asesinadas, violadas o agredidas sexualmente, secuestradas y esclavizadas, y a los niños, que, cuando no sufren alguna de las agresiones anteriores, son forzados a convertirse en soldados. Los sobrevivientes a menudo se ven obligados a desplazarse, por la fuerza o por simple necesidad, refugiándose en campamentos donde de nuevo están indefensos contra nuevos ataques y hostigamientos armados. Muchos son víctimas además de mutilaciones por las minas y otras

municiones desperdigadas por los campos de batalla. Por último, un buen número de ellos mueren o sufren por los efectos indirectos de los conflictos armados: la enfermedad, la desnutrición y el hambre.

La Protección de la Población Civil se ha convertido por ello en un objetivo central de muchas de las operaciones de paz contemporáneas. Civiles y militares encuadrados en misiones de pacificación reconocen el deber moral y la importancia operativa de proteger a la población civil en peligro durante las operaciones de mantenimiento de la paz. A medida que esas misiones han crecido en número, frecuencia, tamaño y han robustecido su mandato, la ONU ha ido haciendo más esfuerzos concertados para poner la Protección de la Población Civil en el núcleo de estas operaciones. La calidad de la protección a las poblaciones civiles es, con frecuencia, el punto de referencia más importante para evaluar la eficacia de una misión.

La Protección de la Población Civil tiene aspectos legales, políticos y operativos, así como numerosos retos asociados. La protección de los civiles exige un proceso complejo que involucra muchos y diferentes actores (internacionales, regionales y locales) así como muy diferentes esfuerzos políticos, humanitarios y militares. Está siempre condicionada por el espacio, el teatro de operaciones, y el tiempo (desde la planificación a la ejecución). Los desafíos que plantea la Protección de la Población Civil son muy amplios, desde las necesidades sobre el terreno y la seguridad del escenario, a la falta de infraestructuras que son habituales en las áreas de conflicto.

A menudo, la falta de claridad de los objetivos militares dificulta la actuación de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas para proteger a los civiles que sufren los efectos del conflicto armado. Las Fuerzas de Paz son frecuentemente responsables de la protección de poblaciones muy numerosas, repartidas en vastos territorios, pero por lo general carecen de personal y recursos materiales para hacerlo con eficacia, siendo especialmente destacable la deficiencia de recursos como helicópteros o de vigilancia del territorio, que les podrían permitir tener una información oportuna de lo que está pasando y acceder a zonas remotas con relativa rapidez.

Hay un creciente acuerdo internacional en torno a la importancia de proteger a los civiles, no sólo por la obligación humanitaria hacia las poblaciones en peligro, sino porque ninguna acción pacificadora puede entenderse permitiendo la aniquilación de las poblaciones que están en la base de la existencia del conflicto, sino buscando o incluso imponiendo acuerdos que sean respetuosos con los derechos de las personas que sufren los efectos de la violencia. La Protección de la Población Civil debe ser una parte esencial de cualquier intervención armada de las NN.UU, ya que es fundamental para el éxito tanto

real como percibido de las operaciones de mantenimiento de la paz y, por tanto, medida exacta de la capacidad de la ONU para trabajar con credibilidad en el ámbito de la paz y la seguridad.

Muchos grupos violentos se dirigen deliberadamente contra poblaciones civiles como estrategia para alcanzar sus objetivos políticos, incluyendo entre los agresores, en algunas ocasiones, las propias fuerzas del gobierno del país en conflicto, los grupos rebeldes armados y, con mucha frecuencia, las organizaciones terroristas.

La seguridad de la población es también un requisito previo para un acuerdo político duradero entre los grupos enfrentados. Así la Protección de la Población Civil se convierte en un punto crítico para los objetivos políticos más amplios de la creación y la defensa de los acuerdos de paz y su continuidad en países y sociedades que aspiran a grados suficientes de cohesión y estabilidad. La prevención de los ataques contra poblaciones civiles tiene también un efecto positivo para la resolución del conflicto, al ser un factor que evita o mitiga la inestabilidad y la fragilidad de los procesos de paz en los ambientes de posguerra.

Por otra parte, la asistencia humanitaria no puede ser proporcionada por los organismos de socorro, internacionales, organizaciones regionales y no gubernamentales cuando los civiles que han de recibir el auxilio y los proveedores de esas ayudas están en riesgo de ser atacados. La seguridad de la población civil es también un aspecto clave para proporcionar asistencia al desarrollo durante y después de las situaciones de conflicto.

El Consejo de Seguridad ha establecido importantes precedentes para la Protección de la Población Civil a través de sus declaraciones, resoluciones, y quizá lo más importante, a través de los mandatos de las operaciones de paz de la ONU.

La primera de estas resoluciones históricas fue en 1999, cuando el Consejo de Seguridad votó unánimemente a favor de Resolución 1265, que se dirigió a tomar “medidas apropiadas” en respuesta a situaciones en las que los civiles estaban siendo blanco de grupos armados enfrentados o la ayuda humanitaria era deliberadamente bloqueada. La resolución también llamaba a los Estados a que persiguieran policial y judicialmente a los líderes responsables de actos de genocidio, crímenes contra la humanidad y otras violaciones graves del derecho internacional humanitario. La aprobación por mayoría, sentó un precedente importante del que resultó una disposición del CSNU a considerar la ampliación de los mandatos de mantenimiento de la paz para proteger mejor a la población civil.

Poco después, se convirtió en doctrina oficial de la ONU el que, cuando las Fuerzas de Paz fueran testigos de violencia perpetrada contra la población civil, debían considerarse automáticamente autorizados para actuar contra los

agresores, dentro de sus posibilidades. Este punto no está libre de controversia, ya que aunque invoca el Capítulo VII de la Carta de la ONU –la cláusula que regula el uso de la fuerza–, también afecta a la capacidad de una misión de paz de actuar con imparcialidad.

En 2006, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1674, comprometiéndose a tomar medidas para protegerlos civiles en los conflictos armados. La ONU también ha sentado precedentes de Protección de la Población Civil en los mandatos de misiones específicas, incluida la República Democrática del Congo (MONUC / MONUSCO), Sudán (UNAMID y la UNMIS) y Afganistán (ACRO). Con el tiempo, el énfasis en la protección de los civiles ha aumentado y se ha convertido en un elemento básico frecuente para las operaciones de paz de la ONU, como lo es en esta misión de la UNOCI en la que ahora presto mis servicios.

Las Reglas de Enfrentamiento (profesional y popularmente conocidas como ROE), que delimitan el uso de la fuerza de los contingentes militares, también han ido progresivamente robusteciéndose en este sentido.

Otros órganos y organismos de la ONU, en particular el Comité Especial de la Asamblea General sobre Mantenimiento de la Paz (conocido como el C34), el DPKO, y la Oficina de la Coordinación de Asuntos Humanitarios, han incluido el tema de la protección de los civiles en sus agendas y mejorado sus esfuerzos para proteger a la población civil en peligro.

Por ejemplo, el C34 publicó recientemente un informe que solicita las operaciones de paz de las Naciones Unidas para el diseño específico y estrategias integrales para la Protección de la Población Civil a través de una planificación integrada para garantizar la priorización de la Protección de la Población Civil en la estrategia general de la misión. Por otra parte, la creación del nuevo cargo de Representante Especial Adjunto del Secretario General para Asuntos Humanitarios, ha tenido como objeto la mejora de la coordinación de los esfuerzos de Protección de la Población Civil entre los organismos de las Naciones Unidas, así como con las organizaciones no gubernamentales pertinentes sobre el terreno.

Una de las innovaciones conceptuales más importantes en el ámbito de la Protección de la Población Civil ha sido la creación y popularización del concepto de la “Responsabilidad de Proteger” (R2P). Si la Protección de la Población Civil es la actividad operativa, la Responsabilidad de Proteger es la causa original de esa actividad, al menos en los aspectos en los que la R2P se centra más específicamente.

Como apuntaba al principio de estas líneas, el fracaso internacional de la comunidad para proteger a los civiles y prevenir los genocidios en la década de

1990, dio lugar al reconocimiento de la necesidad de abordar las vulnerabilidades específicas de las poblaciones civiles. De ello surgió este nuevo concepto: la Responsabilidad de Proteger (R2P). Uno de los tres pilares del concepto de R2P es la responsabilidad internacional para responder con eficacia a través de la ONU cuando los gobiernos son "manifiestamente incapaces" para proteger a sus poblaciones de cualquiera de los cuatro delitos tipificados en el derecho humanitario internacional: los crímenes de guerra, los crímenes contra la humanidad, la limpieza étnica y el genocidio. Su aplicación está ganando reconocimiento y popularidad como un enfoque fundamental para hacer frente a los terribles crímenes perpetrados contra poblaciones civiles, no sólo durante las guerras, sino también en tiempos de paz. Incluso la ONU ha nombrado a un asesor especial para este concepto y en 2007, el nuevo Secretario General, Ban Ki-Moon, dio prioridad a hacer de la R2P una realidad.

Protección de la Población Civil y R2P se basan en los mismos principios básicos, pero son conceptualmente diferentes. Esencialmente, la Responsabilidad de Proteger se centra en prevenir y detener los crímenes más horribles (genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad) que se produzcan en el contexto de conflictos armados o no.

El concepto de Protección de la Población Civil (POC) se centra en una lista más amplia de amenazas específicas, vulnerabilidades y necesidades de la población civil en los conflictos armados, de seguridad física a la alimentación-seguridad y otras necesidades humanitarias que incluyen pero sobrepasan a los incluidos en la R2P.

Las innovaciones operativas en materia de Protección de la Población Civil incluyen medidas prácticas adoptadas por diversos actores para crear orientaciones específicas en materia de Protección de la Población Civil y desarrollar sus mejores prácticas. Sobre el terreno, varias misiones –principalmente la MONUC (ahora MONUSCO) en la República Democrática del Congo y la UNAMID en Darfur– han encabezado innovaciones para mejorar la Protección de la Población Civil a pesar de los recursos limitados y ambientes difíciles. Estas operaciones han desarrollado y utilizado cada vez más, conceptos como bases móviles operacionales, unidades de respuesta rápida y sistemas de alerta temprana para prever, prevenir, disuadir o intervenir rápidamente para mitigar las situaciones de vulnerabilidad o detener la violencia contra los civiles.

Equipos de protección conjunta y redes de protección han mejorado la eficacia de estos esfuerzos, proporcionando un enfoque más global de la Protección de la Población Civil, con el fin de incluir la ayuda humanitaria, así como el apoyo social y económico a las poblaciones civiles amenazadas. También se diseñan acciones para neutralizar o mitigar los efectos producidos por los

autores de la violencia, a través de la disuasión, el apoyo al desarme y la reintegración de excombatientes y el fomento de la reconciliación sobre el terreno.

Todavía queda mucho camino por recorrer, importantes desafíos y numerosas deficiencias que superar para mejorar la capacidad de las Fuerzas de Paz para proteger eficazmente a los civiles sobre el terreno. Como reconoció recientemente el secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, la ONU sigue luchando para mejorar la respuesta de sus operaciones de mantenimiento de la paz en la protección a la población civil, tanto en aspectos teóricos como en su aplicación práctica.

El problema de muchas operaciones está bien descrito en el “Informe Brahimi” del año 2000: las Fuerzas de Paz están a menudo constreñidas en el uso de la fuerza con el fin de proteger a los civiles contra los agresores, incluso cuando se sienten justificadamente “moralmente obligadas” a hacerlo. A pesar de la evolución de los mandatos de las misiones de mantenimiento de paz, no siempre está claro cómo estos mandatos se traducen en las operaciones caso por caso. Las situaciones reales en las que soldados y policías son llamados a emplear la fuerza no son tan claras sobre el terreno como en la teoría y a menudo produce frustración al no alcanzarse lo que se espera de ellos. Como resultado, hay una falta de coherencia entre los mandatos, las intenciones, y expectativas reales, sobre todo cuando la Protección de la Población Civil requiere el uso de la fuerza letal.

Un reto permanente es mitigar las lógicas diferencias e incluso obtener sinergias entre los que enfocan la protección de los civiles en los aspectos asistenciales, como sucede a menudo entre las organizaciones de defensa de los derechos humanos y las organizaciones de ayuda humanitaria mientras que las fuerzas policiales y militares se orientan preferentemente a las operaciones para la protección contra daños físicos. Hasta el momento, las directrices oficiales de la ONU no proporcionan un marco integral que englobe coherentemente todas las actividades que definen la Protección de la Población Civil.

En el futuro el mayor desafío será, cómo potenciar la capacidad de las Fuerzas de Paz para disuadir a los agresores contra las poblaciones civiles. Asimismo, la correcta definición de relaciones con los países de acogida, será un asunto crucial en los próximos años. Por ejemplo, ¿cómo pueden estar protegidos los civiles cuando las prohibiciones del gobierno anfitrión impiden a las Fuerzas de Paz entrar en el país, o si un gobierno anfitrión decide expulsar las Fuerzas de Paz antes de que hayan terminado sus mandatos?.

También será esencial para futuras misiones el que las NN.UU. sean capaces de reflexionar sobre los éxitos y fracasos del pasado, sacar conclusiones y hacer operativas esas conclusiones. Para las misiones futuras, será cada vez más

importante trabajar sobre esas lecciones aprendidas de las misiones actuales a fin de evaluar, analizar y contextualizar su trabajo en materia de Protección de la Población Civil.

Por último, existe una necesidad creciente de coherencia entre los mandatos de protección Fuerzas de Paz y las capacidades y recursos con las que son dotadas, incluyendo la provisión de formación específica en materia de Protección de la Población Civil, desarrollando doctrinas de Protección de la Población Civil y una guía práctica, así como dotar a las fuerzas de los recursos operativos adecuados y asegurar un grado suficiente de apoyo político internacional –especialmente en el Consejo de Seguridad– cuando la protección de las poblaciones civiles exija el uso de la fuerza letal.

Desde su fundación, la Organización de las Naciones Unidas ha tratado de dar respuesta a los problemas que ponen en riesgo la paz entre las naciones de la tierra y la seguridad de sus poblaciones. De cómo sus Estados miembros y las personas que representan a sus naciones, así como las que trabajan y trabajamos en sus organismos, misiones y Fuerzas de Paz, sepan y sepamos adaptarnos a estas exigencias dependerá la eficacia y credibilidad de la ONU y en definitiva su aportación tangible a un futuro mejor.

UNIFIL, TRABAJANDO POR LA PAZ EN ORIENTE MEDIO

ALBERTO ASARTA CUEVAS*

La situación y datos proporcionados en este artículo corresponden al periodo de tiempo Enero 2010–Enero 2012 en que el autor ejerció el cargo de Jefe de Misión y Comandante de la Fuerza de UNIFIL. Desde entonces hasta la fecha se han producido algunos cambios en la situación de la Región y en particular en el AOR de UNIFIL como son: El conflicto sirio y la implicación directa de Hezbollah en el mismo, el que alguno de los principales países contribuyentes haya reducido su número de efectivos y el que la Unión Europea haya declarado a la milicia (brazo armado) de Hezbollah como grupo terrorista; todo lo anterior puede complicar el cumplimiento de las actividades operativas y de relación con la población de UNIFIL ya que la misión despliega en un área donde la población es mayoritariamente chiita y por lo tanto afín a dicho partido.

No obstante lo anterior, el mandato de UNIFIL no ha variado y por lo tanto, su misión y objetivos no han sufrido ningún cambio por lo que todo lo manifestado en este artículo, incluidas las conclusiones, es válido en la actualidad, habiéndose producido avances en aquellos y pudiéndose asegurar que, ahora más que nunca, la presencia de UNIFIL es absolutamente necesaria por desempeñar un papel muy importante para la estabilidad y seguridad en la zona.

UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), nace en Marzo de 1978 como consecuencia de las resoluciones 425 y 426 del Consejo de Seguridad de

* General de División (Res.). Jefe de Misión y Comandante de la Fuerza de UNIFIL (Enero 2010-Enero 2012).

NNUU (CSNU) que establecían como mandato tres misiones fundamentales: Confirmar la retirada de las fuerzas israelíes del sur del Líbano, restaurar la Paz y Seguridad internacionales y asistir al gobierno del Líbano para ejercer su autoridad en el área. Estas misiones permanecen válidas en la actualidad.

Posteriormente, la resolución 1559 de Septiembre de 2004 se reafirma en el estricto respeto a la soberanía, integridad territorial, unidad e independencia política del Líbano, bajo la exclusiva autoridad de su gobierno, solicitando que se retiren todas las fuerzas extranjeras que todavía queden en el país y, además, pide la disolución y el desarme de todas las milicias, tanto libanesas como extranjeras. Igualmente, estas misiones también siguen siendo válidas en la actualidad.

La resolución 1701 del CSNU de Agosto de 2006, después de la guerra entre Hezbollah e Israel en verano de ese mismo año, solicita a los gobiernos de Israel y Líbano su apoyo y compromiso para alcanzar un alto el fuego permanente y una solución a largo plazo para el conflicto, basado, entre otros, en los siguientes principios: Que las dos partes respeten la Blue Line (línea azul, que no es una frontera internacional sino una línea de retirada de las fuerzas armadas israelíes o línea de separación de fuerzas), y establecer acuerdos de seguridad entre las partes para evitar la vuelta a las hostilidades, incluyendo el establecimiento de un área libre de personal armado, medios y armas que no sean los del gobierno del Líbano y los de UNIFIL.

La Res. 1701, además, encarga por una parte al gobierno libanés el desarme de todos los grupos armados en Líbano (de acuerdo con la resolución 1559) y por otra a UNIFIL, en colaboración con las Fuerzas Armadas Libanesas (LAF), el prevenir, impedir y en el caso de que se produzca, mitigar y volver a la normalidad cualquier acción hostil realizada desde su área de responsabilidad, así como asistirles para que ejerzan el control de la seguridad en dicho área.

Esta última resolución, cuyo mandato se renueva anualmente en Agosto, es el marco en el cual la actual UNIFIL, Líbano, Israel y la comunidad internacional están comprometidos al objeto de conseguir una estabilidad en la zona como paso previo a un ALTO EL FUEGO PERMANENTE

Así pues, la esencia de la misión y el resultado final que se espera no es otro que el de pasar de un cese de hostilidades a un ALTO EL FUEGO PERMANENTE que conduzca a un acuerdo de paz entre Israel y Líbano, que se materializaría sobre el terreno a través de un proceso de delineación de fronteras, esto es, pasar de la actual línea de separación de fuerzas (Blue Line) a una frontera internacional que separe Israel del Líbano.

De acuerdo con el mandato, dos son las misiones fundamentales a cumplir por UNIFIL: Evitar que reaparezcan las hostilidades y establecer las condi-

ciones necesarias para entregar a las LAF las tareas relativas a la seguridad. La primera implica prevenir y, en caso de que se produzca una acción hostil reducir la tensión y mitigar los efectos para volver de nuevo a la calma, y la segunda conlleva no sólo el aspecto técnico sino el político, teniendo en cuenta que el gobierno del Líbano ya ha manifestado que la defensa estratégica del país esta basada en la fórmula “Pueblo, Ejército y RESISTENCIA”.

Cual es entonces el principal reto en este empeño? Claramente es el de crear confianza, especialmente entre las partes, lo que presenta grandes dificultades teniendo en cuenta una historia de confrontaciones directas desde 1978 (sin contar con el establecimiento del Estado de Israel), pero además de esto, la presencia de Hezbollah como núcleo de la Resistencia, componen un problema que es necesario manejar con mucho cuidado. Por otra parte, el reto de crear confianza lo es para UNIFIL con cada una de las partes, porque todavía quedan malas interpretaciones por parte de aquellas con respecto al papel de la misión; por una parte, hay que convencer a Israel de que Hezbollah no está anulando el trabajo de UNIFIL y por la otra, asegurarse de que la población libanesa no considere a UNIFIL como espía de Israel o que está allí para combatir al lado de Líbano contra Israel, ambas ideas (deliberadas o accidentalmente) todavía perduran en algunos (pocos ya) círculos del entorno de la Resistencia.

Otro hecho que hace difícil el implementar la resolución 1701 es que mientras los actores de la guerra del 2006 fueron Hezbollah e Israel, los signatarios del acuerdo de cese de hostilidades fueron los dos gobiernos respectivos y que tanto el gobierno libanés como la comunidad internacional no han sido capaces de desarmar a Hezbollah que, de acuerdo con la Política de Defensa del Líbano, considera que mantiene su derecho como RESISTENCIA a mantener su arsenal militar aparte del estado libanés.

Vemos pues que la misión a cumplir no es fácil, mejor dicho, podríamos definirla como compleja teniendo en cuenta que se desarrolla en una región conflictiva, con dos países en guerra (por el momento es sólo un cese de hostilidades), con mas de 12000 soldados de 36 países diferentes y mas de 1000 funcionarios de NNUU y con una fuerza naval de 9 barcos de guerra,... todo ello hace que posiblemente sea la misión de paz mas importante que se desarrolla en el mundo bajo mandato de las NNUU.

Teniendo en cuenta que El Líbano tiene una extensión similar a la de la Comunidad Autónoma de Asturias, la misión se desarrolla en un área relativamente pequeña en el sur de dicho país, abarcando una extensión de 1026 km², entre el rio Litani y la llamada Línea Azul (BL), en la que, además de UNIFIL, despliegan 3 brigadas y dos batallones de las LAF (Fuerzas Armadas

Libanesas, aproximadamente 6000 efectivos), por lo que se puede considerar que el terreno está bastante saturado desde el punto de vista operativo; este último dato es importante teniendo en cuenta que, la mayoría de la población es chiita con algunos pueblos cristianos, sunitas y drusos, pero que todos ellos son RESISTENCIA ya que antes de 2006 no había ejercido desplegado en el área de UNIFIL y que, por lo tanto, ha sido la RESISTENCIA la que ha defendido su territorio, lo que hace suponer que tienen armas; este hecho ha sido permanentemente denunciado por Israel pero, salvo en escasas circunstancias en las que se han descubierto algunos cohetes, munición y explosivos, los arsenales y la cantidad de armamento que Israel declara que posee Hezbollah no se han podido demostrar que existan en el área de responsabilidad de UNIFIL, si bien, tampoco se puede decir que no existan pues a UNIFIL no le está permitido entrar en las propiedades privadas y la tarea de disolver y desarmar a ese grupo armado pertenece en todo caso al gobierno del Líbano mientras que a UNIFIL se le encomienda la misión de asistir a las LAF y al gobierno libanés en esta tarea en caso de que soliciten asistencia.

La posesión de armas por parte de Hezbollah es la justificación israelí para continuar violando casi a diario el espacio aéreo del Líbano al objeto de obtener la inteligencia necesaria que le permita, llegado el caso de un conflicto, destruir las instalaciones de todo tipo en poder del Partido de Dios. El propio partido, en sus manifestaciones, declara que posee armamento en cantidad y calidad suficiente para defender el territorio y los intereses del Líbano ante cualquier agresión proveniente de Israel quien, en la situación actual, sigue siendo su enemigo.

Llegado a este punto, se pueden extraer como conclusiones:

Que existe una violación de la resolución 1701 por parte de cada una de las partes en conflicto, es decir, por parte libanesa la existencia del grupo armado Hezbollah y por parte israelí, la violación sistemática y casi a diario del espacio aéreo de soberanía del Líbano. Ambas violaciones son denunciadas permanentemente por el Secretario General de NNUU en su informe semestral.

Que en la situación presente, tanto Hezbollah como Israel, mantienen una especie de guerra fría, respetándose mutuamente, debido a experiencias bélicas previas y a las graves consecuencias que para ambos países tendría un nuevo conflicto entre ellos.

Que Israel haría responsable al gobierno del Líbano de cualquier agresión por parte de Hezbollah contra su territorio, personas o bienes, toda vez que, como ya se ha comentado, Líbano cuenta con la Resistencia como uno de los pilares de su defensa y por lo tanto consiente la existencia de la parte armada de ese partido político, lo que daría razón a Israel para actuar contra todo el territorio del Líbano, no solo contra Hezbollah.

El Jefe de Misión (HoM) y Comandante de la Fuerza (FC) cuenta con una estructura adecuada para cumplir con las misiones que le impone el mandato del CSNU (Consejo de Seguridad de Naciones Unidas) y está basada en tres pilares fundamentales, el operativo, con tropas proporcionadas por los países contribuyentes, el político, con un equipo experto de funcionarios de NNUU, y el de apoyo, en sus facetas logística y de personal, con otro equipo de funcionarios de NNUU de gran experiencia en misiones de paz. A estos pilares hay que añadir otros órganos de información, enlace y seguridad bajo las órdenes directas del Jefe de Misión y Comandante de la Fuerza (HoM-FC).

La Fuerza, o parte operativa, (aprox: 12000 efectivos) se organiza en base a un Cuartel General, dos Sectores de nivel Brigada con 5-6 batallones cada uno, liderados en la actualidad por España e Italia respectivamente, una Reserva liderada por Francia, una Fuerza Marítima que durante mi tiempo de mando en UNIFIL estaba compuesta por 9 barcos de guerra de diversos países y liderada por Brasil, y una serie de unidades de apoyo y logísticas incluyendo helicópteros (5 en la actualidad, 4 de ellos proporcionados por Italia y 1 contratado por UNIFIL). Además, el HoM-FC, tiene bajo control operacional a 51 observadores pertenecientes a la misión UNTSO cuyo Cuartel General está en Jerusalén.

Esta estructura de mando integrada permite trabajar en el nivel diplomático con unas fuertes capacidades operativas en tierra, mar y aire.

La estructura operativa esta autorizada a alcanzar la cifra de 15000 efectivos pero nunca ha alcanzado más de 13000 (12500 en el tiempo de mi mando) y presenta los inconvenientes de la mayoría de las estructuras multinacionales..., personal de staff, logística y transmisiones unas veces en exceso y otras redundantes, pues todos los países con representación de batallón y superiores quieren tener sus propios recursos en dichas áreas, de hecho, en Junio de 2010 se realizó un ejercicio de despliegue completo alcanzándose la cifra de 4300 efectivos desplegados de una vez sobre el terreno (sin incluir la fuerza en Reserva), lo que, descontados los soldados de permiso oficial, mostró que existían demasiados efectivos encargados de tareas de staff, logísticas y de apoyo. Este último dato es importante a la hora de evaluar y realizar las permanentes revisiones de la fuerza necesaria en UNIFIL toda vez que la situación presente no es la misma que en 2006 y está en constante evolución, por lo que es necesario adaptar la fuerza a las exigencias de la misma.

En la actualidad existe un proceso llamado Revisión Estratégica que pretende ir transfiriendo a las LAF tareas que actualmente realiza UNIFIL, de forma que progresivamente vaya disminuyendo la presencia de tropas de UN al tiempo que las de las LAF vayan haciéndose cargo del control y seguridad

de la zona hasta llegar a una situación en la que la presencia de UNIFIL sea innecesaria o simbólica, quedando, en la situación final, con un grupo de observadores para ser testigos de que las partes cumplen con los acuerdos establecidos. Todavía está lejos el momento en que esta situación llegue, pero no llegará mientras las partes en conflicto no acuerden un ALTO EL FUEGO DEFINITIVO, acuerdo que no está en manos de UNIFIL sino de las partes en el terreno político que es donde se toman las decisiones estratégicas.

Para el cumplimiento de la misión existen una serie de factores críticos entre los que cabe destacar como esencial el del compromiso de todas las partes con la resolución 1701, y, además, el compromiso y apoyo de los países contribuyentes, la calidad y la preparación de las tropas desplegadas con sus medios y equipos, las capacidades operativas de las LAF para acompañar a UNIFIL e ir asumiendo sus tareas, el establecer una relación UNIFIL-LAF y UNIFIL-IDF (Fuerzas de Defensa de Israel) basada en la transparencia e imparcialidad para ganar credibilidad y generar confianza entre todas las partes, el informar correctamente a la población local sobre la misión de UNIFIL, el tener en cuenta, en el plano político, los asuntos domésticos y regionales para actuar con tacto y en el momento adecuado y el mantener como objetivo permanente que es necesario progresar hacia un ALTO EL FUEGO PERMANENTE entre Israel y Líbano.

Las prioridades que establecí como responsable de la Misión al comienzo de mi mandato fueron:

Establecer un enlace y una coordinación estrechos con ambas partes al objeto de mantener el cese de hostilidades e implementar una serie de procedimientos operativos comunes que minimicen el riesgo de incidentes.

Asegurarse de que ambas partes respetan la Línea Azul (BL) en toda su longitud y acelerar el marcaje correcto de la misma para evitar que deliberada o accidentalmente ninguna de las partes la atraviese.

Crear confianza con las partes y entre ellas.

Asistir y apoyar a las LAF, estableciendo una coordinación total con las mismas y una colaboración máxima con UNIFIL en aquellas actividades más sensibles e importantes (dentro de sus posibilidades).

Intentar conseguir la retirada definitiva de las IDF de la parte norte del pueblo de Ghadjar así como el cese de los sobrevuelos sobre territorio libanés.

La Protección y la mejora de condiciones de vida de la Fuerza y personal civil de UNIFIL.

La parte mas importante de las actividades operativas que realiza UNIFIL son aquellas que se realizan en coordinación y colaboración con las LAF, son, además, las más sensibles para evitar incidentes y por lo tanto se desarrollan en

aquellos lugares en los que la probabilidad de que aquellos sucedan es mayor. Estos lugares son principalmente a lo largo de la BL, las zonas desde donde se lanzaban cohetes contra Israel en confrontaciones anteriores y los puntos de paso sobre el río Litani para controlar, en su caso, la entrada de armamento en el Área de Operaciones, si bien, en este último caso no le es permitido a UNIFIL registrar los vehículos, siendo su misión la de monitorizar y estar presentes para en caso necesario apoyar y asistir a las LAF. Cuando por necesidades operativas es necesario pasar por el interior de pueblos en los que la población todavía es reticente a la presencia de UNIFIL (pocos), la compañía de las LAF es esencial para evitar que individuos exaltados provoquen un incidente con la patrulla que pueda ocasionar daños a aquellos, a la patrulla o a la imagen de UNIFIL como fuerza de paz.

Por su parte, La Fuerza Marítima (MTF) tiene como misiones fundamentales: Realizar operaciones de interdicción marítima (MIO) en el área marítima de operaciones (AMO), asistir a las LAF en la prevención de tráfico de armas y materiales relacionados con el armamento y entrenar a las LAF realizando ejercicios que permitan mejorar sus capacidades de forma que en un futuro puedan ejercer sus derechos de soberanía. Además, con su presencia en las aguas territoriales libanesas, la comunidad internacional muestra su compromiso con el logro de la paz y la estabilidad en la zona y son, asimismo, de gran utilidad para UNIFIL porque con sus radares se controlan los sobrevuelos israelíes sobre territorio libanés que, como se ha comentado, son una clara violación de la resolución 1701.

Una parte también importante de las actividades desarrolladas por UNIFIL es la relacionada con los asuntos cívico-militares (CIMIC); cualquier actividad en este campo sirve para ganar las mentes, la confianza y el corazón de la población y repercute positivamente en la eficacia y resultado de las operaciones. UNIFIL y los países que contribuyen con fuerzas hacen un esfuerzo considerable tanto económico como en recursos humanos y materiales en este campo, no sólo por la realización de proyectos de impacto rápido en beneficio de las comunidades sino también con trabajos de reconstrucción, limpieza de minas, asistencia médica y veterinaria, cursos de idiomas, etc. En el tema de los idiomas, el contingente español, en colaboración con el Instituto Cervantes, está realizando una gran labor en la enseñanza de la lengua española en el sector bajo responsabilidad española.

Como ya se ha comentado, una de mis prioridades fue el correcto marcaje de la Blue Line. En este asunto, la situación de no visibilidad en algunos segmentos de la misma trae como resultado el desconocimiento y la mala interpretación por parte de la población que todavía confunde lo que es la BL

y la Valla Técnica construida por los israelíes como medida defensiva, (que en algunos tramos coincide con la BL pero que cuando no es así, siempre está situada al sur de la misma y por lo tanto en la parte israelí), así como violaciones accidentales de la misma, lo que provoca incidentes que pueden ocasionar aumento de la tensión entre las partes e incluso llegar al enfrentamiento armado entre las LAF y las IDF como sucedió el 3 de Agosto de 2010 cuando la tala de un árbol por parte de las IDF junto a la Valla Técnica en la parte israelí, provocó el intercambio de disparos entre ambas partes con el resultado de 4 muertos (3 en el lado libanés y 1 en el lado israelí), varios heridos y daños en infraestructuras libanesas; la intervención inmediata y posterior de UNIFIL en este caso fue crucial para que no se reanudaran las hostilidades, sin embargo, la confianza entre los dos ejércitos quedó muy dañada y fueron necesarios grandes esfuerzos para restablecerla y volver al nivel anterior al incidente.

El proceso de marcaje es complejo, necesita para cada punto el acuerdo de las partes, desminar donde sea necesario, medir y que las partes estén de acuerdo en la medición, construir el barril marcador e instalarlo y finalmente la comprobación y aceptación por las partes.

A finales de Enero de 2012, al tiempo de finalizar mi mandato, el progreso en el correcto marcaje de la BL en referencia a Enero de 2010 fue significativo, desminando, midiendo e instalando más del doble de lo realizado en los cuatro años anteriores, teniendo en cuenta, además, que durante 10 meses dicho proceso estuvo completamente estancado debido a falta de acuerdo entre las partes. Existen asimismo trece áreas reservadas en las que las partes no se ponen de acuerdo y aunque se comprometieron a respetar la BL en toda su longitud no quieren marcar los puntos por tener reivindicaciones de territorio que tienen que resolver antes de que esa línea se convierta en una frontera internacional en el futuro; en estas áreas reservadas la longitud de la BL representa aproximadamente un 40 por ciento de su longitud total y son áreas en las que hay que tener especial cuidado porque son donde existe una posibilidad mayor de incidentes.

Las violaciones aéreas por parte de la aviación israelí son un asunto de preocupación y discusión entre las partes. Prácticamente se producen a diario y con mayor o menor intensidad dependiendo de las condiciones meteorológicas y celebraciones especiales. UNIFIL ejerce un control exhaustivo de las mismas con sus medios de detección radar y las informa diariamente a NNUU, tanto en el número de sobrevuelos como en las horas y zonas sobrevoladas.

Por lo que respecta a los asuntos marítimos, el más importante de ellos es el de las aguas territoriales libanesas. La Línea de Boyas que separa las pertenecientes a Líbano e Israel, fue delimitada unilateralmente por este último

y difiere en 20 grados a la que reclaman las autoridades libanesas; esta línea está situada 2 km al sur del CG de UNIFIL en Naquora y es causa de acontecimientos que, sin crear grandes problemas de momento, será en el futuro un foco de grandes tensiones por el tema de los yacimientos de petróleo y gas encontrados recientemente en aguas internacionales y cuya localización afecta a Chipre, Israel y Líbano. La solución a este problema se hace difícil teniendo en cuenta que Israel no ha firmado la UNCLOS (Convenio sobre la Ley en el Mar de NNUU) y que entre las partes no existe acuerdo en lo que respecta a sus fronteras marítimas. De momento, a UNIFIL se le ha solicitado que informe de los incidentes que se produzcan en la línea de boyas, pero no tiene mandato para actuar en caso de que sucedan, al no estar incluido como misión en la resolución 1701.

Otro asunto que preocupa a UNIFIL y que es una violación permanente por parte israelí, es la no cesión y por lo tanto ocupación de la parte norte del pueblo de Gadhjar, que está dividido en dos partes por la BL, con lo que el territorio al norte de dicha línea pertenece al Líbano. La frontera sirio-libanesa fue originalmente fijada al norte de Gadhjar, pero la presencia permanente de las Fuerzas de Defensa Israelíes (IDF) desde 1967 ha hecho que el pueblo crezca hacia el norte de dicha frontera y que su población, que son ciudadanos sirios (alauitas), tengan ciudadanía israelí y estén viviendo en territorio libanés. Esta situación ha contribuido al crecimiento de la población siendo en la actualidad unos 2100 habitantes, de los que dos terceras partes viven en la parte libanesa.

Gadhjar tiene una gran importancia por su proximidad a las aguas que provienen de los manantiales del río Wazzani que, a su vez, alimentan al río Hasbani; los manantiales y el río no sólo proporcionan agua a Gadhjar y los pueblos y tierras colindantes, sino que, además, son los mayores suministradores de agua al valle del Jordán. Después de que en el año 2000, los cartógrafos de NNUU identificaran la BL pasando por el centro del pueblo, se decidió no dividir el pueblo y resolver su status en el futuro..., desde entonces, la población local hace responsable a NNUU de dividir el pueblo y amenazar su convivencia, deseando asimismo mantener su status actual. Gadhjar y el área que le rodea está permanentemente monitorizada por UNIFIL y en concreto por soldados españoles y salvadoreños mediante una posición fija en las afueras del pueblo y 5 check points, en dos de los cuales existen co-localizadas tropas libanesas.

Gadhjar es un asunto pendiente de resolver a pesar de las declaraciones ante NNUU del Primer Ministro israelí Netanyahu en Nov. de 2010, cuando anunció la predisposición de su gobierno, “en principio”, de ordenar la retirada

de las IDF del norte de Gadhjar, decisión que, hasta la fecha, su Consejo de Ministros no ha aprobado después de que UNIFIL se pusiese inmediatamente a trabajar en el Plan de Seguridad. Tras varias reuniones, en Israel y en Líbano, UNIFIL envió dicho plan a las partes en Junio de 2011 obteniéndose una respuesta positiva casi inmediata por parte libanesa mientras que por la israelí todavía se esperaba a fecha de Febrero de 2012 (y quizás hasta hoy en día). Llegado a este punto, es necesario aclarar que sin la aprobación del Plan de Seguridad por las partes no se puede empezar a trabajar en el resto de los planes como son el Diplomático, el Doméstico y el de Ley y Orden.

El caso Gadhjar (de triste recuerdo para España por la reciente muerte del cabo Soria en esa posición a causa de bombardeos israelíes como respuesta a ataques perpetrados por Hezbollah), es el paradigma de que, por mucho interés, esfuerzo, recursos y medios que ponga a disposición las NNUU, en este caso a través de UNIFIL, cualquier avance en los asuntos relativos a la implementación de la resolución 1701 depende siempre de la buena predisposición y voluntad de las partes.

Por lo que respecta a las Granjas de Cheeba, estas son un territorio sirio, reclamado por el Líbano y bajo control de las Fuerzas Israelíes de Defensa (IDF). De acuerdo con documentos de comienzos del siglo pasado, los habitantes de las Granjas pagaban sus impuestos al Líbano. En 1923 Francia determina la frontera entre Siria y Líbano situando dicho territorio del lado sirio, no existiendo ningún conflicto de soberanía hasta 1967 en que con ocasión de la Guerra de los 6 días Israel ocupa los Altos del Golán incluidas las Granjas de Cheeba. En el año 2000, Líbano reclama la soberanía de ese territorio. Esta zona es un permanente foco de conflicto y de incidentes debido al inadecuado marcaje de la BL por ser área reservada y por lo accidentado del terreno así como porque Hezbollah utiliza la reclamación de estos territorios como excusa para continuar armado. La solución a la soberanía de los terrenos de las Granjas ocupadas por Israel, pasa por un acuerdo entre Siria, Israel y Líbano, por lo que es un asunto que se sale del mandato impuesto por la resolución 1701 y por lo tanto de las tareas a cumplir por UNIFIL.

Una de las claves para el éxito de la misión consiste en establecer confianza entre las partes y entre estas con UNIFIL. A este respecto, mensualmente se celebra una reunión llamada Tripartito, entre una comisión de miembros de las LAF y otra de las IDF, presidida por el HoM-FC de UNIFIL. Esta reunión se celebra en una posición muy cerca de la BL, en territorio libanés y es el único foro en el mundo en el que miembros de Israel y Líbano, en este caso militares, se reúnen para discutir de asuntos que afectan a las partes. El Tripartito trata de asuntos relativos a la resolución 1701 y se centra fundamentalmente en la

implementación de aquella, fundamentalmente en el cese de hostilidades. Esta reunión es crítica como elemento de enlace y coordinación entre las partes en la que se tratan asuntos tácticos, operativos y de seguridad y se incluyen asimismo los relativos a las violaciones de la resolución 1701 por ambas partes.

En este punto, hay que destacar que gracias a este mecanismo de enlace y coordinación se han resuelto muchos problemas a nivel de seguridad, pudiéndose decir que, en líneas generales, el CESE de HOSTILIDADES está prácticamente conseguido, las partes colaboran con UNIFIL para conseguir que no se produzcan incidentes y no manifiestan ningún interés en que aquellas se reanuden. Sin embargo, a nivel político, que es el nivel en el que se toman las decisiones estratégicas, a fecha de Febrero de 2012 (y pienso que hasta hoy en día) todavía no se había celebrado ninguna reunión que permita a las partes iniciar un acercamiento para alcanzar el objetivo final de la resolución 1701 (2006) que no es otro que el de la firma de un ALTO el FUEGO PERMANENTE..., aquí cabe hacerse la siguiente pregunta: Si los militares de ambas partes son capaces de sentarse y tratar temas que les afectan sobre el terreno para mantener el cese de hostilidades, la seguridad y la estabilidad en la zona, por qué la diplomacia y la política no empiezan a hacerlo?... , mientras se mantenga la situación actual, Israel y Líbano no podrán resolver asuntos muy importantes que les afectan como son el establecimiento de unas fronteras reconocidas internacionalmente o el tema de los recursos de gas y petróleo recientemente hallados en el mar y del que se habló con anterioridad, y de cualquier otro asunto que , como vecinos, tengan que resolver de manera pacífica.

La cooperación con las LAF es un asunto de vital importancia para UNIFIL y para ello se ha establecido un mecanismo regular de diálogo denominado “Diálogo Estratégico” cuyo objetivo es el de ir transfiriendo, progresivamente, responsabilidades de UNIFIL a aquellas. Para ello se ha creado una estructura específica que a fecha de Febrero 2012 había realizado 5 reuniones en las que se analizaron las fuerzas y capacidades terrestres y marítimas de ambas partes, se establecieron la correlación y diferencia entre capacidades y posibilidades de aquellas, UNIFIL asistió a las LAF para identificar las necesidades y requerimientos operativos para realizar las tareas relativas a la implementación de la Res. 1701, y, se estudió la forma de facilitar de forma gradual la realización por parte de las LAF de las responsabilidades en materia de seguridad en el área de responsabilidad de UNIFIL y en las aguas territoriales libanesas.

Para dar una idea de la magnitud de UNIFIL y del esfuerzo y compromiso que la comunidad internacional realiza para mantener la estabilidad en la zona y por lo tanto en la región, es conveniente proporcionar algunos datos relativos a recursos tanto humanos como económicos y materiales.

Sin contar los salarios que los países contribuyentes pagan a sus soldados, el presupuesto de UNIFIL para el ejercicio económico Jun2011-Jun2012 ascendió a 545, 4 millones de dólares, para una fuerza total de alrededor de 12000 efectivos a los que hay que añadir unos 1000 funcionarios civiles de NNUU.

La misión dispone de 3840 vehículos de los cuales 680 son de combate, así como 7 helicópteros (2 embarcados) y 9 barcos de guerra que en su conjunto consumen por año 25 millones de litros de gasoil y 0.9 millones de litros de combustible para aviación.

En cuanto a alimentación, se sirven 30000 comidas diarias lo que supone 172 toneladas de alimentos semanales (aquí no están incluidos los contingentes como España, Italia o Francia que se autoabastecen).

UNIFIL mantiene 14 pozos de agua y 26 plantas de aguas residuales y 11 depuradoras que atienden a las necesidades de las 63 posiciones repartidas en el AOR.

Las reservas estratégicas que se mantienen para caso de emergencia son 124000 raciones de previsión, 1 millón de litros de agua potable, 1 millón de litros de diesel y 55000 litros de combustible para aviación.

Conclusiones

Como conclusiones más importantes que pueden obtenerse de la presencia de UNIFIL podrían destacarse:

1. EL CESE de HOSTILIDADES está prácticamente conseguido, siendo el turno de la Política para actuar al objeto de llegar a un ALTO el FUEGO PERMANENTE.
2. A nivel táctico y operacional se han realizado grandes progresos en materia de CREAR CONFIANZA entre las partes.
3. Por el momento, la presencia de UNIFIL con sus capacidades actuales es absolutamente necesaria para la estabilidad de la zona..., podrían reducirse fuerzas pero no CAPACIDADES.
4. EL COMPROMISO DE LAS PARTES Y DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL son críticos para el cumplimiento de las misiones que el mandato impone a UNIFIL.
5. La COORDINACIÓN, COLABORACIÓN Y APOYO A LAS LAF es absolutamente necesaria, no sólo porque en el futuro tendrán que asumir el control de la seguridad en la zona, sino por la propia seguridad y protección de soldados y personal civil de UNIFIL.
6. La comunidad internacional y NNUU tendrán que ejercer una MAYOR PRESIÓN SOBRE LAS PARTES de forma que se terminen las violaciones sistemáticas y permanentes de la Res. 1701 como son la existencia

- de grupos armados y otras armas que no sean las de las LAF y UNIFIL, los sobrevuelos de la aviación israelí sobre territorio libanés y la ocupación por parte de Israel de la parte norte del pueblo de Gadhjar.
7. La fórmula, PUEBLO-EJERCITO-RESISTENCIA para la defensa del Líbano, haría responsable al gobierno de este país de cualquier acción hostil que Hizbullah pudiera realizar contra Israel y justificaría una acción armada de este último contra el Líbano en su conjunto.
 8. Es esencial el completar el MARCAJE CORRECTO DE LA BL al objeto de evitar incidentes que puedan ocasionar un conflicto mayor.
 9. En la situación actual, la clave para seguir progresando y alcanzar los objetivos marcados por la Res. 1701 se resume en dos palabras, TRANQUILIDAD y TIEMPO.
 10. En el Líbano, debido a su estructura democrática particular, se juegan diferentes intereses apoyados por diferentes países o grupos de ellos,..., EL PAPEL POLÍTICO DE UNIFIL DEBERÍA CENIRSE AL CUMPLIMIENTO ESTRICTO E IMPARCIAL DEL MANDATO en su AOR, actuando en todo momento con mucho tacto y con paciencia para tomar decisiones cuando la situación lo aconseje.
 11. UNIFIL ES UNA FUENTE DE INGRESOS para la población local constituyendo la principal empresa para contratar personal en la zona y posiblemente en el Líbano, tanto en puestos de trabajo directos como indirectos.
 12. La estructura de mando integrada de UNIFIL, permite trabajar en el NIVEL DIPLOMÁTICO CON UNAS FUERTES CAPACIDADES OPERATIVAS en tierra, mar y aire.

CENTROAMÉRICA EN LA ENCRUCIJADA. EN BUSCA DE UNA PAZ FIRME Y DURADERA 1989-1997. NACIONES UNIDAS. ESPAÑA

AGUSTÍN QUESADA GÓMEZ*

*Alta es la noche y Morazán vigila.
¿Es hoy, ayer, mañana? Tú lo sabes
Cinta Central, América angostura
Que los golpes azules de dos mares
fueron haciendo, levantando en vilo
cordilleras y plumas de esmeralda:*

*territorio, unidad, delgada diosa
nacida en el combate de la espuma.
¿Es hoy, ayer, mañana? Tú lo sabes.
Hermanos, amanece (Y Morazán vigila).
Morazán.*

PABLO NERUDA

En el 70 Aniversario de Naciones Unidas. Una visión general de su actuación en Centroamérica. España en el proceso de Paz

Cuando un aniversario tiene repercusión mundial: el de las Naciones Unidas

Son 70 años los que se cumplen, y una vez más la *Asociación para las Naciones Unidas en España* asume la iniciativa de poner *blanco sobre negro*, retazos de lo que ha sido la labor de este señero organismo, las Naciones Unidas, durante este largo periodo de tiempo en que la humanidad ha dado pasos de gigante en su caminar de milenios, máxime en estos últimos siete decenios, en los que

* Teniente General del ejército de tierra (r). General Jefe en la Misión de Naciones Unidas en Centroamérica (1989-1990).

cada amanecer nos traía, buenas o malas noticias, que cambian día a día, el que debía ser un firme marchar hacia el futuro.

España, en su historia reciente ha querido contribuir desde 1955, aportando generosidad, medios y hombres, cultura y saber, estabilidad y entrega, a los principios que marcaron, y siguen marcando, la filosofía y praxis, con los que en su día nació la organización de las Naciones Unidas. Y es desde 1988 que participa en *Operaciones de Mantenimiento de Paz y Humanitarias*.

En las páginas que componen este trabajo quiero referirme, con el conocimiento de causa que me da mi contacto directo durante trece meses con Centroamérica y su problemática, a las que fueron las Operaciones de Paz en Centroamérica-Nicaragua (ONUCA), El Salvador (ONUSAL) y MINUGUA (Guatemala).

La primera, ONUCA, teniendo como mando de Misión a los Generales Quesada y Suanzes, españoles; la segunda, ONUSAL, al General Suanzes y la tercera y última (MINUGUA) y a su General Rodríguez, también español. Los dos últimos, Suanzes y Rodríguez, en ONUSAL el primero y MINUGUA el segundo, como jefes de la División Militar de estas dos últimas misiones citadas.

En las tres misiones, España, sus Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado (Guardia Civil y Policía Nacional) en ONUSAL y MINUGUA, dejaron la impronta de su carácter hispánico, al que se unió la de los países hispanos con contingentes en las tres misiones. Compartíamos con los países en cuya ayuda acudíamos, idiosincrasia, cultura, lengua, religión.... y sangre, y también cinco siglos de convivencia, formando una gran nación, un gran imperio.

Las Naciones Unidas en Centroamérica

Desde el inicio de los años 80, la situación de conflicto en Centroamérica, preocupó seriamente a la comunidad internacional, provocando alarma sobre todos los países de Iberoamérica, y dio lugar a diversas iniciativas de Paz. Estas iniciativas contaron con el apoyo de los países iberoamericanos, y también de América del Norte, e igualmente de los gobiernos europeos, destacando España y su gobierno, entre ellos. Pero fueron las Naciones Unidas con su Secretario General al frente, el peruano Javier Pérez de Cuéllar, el que enarbó la bandera de la Paz a petición de los cinco Presidentes centroamericanos, haciendo suya la batalla incruenta de la diplomacia, del día a día, impulsando, manteniendo sin desmayo, con fuerza y dureza, a veces, desde su despacho y en el área, las posiciones alcanzadas que lenta pero con seguridad nos acercaba al logro de una Paz firme y duradera, soñada por todos. Y junto a él, los hombres y mujeres de las Naciones Unidas, y los que nutrieron en su día procedentes de decenas de países, de militares, Fuerzas de Seguridad, civiles... las filas de las

Misiones de Paz aprobadas por un Consejo de Seguridad cuyas Resoluciones fueron definitivas.

Y en este contexto, nació ONUCA, ONUSAL y MINUGUA, Misiones de Paz en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, cuya espléndida labor fue resolutive para poner fin a conflictos que duraban, algunos de ellos, decenios, y arrastraban decenas de miles de muertos, destrucción, bancarrota, exilio, desconfianza, odio y miedo.

Tras la celebración de negociaciones complejas y difíciles, los Presidentes de los cinco países en busca de una solución pacífica a los problemas de la región, solicitaron a Naciones Unidas que establecieran los mecanismos para observar y verificar los que habían contraído y para ayudarlos a ponerlos en práctica. Esquipulas II marcó el inicio.

El Secretario General Sr. Pérez de Cuéllar en sucesivos informes al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General los años 87, 88 y 89 va facilitando a este organismo su percepción sobre el conflicto centroamericano. Les dice literalmente:

- *“En repetidas ocasiones he manifestado mi convencimiento de que la raíz de la crisis centroamericana se haya en las injustas estructuras económicas y sociales históricamente imperantes en la región, agravadas por la actual recesión económica”*
- *“En pocos conflictos internaciones como éste, es tan evidente la interacción entre Paz y desarrollo. Si es evidente que el desarrollo económico se ha visto adversamente afectado por las perturbaciones políticas de la región, también es cierto que la crisis económica perpetua las injustas estructuras socioeconómicas y prolonga los conflictos internos, dificultando a su vez la creación de un consenso sobre el modelo sociopolítico de las sociedades centroamericanas. Sin tal consenso, resulta muy difícil, aún en países con larga trayectoria democrática, sentar bases sólidas para una sociedad participativa y pluralista”.*

El 7 de agosto de 1987, los Presidentes centroamericanos sorprendieron gratamente al mundo al firmar el “Procedimiento de Guatemala o Esquipulas II”. A partir de éste, vendrían otros como la “Declaración de Costa del Sol” (14/02/89), “Alajuela” (16/01/88) y “Acuerdos de Tela” (05-07/08/89), en los que los Presidentes van desarrollando y fijando las bases del proceso contemplado en “Esquipulas II”, que abre las puertas a una solución definitiva a la problemática centroamericana. El compromiso es: inicio de un proceso democrático en los 5 países; dialogo nacional; amnistía general; autentica cesación del fuego; elecciones libres, pluralistas y limpias; cesar en el apoyo a las fuerzas irregulares y que un territorio no sirva de base para desestabilizar a otros países de la región; desmovilización, repatriación y reasentamiento voluntario de los miembros de la resistencia nicaragüense y familias.

Nicaragua. ONUCA –Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica–

En el contexto anterior el Consejo de Seguridad, el 07/11/1989 por Resolución 644 (1989), a solicitud de los cinco gobiernos centroamericanos, crea el ONUCA –Grupo de Observadores de Naciones Unidas para Centroamérica– con un Mandato original que consistió en verificar que los países cumplieran con sus compromisos de poner fin a la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos de insurrección en la región, y de no permitir que su territorio se utilizara para ataques a otros estados.

Con anterioridad se había creado la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), para asistir y facilitar el proceso. Y la misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral –ONUVEN–, misión civil establecida a solicitud del gobierno de Nicaragua el 03/03/89, que culminaría su labor el 25/02/90 con total éxito de organización, desarrollo y limpieza el día de las elecciones.

El 2 de diciembre de 1989 ONUCA había llegado al área teniendo como misión la marcada en la Resolución 644 (07/09/89). El 29 de junio de 1990 en virtud de las Resoluciones 650 y 653 recogía el último AK-47 de manos del Comandante Navegante (Frente Sur), de la *Contra Nicaragüense*. Aun continuaría su labor hasta enero de 1992 en que con su General, español, al frente, se integrarían con 177 Observadores en ONUSAL, de ellos 32 españoles, aunque tiempo antes estuvieran ya colaborando en Misiones de Apoyo al despliegue de éste.

ONUCA aportaba su experiencia y veteranía, la de todos, a la nueva Misión que se creaba. Y todos los que estuvieron en ONUSAL saben bien lo que esto supuso para una puesta en marcha rápida y eficaz de una misión muy compleja con características propias, para algunos, que ya se habían vivido en ONUCA. En ONUSAL, al abrir el diario del día a día, las páginas no estaban en blanco, algunas líneas hablaban de ONUCA y de qué había hecho en casos similares.

Las Fuerzas en presencia en Nicaragua estaban constituidas por el Ejército Popular Sandinista (EPS), y en la oposición, la Resistencia Nicaragüense (RN). El EPS constituía el Ejército más potente de Centroamérica, sumando un total de 70.000 a 90.000 hombres, entre Fuerza Armada y Paramilitares. Su armamento de origen ruso incluía material acorazado, blindado, artillería, aviones de combate y helicópteros armados. La guerra había significado un gran desgaste y pérdida de material. Las Fuerzas Armadas estaban formadas por el Ejército de Tierra, Aire y Mar (en escasa proporción). Las fuerzas en la oposición estaba constituida por la Resistencia Nicaragüense (RN) que agrupaba, aunque independientes, a cuatro Frentes (Norte, Atlántico, Central y Sur), sumando un total aproximado de 21.000 hombres.

Los efectivos autorizados en principio para la Misión fueron de un total de 260 Observadores militares, una Unidad Especial de Infantería (800 efectivos) y tripulaciones y personal de apoyo para una Unidad Aérea y otra Naval. La Misión incluiría personal civil de contratación internacional y local.

El Salvador. ONUSAL –Grupo de Observadores de Naciones Unidas para El Salvador–

Cerrado ONUCA, caía la *ficha de dominó* que definía lo que había sido la problemática nicaragüense, El Salvador, ONUSAL, con un problema básico similar al de Nicaragua, una guerra civil abierta que duraba ya 12 años y arrasaba 75.000 muertos en su trágico haber, necesitaba una estructura nueva, un *modus operandi* distinto. La *estructura*, conformándose según pasaban los meses: división de derechos humanos, luego la militar y la policial y por último como punto definitivo la división electoral. También podríamos considerar una quinta división, la logístico-administrativa.

La misión había durado del 07/1991 a 04/1995. El esfuerzo había valido la pena, pues unas elecciones libres y democráticas eran el fruto de un trabajo excelentemente bien hecho, por el que pocos hubieran apostado en su principio.

La segunda ficha caía y en el área centroamericana se vislumbraba la Paz tan deseada. El esfuerzo por parte de España era reconocido por todos y muy especialmente por Naciones Unidas, y por supuesto por El Salvador, su gobierno y el sufrido pueblo salvadoreño. El contingente español, Fuerzas Armadas y Fuerzas de Seguridad (Guardia civil y policía nacional) en la División Militar y la Policial habían desarrollado un trabajo impecable.

Guatemala. MINUGUA –Misión Naciones Unidas Guatemala–

A primeros de diciembre de 1990 visité al Presidente de Guatemala Vinicio Cerezo. Hombre cordial, impulsor de Esquipulas II, como civil venía a sustituir por elección democrática a un Presidente militar. Me ofreció todo su apoyo y del Gobierno que dirigía, civiles y militares. Y así fue, a nivel Canciller, Ministro del Interior y Ministro de Defensa. En palabras de este último, Guatemala no tenía problemas en relación con la guerrilla, los había resuelto hacía años y la guerrilla sólo eran grupúsculos que no podían dañar ni al pueblo, ni a las Fuerzas Armadas. De la URNG ni se hablaba. Él bien sabía, y yo con él, cuál era la realidad guatemalteca, conversaciones de Paz, a bajos niveles, presiones internacionales, entre ellas de España, que había sentido en su Embajada el terrorismo. Eran tiempos difíciles, corrían aires de paz, no declarados, si latentes. El cansancio por ambas partes era un hecho. El odio, el miedo, la desconfianza y el terror se habían impuesto por años. Era muy difícil remontar

estas circunstancias, lo que no se daría hasta principios de 1994 en que el Gobierno de Guatemala y la URNG acordaron reanudar las negociaciones para poner fin al conflicto más duradero de Hispanoamérica, bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Pero de momento, el Mandato de ONUCA poco tenía que ver con la situación en Guatemala, a no ser que afectara a nuestro despliegue.

Ante nosotros, ahora, la tercera ficha a considerar, de este macabro juego del que fueron víctimas, como protagonistas tres países muy queridos para España. Países hermanos, al que nos sumamos, con las Naciones Unidas y otros gobiernos a ayudar dentro del máximo de nuestras posibilidades.

Hablamos de Guatemala, con una problemática parecido a la de Nicaragua y El Salvador, pero con un factor muy personal, ¡el indigenismo!. Con un porcentaje superior al 60% de población indígena, los gobiernos guatemaltecos, su sociedad, no habían querido, o sabido, asimilar esta circunstancia. De ello, junto a los factores ya señalados que aquejaban a Centroamérica, una guerra civil abierta a veces, latente otra, con altos y bajos, y sin solución aparente ni política ni militarmente hablando. Y esto avivado desde 1960, con el enfrentamiento entre un ejército numeroso y bien organizado y una guerrilla de mínimos recursos que renacía de sus cenizas, cuantas veces parecía derrotada. Dos centenares de miles de muertos, un millón de desplazados y más de medio millón de huérfanos fueron el resultado, de una problemática, que parte de la sociedad guatemalteca no quería reconocer.

En 1972, la intensidad guerrillera decrece, surge una cierta estabilización, acompañada por golpes de Estado, en los que son depuestos los Presidentes militares. La guerrilla se reorganiza. Aglutina a las que van surgiendo, y en 1982 se integran en la denominada Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Se avivan los enfrentamientos.

Vinicio Cerezo, civil, es el Presidente de la República en 1985. Se atisba una posible pacificación. La situación internacional se acerca a un cambio. La guerra fría está a punto de pasar a la historia. Se inician conversaciones entre el gobierno y la guerrilla. Renace la *Comisión Nacional a la Reconciliación* (CNR), creada en los Acuerdos Presidenciales de Esquipulas II. Pero nadie se da por vencido.

Naciones Unidas, su Secretario General, sigue muy de cerca los acontecimientos en Guatemala. Es el momento de dar un apoyo decidido a los Acuerdos, cada vez de más peso, que el gobierno y la URNG están firmando, entre ellos el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos* en marzo de 1994. Naciones Unidas, con acuerdo de las partes en julio de 1994, aprueba la Resolución referida a la *Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala*.

Se crea la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala –la Operación de Mantenimiento de la Paz dentro de la misión Civil Hu-

manitaria MINUGUA– conforme a la Resolución del Consejo de Seguridad 1094 (1997) el 20 de enero de 1997, para un periodo de tres meses, con el fin de verificar el Acuerdo sobre el definitivo cese el fuego entre el gobierno de Guatemala y la URNG, que se firmó en Oslo el 04/12/1996. Las funciones de verificación en virtud al Acuerdo de Oslo incluían la Observación de una cesación formal de las hostilidades, la separación de fuerzas y la desmovilización de los combatientes de la URNG en puntos de concentración preparados específicamente con este fin.

Desde un principio, España, que impulsó el inicio de las conversaciones, colabora con MINUGUA intensamente. Esta misión cuenta con más de 400 personas de 37 países. Su sede en la capital; despliega 13 oficinas y sub-oficinas regionales. La infraestructura de la misión la constituyen las asesorías. Son cinco: militar; policial; legal; asuntos indígenas; y derechos humanos. Tres de ellas al mando de españoles (militar, policial y legal).

Dentro de una serie de cumplimientos e incumplimientos, el proceso sigue avanzando. Podríamos decir que culmina el 29 de diciembre de 1996, con la firma de un *Acuerdo de Paz firme y duradero*.

Para verificar el cumplimiento del acuerdo el Consejo de Seguridad por resolución 10/94 (1997) crea la *Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala* (20/01/97). Va a estar al Mando del General de Brigada José Rodríguez Rodríguez (español), y encuadrará a 150 Observadores militares, incluidos 41 españoles. Inicia su misión el 03/03/97 para finalizar 3 meses más tarde, conforme a lo autorizado por el Consejo de Seguridad, dando por finalizada la misión.

España, una vez más, contribuye con el contingente más numeroso y el Mando de la división militar.

En un principio las Fuerzas en presencia eran por parte de las Fuerzas Armadas de Guatemala de un total de 44.200 hombres y un abundante material acorazado, blindado, de artillería, aviones de combate y helicópteros. Las Fuerzas de la oposición o guerrilla estaba constituida por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), con una entidad entre 800 y 1.000 hombres armados con material ligero y que hicieron uso masivo del explosivo en atentados terroristas y de los campos de minas.

Los efectivos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) a 30 de abril de 1997 alcanzó una cifra total de 188 miembros de personal uniformado, compuesto de 145 Observadores Militares y 43 Oficiales de Policía Civil facilitados por 18 países (la dotación máxima autorizada era de 155 miembros de personal militar). España aportó un 30% de los efectivos militares.

España en el proceso de Paz centroamericano

Como he comentado en párrafos anteriores, España se vuelca en las Misiones de Paz que Naciones Unidas pone en marcha en Centroamérica. Son muchas las razones para ello, algunas ya expuestas, como son los lazos que nos unen de siglos con estos países. La segunda, que España siendo una de las mayores contribuyentes económicas a las Naciones Unidas, no haya participado en Misiones de Paz hasta 1988, en que lo hicimos en Angola.

Es hora de comenzar y pisando fuerte. Así lo entiende nuestro gobierno, e igualmente el Secretario General de Naciones Unidas. Y en este entendimiento España, con sus Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado, como boinas azules se integra como Observadores en un corto espacio de tiempo en ONUCA, ONUSAL y MINUGUA, siendo el contingente español el más numeroso en las tres misiones y españoles los Generales que mandan ONUCA como Jefes de Misión y la División Militar de ONUSAL y MINUGUA.

Si en ONUCA, el carácter hispano de la misma en un hecho, el idioma oficial, el inglés, y el de trabajo el español, en ONUSAL y MINUGUA el idioma oficial será el español. La realidad se impone a cualquier otra razón. Para los Observadores españoles e hispanos se suple la bisoñez de los contingentes en Misiones de Paz con la veteranía de otros países contribuyentes y el resultado no puede ser mejor. La flexibilidad, el poder de adaptación, la entrega y la preparación de los españoles hacen que en pocos meses el ONUCA se convierta en un engranaje casi perfecto, en la que ya no podemos hablar de veteranos y bisoños, pues todos saben lo que significa y a lo que obliga los colores azules de dos prendas de su uniforme, boina y pañuelo.

A partir de 1988 España ha participado con Observadores y Fuerzas de Mantenimiento de Paz, boinas y cascos azules, en decenas de Misiones de Paz. Superan los 100.000 los hombres que se han integrado en éstas. Según informe de un medio de prensa, España ha pagado un gran tributo de sangre en el cumplimiento de estas Misiones de Paz. Han sido un total de 170 los miembros del Ejército y de las fuerzas de seguridad españolas que han perdido la vida desde 1987 en misiones en el exterior: 90 en accidentes aéreos, 35 víctimas de ataques, 23 en accidentes de tráfico, 13 por causas naturales, cuatro por disparos accidentales y cinco por otras causas. De ellos, ocho guardias civiles y el resto, militares.

Al filo de los recuerdos. ONUCA: Naciones Unidas. España. Nicaragua 1989-1992

Estamos en Noviembre del 89, a mediados; como Inspector del Arma de Ingenieros regreso a casa tras una visita de inspección al RING n°1, en Colmenar Viejo.

Suena el teléfono. Es el TG. JEME Íñiguez. Me habla de que se ha pensado en mí para el mando del Grupo de Observadores Militares que las Naciones Unidas va a enviar a Centroamérica.

Oigo hablar de ONUCA, y del reto que supone para un General español, para el Ejército y para España, esta misión. Hasta la fecha a España no se le había ofrecido esta oportunidad a nivel internacional, me comenta el General Íñiguez, que me completa más datos.

Mi General, estoy a tus órdenes, es mi respuesta. A la hora, me entrevistaría con nuestro Ministro. Me repitió lo ya sabido, y a partir de ese momento comencé el que iba a ser el año más intenso de mi vida militar. Contactos con DIGENPOL. Charlas esclarecedoras con el TG. Veguillas y viaje a la semana a Nueva York, acompañado por el Coronel Maldonado y Comandante Amaro, a recibir instrucciones directas de los responsables de las Operaciones de Mantenimiento de Paz, en Naciones Unidas.

Presentación al Secretario General al Sr. Goulding, Subsecretario de Asuntos Especiales, concretamente de Operaciones de Paz, a nuestro Embajador Representante en Naciones Unidas, etc.

Las instrucciones, aún siendo claras, dejaban más de una laguna al descubierto. Junto a la veteranía de algunos países cuyos contingentes iban a formar parte de ONUCA, otros, como España, que aportaban el mayor número de Observadores, 58, podían considerarse casi “novatos” en este tipo de misiones.

El 2 de Diciembre, a las 7 de la tarde, aterrizamos en Tegucigalpa, en el aeropuerto de Toncontín.

El libro en blanco que era ONUCA ese 2 de Diciembre, estaba esperando la pluma que fuera escribiendo día a día, su historia. Era la profesionalidad de 252 Observadores Militares y 104 funcionarios de Naciones Unidas, su sentido común, entrega y espíritu de sacrificio los que iban a escribir, con su sudor, no hubo lágrimas, ni sangre, gracias a Dios, la historia de una misión de Paz, en Centroamérica.

El mandato de ONUCA, resolución 644 de las Naciones Unidas, era claro y terminante; verificar que se cumplieran los Acuerdos de Esquipulas II: cese de ayuda las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales que operan en la región, y no permitir el uso del territorio de Estado para atacar a otro. Observar, verificar, vigilar, prevenir y disuadir, sería nuestra misión: vigilancia regular de campamentos guerrilleros y fronteras e investigar denuncias y violaciones del Acuerdo de Esquipulas.

Las características del área, su extensión, al tratarse de cinco países, aconsejaron el siguiente despliegue: Cuartel General en Tegucigalpa (Honduras).—Cinco Oficinas de Enlace (Cuarteles Generales de los Grupos de Observadores de

cada país), al mando de un Coronel como Jefe de Grupo de Observadores Militares en cada capital.– Centros de Verificación, en número variable, según el país, como órganos operativos y ubicados en las zonas más idóneas para facilitar el cumplimiento de la misión. Al mando de un Teniente coronel, totalizaron 21, con un número variable de observadores (de 7 a 19).– Puestos Operativos de Patrullaje, desplegados en zonas difíciles, que exigían relevos semanales. Se instalaron ocho.

Con referencia al personal, este se encuadró en:-a) Rama Militar: Observadores y personal de apoyo. De ellos 252 Observadores y 137 (pilotos y auxiliares de mantenimiento) pertenecientes a la Unidad Aérea, que encuadra al Escuadrón de Helicópteros militares (canadienses) y Compañía civil. La Unidad Naval, con 4 patrulleras argentinas y 30 marinos. El Equipo médico alemán. Un avión de ala fija con tripulación alemana.- b) Rama Logística Administrativa: Compuesta por 104 funcionarios de Naciones Unidas y 100 de personal local. Y entre otras secciones la de Transporte Terrestre, con 205 vehículos Toyota Todoterreno.- c) Unidad Armada: Unidad Especial Venezuela, al mando de un Coronel (702 hombres) del 10/IV/90 al 5/VII/90.

Previstas cuatro fases de despliegue, se fueron cumpliendo al ritmo pensado. Puertas abiertas en todos los países, en unos, más que en otros. Entrevistas, al máximo nivel. Algunas entrañables, otras más protocolarias.

En mi memoria conservo vivos los primeros encuentros con los presidentes Azcona (Honduras), Cristiani (El Salvador), Arias (Costa Rica) y Cerezo (Guatemala). A todos puse en antecedentes de cómo ONUCA iba a desarrollar su Mandato, cuál sería su despliegue, cuáles sus necesidades. Todos ofrecieron un máximo apoyo, todos me pidieron rapidez y eficacia. En Nicaragua me entrevisté con el Ministro de Defensa, General Humberto Ortega, en ausencia de su hermano el Presidente Daniel Ortega. Por dos veces habían retrasado la entrevista. Concertamos la tercera. Cuando me disponía a volar a Managua, a pie de avión recibo un telegrama. Se pospone una vez más la entrevista. Me guardo el telegrama, y lo doy por no recibido. Vuelo a Nicaragua. Sorpresa y preocupación. No me quieren recibir. Presiona Naciones Unidas. Al día siguiente soy recibido por el General Ortega. Escucho atentamente su largo discurso de casi una hora. La conclusión es, no tienen prisa. Yo sí y le explico someramente lo que el ya sabe con respecto a ONUCA. Me contesta: “General, hablaré con el Presidente.” Yo tengo órdenes que cumplir, contesto. Usted, como militar me entiende perfectamente. Termina la entrevista. Al día siguiente recibo una llamada del Coronel Maldonado, Jefe de la Oficina de Enlace en Managua, que me dice: “Mi General, tenemos vía libre para desplegar, y el apoyo total del Ejército Sandinista al respecto”.

Al principio, ONUCA encuadró a militares de cinco países, que por número de Observadores eran España, Canadá, Irlanda, Venezuela y Colombia. El establecimiento del Cuartel General en Tegucigalpa, no fue fácil. En los cuatro países a excepción de El Salvador, mis Coroneles, se ponían también en marcha, y sus Oficinas de Enlace, comenzaban a funcionar pues no había tiempo que perder. ONUCA, con el desarrollo de sus tres fases previstas inicialmente, iba cobrando fuerza día a día. Más observadores, más medios, helicópteros, vehículos todoterreno, transmisiones..... Los Centros de Verificación, por orden de prioridad, iban naciendo. Toda una experiencia. Nuestro esfuerzo se volcaba en las fronteras de Nicaragua-Honduras, Honduras-El Salvador.

Desde un principio me preocupaba la seguridad de mis hombres como algo prioritario sobre cualquier otra consideración, a excepción del cumplimiento de la misión marcada. Para ello no dudé en contactar personalmente con los Jefes de las guerrillas, que actuaban en Nicaragua y Honduras, la Resistencia Nicaragüense (RN- Contra) y en El Salvador el Frente Nacional de Liberación Farabundo Martí (FMLN).

Fue toda una experiencia para mí, y mi Estado Mayor. Reuniones secretas, pero conocidas, estoy seguro, por muchos, que trabajaban en la sombra en los conflictos en el área. Coronel Bermúdez, Jefe del Frente Norte (FN) de la “Contra” inicialmente y los Comandantes “Franklin”, “Rubén” y “Mark” también del FN, Comandante “Blas” Jefe del Frente Atlántico (FA) o Misquito, Comandante “Leonel”, Jefe del Frente Central (FC) y a meses vista con los Comandantes “Ganso” y “Navegante”, Jefes del Frente Sur (FS), herederos del Comandante “Cero”, y que nos complicaron la vida hasta el final de su desmovilización.

Mi encuentro con los Comandantes del FMLN, en Méjico, fue algo muy especial. Duros y correosos, no estaban nada convencidos de la labor de ONUCA, y decían que no se había contado con ellos para el establecimiento del Grupo, lo que era cierto. Menos mal que tras cinco horas de conversaciones al “límite”, se comprometieron a respetarnos. Los recuerdo, Comandantes Handall, Villalobos, Cienfuegos.... Cumplieron su palabra. Su frase final fue: “General, lo que si le aseguramos es que no podemos responder de algún incidente desagradable, que podrá entender escapa de nuestras manos”.

Nuestra defensa y arma única como observadores, la “boina Azul”, el color blanco de nuestros vehículos y helicópteros, y la bandera de las Naciones Unidas.

La 3ª Fase se había cumplido. El despliegue de ONUCA era un hecho, y las “Boinas Azules” empezaban a ser conocidas a lo largo y ancho del área. Los 21 Centros de verificación y 8 Puestos Operativos de Patrullaje, que contemplaba el despliegue de ONUCA, eran una realidad.

La prensa nos sometía a un estrecho cerco, en especial la hondureña y la nicaragüense. La realidad es que llegamos a entendernos, y su “agresividad”, característica de la prensa centroamericana, con ONUCA, en general, no fue tanta, aunque algunas veces pegaron duro.

El 25 de febrero del 90, fue una fecha histórica para Nicaragua, también para Centroamérica, y por supuesto para ONUCA. La U.N.O., Unión Nacional Opositora, ganó las elecciones en Nicaragua. Dña. Violeta Barrios de Chamorro, contra todo pronóstico derrotó, en las elecciones más “observadas” de los últimos decenios a nivel internacional, al presidente Daniel Ortega.

Puedo asegurar que el panorama cambió radicalmente. La guerrilla nicaragüense, reticente a todo entendimiento con los sandinistas, tomó la iniciativa política, y los Acuerdos de Toncontín (Tegucigalpa), sellaron el compromiso del Frente Norte, el más importante de la “Contra”, con máximos representantes del Gobierno electo de Dña. Violeta.

Se daban fechas para el inicio de la desmovilización, alto el fuego, modalidades, etc. El Cardenal Obando, máxima figura de la Iglesias nicaragüense, avalaba con su presencia y su firma estos Acuerdos, que ponían punto final, al menos sobre el papel, a la guerra en Nicaragua.

Coincidiendo con los “Acuerdos de Toncontín”, ONUCA recibía un nuevo Mandato, la Resolución 650, que sería completada por la 653. ONUCA, pasaba de ser misión de “Observación”, Boinas Azules, a añadir la de Fuerza de Mantenimiento de Paz, Cascos Azules y a responsabilizarse de otra más compleja y delicada, la de “Control de cese el fuego, separación de fuerzas y seguridad de zonas de concentración”, la parte militar de desmovilización, haciéndose cargo del armamento que “voluntariamente” nos entregaran, y proceder a su destrucción “in situ”. Pocas palabras, para una empresa complicada.

El 10 de abril. ONUCA incrementa su fuerza. Aprobado por Mandato recibe en oleadas sucesivas, a la Unidad Especial Venezuela, 702 hombres, que pasan a constituir su brazo armado. ONUCA, dentro de una flexibilidad y poder de adaptación increíble, asume su nueva misión, sin perjuicio de seguir cumpliendo la primera.

Son días “muy especiales”, a todos los niveles. Nuestro esfuerzo se vuelca en Nicaragua, sin olvidar Honduras, santuario, en la zona de Yamales, del Frente Norte, y Morocón, La-Kiatará, Mosquitia Hondureña, del Frente Atlántico.

El 16 de abril, los “misquitos”, Frente Atlántico, en La-Kiatará, Mosquitia Hondureña, haciendo honor a los compromisos de “Toncontín”, desmovilizan a 300 de sus hombres. En ceremonia que nunca olvidaré, recibo del Comandante misquito, Ceferino Benze, el primer fusil, que marca el inicio de la desmovilización. Extrañado, oigo las palabras que dirijo a las Unidades

que se desmovilizan, traducidas al misquito. Hay lágrimas en los ojos de estos curtidos y sufridos guerrilleros, que habían abandonado todo, hacía ya años. El Teniente Coronel Alejandro (español) Jefe del Centro de Verificación de Honduras, había organizado una desmovilización impecable.

El 18 de abril, marca para ONUCA, otra fecha hito. Se reúnen en sesión maratónica, 24 horas sin reposo, la máxima representación militar nicaragüense, Gobierno electo, ONUCA, CIAV, OEA (Organización Estados Americanos) y la cúpula de la Resistencia, Frentes Norte, Central y Atlántico. Los Acuerdos de Toncontín sobre el tapete. A resolver, datos concretísimos; ubicación, número, superficie de las zonas de seguridad; fecha y hora del alto el fuego; forma de materializar la separación de fuerzas, y lo más importante, día de empezar la desmovilización y día de terminarla.

Recuerdo como algo muy especial esta reunión. Protagonistas Ministro Lacayo, General Ortega, Comandantes Rubén (FN), Minita (F. Atlántico), Leonel (FC), Cardenal Obando, Sr Riza (CIAV), Sr. Murray (OEA) y General Jefe de ONUCA Quesada. Al final, acuerdo, salvo en lo más importante: día de comenzar la desmovilización. Los sandinistas, aún en el poder quieren un “ya”. La “Contra” se resiste. En salón separado, el Ministro Lacayo, Cardenal Obando y Comandantes, durante dos horas, tres de la madrugada, intentan llegar a un Acuerdo. La resistencia acepta todo, pero no fija la fecha de inicio de la desmovilización. Sale el Ministro Lacayo, le saludo, ¿Todo arreglado?, su cara refleja lo contrario. General, ¿Quiere pasar con nosotros?. Entro en la sala. Hay tensión. Observo a los Comandantes. Los conozco a todos. Rubén lleva la voz cantante. Lanzo una idea. El 25, hoy es 19, toma posesión Dña. Violeta. Es una fecha señalada para empezar, al menos simbólicamente. No quieren. Cambian impresiones. Aceptan a regañadientes. ¿Día último de desmovilización? Ni discutirlo, tres meses, por zonas. Montones de ideas, la mía fija: señores, la Unidad Especial Venezuela, regresa a su país el 10 de Junio. Cuando ellos marchen, ONUCA no puede seguir la desmovilización, ni hacerse cargo del armamento. Tendrán que hacerlo ante el Ejército Sandinista. Aceptan mi solución. Salimos de la sala. El Ministro Lacayo se relaja, me mira. El Cardenal Obando sonrío. El General Ortega no oculta su satisfacción. La luz empieza a verse al final del túnel.

Estamos a 18 de febrero. Finalizada la reunión, que culmina con los “Acuerdos de Managua” (cese el fuego), vuelo a Honduras, a Yamales, (santuario del FN). Nos entregaron una buena cantidad de armamento pero obsoleto la mayoría. No se desmovilizó nadie. No hubo sorpresa para ONUCA. La guerrilla en bloque había pasado a Nicaragua. De todas formas, era un principio. Sin derramar una gota de sangre hondureña, en palabras del presidente Azcona,

se recuperaría Yamales y toda la amplia zona fronteriza. ONUCA hizo buenas sus palabras.

El “25 de Abril”, tomaba posesión de la Presidencia de Nicaragua Doña Violeta. Asistí a la ceremonia y escuché los aplausos y denuestos y, también admiré el temple y gallardía de una gran Señora, ¡Doña Violeta Barrios de Chamorro!. Esto era a las 10 de la mañana. La operación “Home Run”, preparada por ONUCA, para dar cumplimiento a las Resoluciones 650 y 653 se pone en marcha. Hasta el 29 de junio de 1990, en que finaliza la Desmovilización. ONUCA se vuelca en los nuevos Mandatos sin detrimento de la Resolución 644 que sigue en vigor. A las tres de la tarde, en la zona de Seguridad nº 1 (El Amparo), yo, con mi EM, y el Tcol. Balbín (español), Jefe del CV Esteli, esperábamos el inicio de la desmovilización, que nunca llegaría ese día. A cinco kilómetros en línea recta, a seis horas marcha, el Cte. Franklin, Jefe del FN montaba ante la Prensa su “show”. Me lo comentó el Comandante Gracia (español), que me representó y transmitió mis palabras a Franklin. El General Quesada espera a sus hombres para iniciar la desmovilización en “El Amparo”, (Z. S. nº 1). Franklin ni le respondió. Formó a sus hombres, les arengó, y les dijo: “Hoy es el día para iniciar la desmovilización. El que quiera puede marcharse, y entregar su fusil. Pero lo más probable, es que cuando esté desarmado, los sandinistas le asesinen. Ahora, el que quiera desmovilizarse, que dé un paso al frente. Los guerrilleros “Contra”, tenían sus cualidades, entre ellas no contaba la de ser tontos; ninguno dio ese paso, ni ese día, ni en días inmediatos.

El “4 de mayo”, ante el cariz que tomaba la situación, nueva reunión en Managua. Gobierno de UNO, presidido por Doña Violeta, Cardenal Obando, el Ejército y la Contra. Yo, ese día, desde muy temprano volaba de Zona de Seguridad a Zona de Seguridad. Kubalí, La Piñuela, el Almendro. A las tres de la tarde llegamos a Managua. Mi General, han llamado del “Olof Palme”, lugar donde estaban reunidos. Doña Violeta le ruega que vaya.

Ya en el edificio, el Ministro de la Presidencia Lacayo me comenta: General, los Comandantes dicen que se sienten acosados por el Ejército, que la separación de fuerzas no se respeta y tampoco el alto el fuego. Doña violeta quiere oír su informe. Entré en el gran salón, y escuché atento. De una y otra parte se intercambiaban acusaciones. El Comandante “Invisible”, repetía sus alegatos. Doña Violeta se volvió a mí y me pidió informara. Me dirigí a todos, pero en dirección a “Invisible”. Lo que aquí se dice sólo es parcialmente cierto. Hay transgresiones de alto el fuego y de separación de fuerzas. Pero por ambas partes. ONUCA recibe las denuncias y las depura. Hasta la fecha, sólo puede hablarse de “incidentes”. Terminé mis palabras, pronunciadas un tanto

enérgicamente. No hubo respuesta. Se firmó la “Declaración de Managua”: Reducción de las Fuerzas Armadas, establecimiento de polos de desarrollo y retirada, caso de haberlas, de todas las fuerzas militares y paramilitares de las zonas desmilitarizadas y de seguridad, y de guerrilleros, de las primeras.

La alegría duró poco. El número de desmovilizados, era muy escaso. Nueva York hacía sentir su “profunda preocupación” a los Presidentes, lo que se hacía llegar a la guerrilla.

El 29 de mayo, a diez días vista de la fecha marcada para la finalización de la desmovilización, Doña Violeta reúne en su despacho, a sus Ministros, al General Ortega y Cuadra, Cardenal Obando, representaciones de ONUCA y CIAV, a Franklin y sus Comandantes. Curioso, durante 10 horas no se llega a ningún acuerdo. A las 4 de la madrugada, comienzan a aparecer propuestas, que parecen prosperar. A las 6 de la mañana, hay acuerdo. Franklin promete una desmovilización de 100 hombres por zona y día. ¡Y esta vez cumple!.

Amanece el día 30 de mayo, día de la “madre nicaragüense! Y Franklin promete a Doña Violeta hacer un regalo a “todas las madres” y desmovilizar 100 guerrilleros por zona de seguridad y día. ¡Y casi lo cumple!. El “Protocolo de Managua”, marca el sí definitivo. Nos parecía increíble a nosotros, a Nueva York, y también al Gobierno de Doña Violeta.

Pese a todo, el día 10 de junio estaba ya encima, y a un ritmo de 500, no se llegaría a una desmovilización completa. Y la “Unidad Especial Venezuela” tenía que regresar ese día. Naciones Unidas, en un alarde de eficacia, aprueba el 8 de junio una nueva Resolución para ONUCA, a la 656. Los soldados venezolanos permanecerán en ONUCA hasta el día 29 de junio.

Las zonas de seguridad se ven desbordadas por el número de guerrilleros a desmovilizar. Un hombre y un arma. El grueso de la guerrilla se traslada al Sur, a la Zona de Seguridad nº 5, “El Almendro”. Dos pasos muy importantes se dan en El Almendro (ZS-Nº5). El 8 de junio, con la entrega de armas de más de 800 guerrilleros del Frente Norte, en presencia de Doña Violeta, Gobierno, Cardenal Obando, ONUCA y CIAC. Una lluvia torrencial impide el desmovilizar a más “Contras” ese día. El 29, en San Pedro Lóbago se repite la ceremonia, con igual asistencia. Allí esta Franklin, con su EM y unidades más prestigiosas. El cardenal Obando celebra misa, y a continuación Franklin entrega su arma a Doña Violeta, y le regala el sombrero vaquero que durante años le ha acompañado. El Frente Norte ha cerrado su ciclo vital. Antes lo había hecho el Frente Central. El Tcol. Alejandro, Jefe de la ZS nº 5, con sus hombres habían cumplido al límite de sus posibilidades, excelentemente. También lo habían hecho en las otras zonas de seguridad, y el coronel Maldonado, como Jefe del Grupo de Observadores Nicaragua.

Llegamos a la Zona donde nos espera nuestro helicóptero: minutos antes han llegado el Tcol. Alejandro y el Comandante Nadal, a los que les espera otro helicóptero de ONUCA. Ha habido un choque de dos helicópteros del Ejército Popular Sandinista (EPS) al despegar, de los cuales uno está ardiendo. Transportaban periodistas. La rápida intervención de los Observadores de ONUCA al que se añaden el Comandante Pérez-Aragón (español) y el Capitán piloto Bergerón (canadiense), consiguen con riesgo evidente evacuar a los heridos. Finalizada ONUCA, fueron condecorados por el Ejército nicaragüense.

En Yolaina (ZS, nº8), punto final a la desmovilización. El Teniente Coronel González-Paradís (español) me comunica “mi general, la situación es muy difícil”. No quieren desmovilizarse. Entramos en un barracón sucio y oscuro. El Comandante Navegante, Jefe del EM del Frente Sur nos espera. El Comandante Ganso, Jefe del Frente no aparece. Dicen que se ha “enmontañado” y que no entrega su arma. Se inicia la conversación. Hablan los Vice-ministros. Los guerrilleros no aceptan lo que les ofrecen. Quieren seguir armados aquellos que van a formar la policía de los polos de desarrollo. Quieren elevar el número de éstos. De repente el Comandante “Navegante” se levanta. No aceptamos, dice, y abandona el barracón, que está rodeado por más de cien guerrilleros, que gritan, nos llaman traidores y amenazan de muerte. Veinte minutos más tarde aparece “Navegante”. El Viceministro de Gobernación hace nuevas ofertas. Acepta “Navegante”. A la hora estamos en Nueva Guinea (ZS nº8). 5.000 personas nos esperaban desde hacía horas. Lo últimos guerrilleros, la guardia pretoriana del “Frente Sur” entregan sus armas. Navegante pone en mis manos su AK-47. 8 años de guerra finalizan con este gesto. Ha sido un largo día.

El día 26 de junio, la 1ª cía. de la Unidad Especial Venezuela regresaba a su patria. En el aeropuerto “Sandino”, escuchaban mis últimas palabras: ...Regresad a Venezuela, y contad a los vuestros ¡Yo estuve en Nicaragua! ¡Yo contribuí a su paz!. Veinte de ellos, mandos y tropas, habían sido condecorados por doña Violeta.

Para ONUCA, a partir del 29 de junio, todo cambiaba. El esfuerzo ya no estaba en Nicaragua. La guerra había terminado. Continuamos dando seguridad a los desmovilizados, como misión añadida, desde los Centros de Verificación situados en las zonas donde éstos se habían ubicado en mayor número. El Salvador nos esperaba. Pero esa era otra historia, la de ONUSAL.

En el informe del Secretario General el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de fecha 26 de octubre de 1990 en su artículo 36, expone: “Finalmente deseo rendir homenaje al jefe de los Observadores Militares de ONUCA, General de División Agustín Quesada Gómez, así como a todos los hombres y mujeres bajo su mando, tanto militares como civiles, por la forma en que han cumplido sus funciones durante el periodo del mandato

que está por terminar. Su rendimiento fue especialmente destacado durante la desmovilización de los miembros de la resistencia nicaragüense, operación que requirió ingenio e improvisación y larguísimas horas de trabajo, en condiciones climáticas y geográficas difíciles. Su contribución a la restauración de la paz en América Central constituye un gran mérito para ellos, sus países y las Naciones Unidas”.

Este homenaje final reitera, el que con fecha 27 de abril de 1990 incluía el Secretario General en su informe al Consejo de Seguridad en esas fechas y que éste hacía suyas: “... Pese a las incertidumbres y escaseces inherentes al inicio de cualquier operación de mantenimiento de Paz, han mostrado gran capacidad y decisión para establecer las operaciones del ONUCA en los 5 países en que ésta ha desplegado, así como gran flexibilidad para hacer frente a dos ampliaciones sucesivas de su Mandato. El cumplimiento de sus deberes honra en alto grado a ellos, a sus países y a las Naciones Unidas”.

El 7 de noviembre cumplía el 2º Mandato de ONUCA, renovado el 1º, el 7 de mayo; cuando nos encontrábamos en pleno proceso de desmovilización de la Resistencia Nicaragüense.

A la vista del éxito obtenido, se había cumplido un 70% de la misión asignada. Nueva York deseaba una reducción importante de nuestros efectivos. Se seguiría atendiendo el cumplimiento de la primera misión de ONUCA, y a la añadida de “peacebuilding” (fortalecimiento de la paz y seguridad). Efectivamente, el 4 de noviembre el Consejo de Seguridad aprobaba la Resolución 675. ONUCA se reducía en un 40%, en personal y medios, y en esas circunstancias era aconsejable que el mando pasara a ser de General de División a General de Brigada.

España contribuyó a ONUCA en su primer año de vida, con un General de División, mando de la Misión y 58 Observadores militares de 252 que encuadró. En enero de 1992 es disuelta ONUCA, tras experimentar dos reducciones, en diciembre del 90 y mayo del 91, con dos Generales de Brigada de Jefes, el GB. Mackenzie (canadiense), y el GB. Víctor Suanzes (español). Para entonces habían sido 89 los observadores militares españoles en ONUCA.

A primeros de diciembre marchaba a Nueva York a despedirme de Naciones Unidas. Todo fueron felicitaciones para ONUCA, a título oficial y personal. Yo era consciente de la importancia de la labor desarrollada por ONUCA en Nicaragua, en la que los resultados habían sido plenamente satisfactorios. ¡La operación más rápida y limpia desarrollada por las Naciones Unidas hasta esa fecha!, en palabras del Secretario General. Y así me lo habían expresado, en los párrafos que cerraban las Resoluciones 654 (7 de mayo 1990) y 675 (7 noviembre 1990), inspiradas en los informes del SG, ya expuestos. Y también, a

título oficial y personal, los Mandatarios de los cinco países, muy especialmente Doña Violeta, el Presidente Callejas de Honduras y Cerezo de Guatemala e igualmente Cristiani de El Salvador y Calderón de Costa Rica. Pero fue en Nueva York donde por boca del Secretario General, Sr. Pérez de Cuéllar, Secretario General Adjunto para OMP, Sr. Goulding, y Embajadores representantes ante las Naciones Unidas de los países iberoamericanos, y de los que tenían contingentes en ONUCA, cuando realmente me di cuenta cómo apreciaban nuestra labor. En la Embajada de España, en el almuerzo de despedida que el Embajador Villar dio en honor de ONUCA y mío, a la que asistieron gran parte de los Embajadores iberoamericanos y máximos representantes de Naciones Unidas, donde el agradecimiento de todos se volcó en palabras de elogio, para España y sus Fuerzas Armadas, por el papel desempeñado por sus 59 Observadores Militares. En las palabras que se dijeron, el carácter hispánico de la misión, dentro del internacional de cuantos desempeñan las Naciones Unidas, fue destacado. El idioma español, la idiosincrasia hispánica, fue el mejor vínculo de entendimiento para impulsar una misión, que en sus principios parecía imposible, y que en ningún momento fue fácil. Curiosamente, recogiendo la experiencia de ONUCA, en ONUSAL (El Salvador), el idioma “oficial” fue el español. En ONUCA lo era el inglés, por supuesto en gabinete, pues con los guerrilleros había que entenderse en el más castizo “nicaragüense”, buen español, con deje centroamericano.

De regreso a Tegucigalpa, viaje relámpago a los 5 países y a todo el despliegue, de despedidas. Hombres de ONUCA, políticos y militares centroamericanos. Actos entrañables, que adquieren su verdadero valor cuando además de cerebro se ha puesto corazón, en llevar adelante una misión. Y en ésta, jugó tanto uno como otro, y si no, poco se hubiera conseguido.

En el Cuartel General, no sé de dónde, sacaron tiempo para mi despedida. El General Mackenzie, mi segundo, se volcó en organizar un acto entrañable, que no olvidaré. Como tampoco la pancarta, con una sola palabra repetida una y otra vez: ¡Torero, torero..”. Tengo la certeza que la idea fue del excelente amigo y gran profesional Comandante José Pérez Aragón (español).

El 21 de diciembre, un avión de nuestras Fuerzas Aéreas, salía del Aeropuerto de San Pedro de Sula. Junto a mí, mis compañeros, aquellos que habían cumplido ya su año en ONUCA. Había alegría y también tristeza. Se intentaba disimular, pero la nostalgia, aún sin haber partido ya estaba en nosotros. Había sido nuestra “guerra”, nuestra “guerra en paz y por la paz”. Algo muy especial para militares profesionales.

Ya en la escalera del avión, me dan un telegrama del Sr. Pérez de Cuéllar: “En el momento de hacer entrega de su importante puesto de Jefe de

Observadores Militares de ONUCA, deseo una vez más expresarle mi profundo aprecio por el excelente servicio que ha prestado a las Naciones Unidas y a la causa de la Paz en Centroamérica. Ha llevado a cabo sus misiones con éxito y determinación. Mis mejores deseos en sus futuras actividades”.

El avión despegó, y en segundos dominamos la verde y generosa tierra centroamericana. En ella quedaban trece meses de mi vida. El reto, el desafío, se había cumplido. Pero algo muy importante de mí quedaba atrás, y no era sólo el tiempo pasado. Pensé despacio, ¡Dios ha estado con nosotros! Y le di gracias.

ONUSAL. El Salvador. La paz alcanzada

Operación Paloma Blanca

Mi contacto personal con El Salvador fue a mediados de diciembre cuando ya llevaba unas semanas en el área. En mis visitas, digamos “protocolarias”, aunque la realidad era muy distinta, pues necesitaban de una concentración y trabajo por mi parte y acompañantes realmente importante, quedaba por realizar la del Presidente del Gobierno, Sr. Cristiani, y a las máximas autoridades civiles y militares. El Salvador estaba viviendo uno de los momentos más difíciles de la guerra. Hacía pocas semanas que el FMLN había lanzado una fuerte ofensiva y la capital era uno de sus objetivos. Fracasaron, pero la preocupación del gobierno era grande. Naciones Unidas, ante la amenaza, había retirado su representación y presionaba al Gobierno, entre otras acciones, ordenándome que retrasara el despliegue en el país, por sus desavenencias con el Gobierno con respecto a la consecución de inmediatos acuerdos. La puesta en marcha de la Oficina de Enlace, por indicación de Nueva York, no se había efectuado y aun tardaría días, con evidente preocupación del Gobierno, que indirectamente me hacía llegar ésta. Todo evidenciaba que una solución a corto plazo se retrasaría, aunque las conversaciones Gobierno, FMLN, bajo los auspicios de Naciones Unidas, continuaban, esperando soluciones, que en principio llegarían en abril del 90 en los Acuerdos que el Gobierno de Cristiani y el FMLN suscribieron en Ginebra, aceptando la mediación de Naciones Unidas.

Finalmente pudimos montar la Oficina de Enlace y el Centro de Verificación San Salvador, comenzando a cumplir nuestro Mandato en ese país, que se planteaba lleno de dificultades. Por lo que a mí respecta, mi contacto inicial con el Gobierno y el FMLN resultó francamente positivo por lo que a ONUCA se refería.

El 20/05/1991, por recomendación del SG., el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 693/1991 que estableció ONUSAL, para verificar todos los Acuerdos decididos por el gobierno de El Salvador y el FMLN.

ONUSAL inició su andadura el 26/07/1991 para verificar el respeto y garantía de los derechos y libertades fundamentales en todo el territorio. Se constituyó la División de Derechos Humanos. Al principio, contó con 15 Observadores militares bajo el mando de un Coronel español, sirviendo de enlace entre los representantes de las Fuerzas Armadas de El Salvador (FAES) y los combatientes de Frente Nacional de Liberación Farabundo Martí (FMLN).

El 31/12/1991 las partes firmaron el Acta de Nueva York y el 16/01/1992 los Acuerdos de Paz en México (Chapultepec).

Los acuerdos de paz contenían dos aspectos fundamentales que requerían ampliar el mandato de ONUSAL: el acuerdo sobre el cese del enfrentamiento armado, según el cual debía verificar la finalización de la estructura militar del FMLN; y el acuerdo sobre fuerzas de seguridad pública que preveía la supervisión de la actuación de la policía nacional durante la transición de la policía nacional civil. El 14/01/1992 el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 729/1992 que amplió el Mandato de ONUSAL para cumplir las exigencias de verificación de los Acuerdos.

Se crearon dos nuevas divisiones, la división militar y la división policial.

La Fuerza Armada de El Salvador tenía que replegarse progresivamente a sus posiciones en época de Paz y la del FMLN concentrarse en puntos designados que se acordaron en las negociaciones. Normalmente en las zonas conflictivas.

El componente militar para el proceso de cese del enfrentamiento armado iniciado el 01/02/1992 para terminar el 31/10/1992 incluyó 367 Observadores Militares, aportados por diversos gobiernos bajo el mando del General español Víctor Suances, de los cuales 119 provenían de ONUCA y otros 16 ya formaban parte de ONUSAL.

Transcurrido el primer periodo, entre 01/02 y el 02/03, que suponía el establecimiento de separación de fuerzas, se produjo una reducción del contingente y repatriación de 72 Observadores Militares. Esta Operación fue titulada Paloma Blanca, y tuvo por objeto verificar la totalidad de los aspectos contemplados en el Acuerdo para el Cese del Enfrentamiento Armado (CEA).

Comenzó con una fase preparatoria en la que el Jefe de la División Militar y su Estado Mayor, entonces aún integrados en ONUCA, llevaron a cabo el proceso de planeamiento inicial, la coordinación, los reconocimientos, la redacción de la orden de operaciones y el despliegue de los Observadores de ONUCA que constituyó la base del despliegue general de la División militar.

A continuación se produjo la llegada de nuevos Observadores, diversas pruebas y ejercicios y se completó el despliegue el 30 de enero.

En la primera fase, para el cumplimiento del mandato (Verificar todos los aspectos del cese del fuego y la separación de fuerzas), la División Militar se

organizó en un Cuartel General y 4 regiones militares, cada una con una Plana Mayor y diversos equipos de verificación.

Dentro del cumplimiento de este Mandato se ejecutaron una amplia gama de cometidos y misiones, entre los cuales destacan el establecimiento y verificación de separación de fuerzas, la autorización y supervisión de desplazamientos tanto de la fuerza armada como del FMLN, la verificación de inventario de personal y armamento y la investigación de toda supuesta violación al acuerdo del cese del enfrentamiento armado.

La segunda fase de operaciones, con las FAES ya concentrada en los lugares que ocuparía en tiempos de Paz y otros de interés estratégico o nacional y el FMLN en 15 áreas de concentración, la División Militar se reestructuró para establecer tipos de enlace con cada unidad de las FAES y equipos de Verificación con cada una de las áreas de concentración del FMLN.

En esta fase se desarrollaron nuevos cometidos. Entre los principales: la reincorporación de excombatientes del FMLN a la vida civil, la verificación del proceso de reducción de las FAES, la del desarme y desmovilización de la Defensa Civil y Servicio Territorial e implantación del nuevo régimen de reservas.

Los últimos cometidos fueron verificar la completa reincorporación del FMLN a la vida civil, la reducción de las FAES y finalmente, la destrucción del armamento del FMLN y la recolección de armas de uso privativo de la Fuerza de las FAES.

A partir del 01/01/1993 se continuó con la ejecución de las misiones que se habían definido en la Operación Fénix. Fundamentalmente completar las actividades en curso y contribuir a la consolidación de las condiciones de Paz.

Las Fuerzas en presencia a fecha 1991 en El Salvador eran: por parte de las Fuerzas Armadas (FAES) de un total de 43.600 hombres (40.000 Ejército Tierra, 1.200 Armada y 2.400 Ejército Aire), a estas había que sumar la Guardia Nacional, 4.000 hombres, Policía Nacional 6.000, Policía Hacienda 2.000. Sumando un total de 55.600 hombres, acompañados de un abundante material ligero, acorazado y blindado, artillería, aviones y helicópteros armados. Las Fuerzas en la oposición, constituidas por el FMLN, sumaban de 6.000 a 7.000 combatientes, con armas ligeras, abundante explosivo y gran cantidad de minas, que llegaron a constituir una autentica amenaza para la población y las Fuerzas Armadas.

Los efectivos autorizados para ONUSAL fueron de un total de 380 Observadores militares y 631 Observadores de Policía. Estaba prevista la contratación de unos 140 miembros de personal civil internacionales y 180 locales. De los Observadores militares encuadrados en ONUSAL 32 españoles procedían de ONUCA, a los que se incorporaron 101 procedentes de España, los

conocidos coloquialmente como “101 dálmatas”. Al final del Mandato habían pasado por ONUSAL un total de 456 Observadores Militares.

La duración de la Misión fue de julio de 1991 a abril de 1995.

Cooperación ONUCA-ONUSAL

ONUSAL se inició el 26/07/91 con el mandato de verificar el acuerdo de San José. Junto a los Observadores civiles de Derechos Humanos se incorporaron 27 Observadores Policiales y 15 Oficiales Militares de Enlace.

La Misión se debía de haber iniciado después de un cese del fuego, pero las dos partes no lograron ponerse de acuerdo. A pesar de ello, se decidió instalar las 4 oficinas regionales (San Salvador, Santa Ana, y San Miguel) y dos subregionales (Chalenango y Usulután).

Los Oficiales Militares de Enlace se desplegaron con Unidades de las FAES (Fuerzas Armadas) y el FMLN. Acompañaron a los Observadores de Derechos Humanos en zonas conflictivas, y, en varias ocasiones, se vieron envueltos en combate.

Durante las negociaciones en México y Nueva York, fue necesario trasladar Comandantes del FMLN fuera de la zona de combate. Para ello, se organizaron operaciones, llamadas “Palomino” entre ONUCA y ONUSAL. Los helicópteros de ONUCA, acompañados por Oficiales de Enlace de ONUSAL volaban a través de rutas coordinadas con las FAES y el FMLN para sacar a los Comandantes de sus zonas. Al regreso se organizaron misiones de reinserción.

Estas operaciones se repitieron hasta que finalizaron las negociaciones con Nueva York.

A modo de punto final

En este 70 Aniversario de Naciones Unidas, dejar constancia que España, sus Fuerzas Armadas y de Seguridad del Estado han sabido durante estos últimos 27 años cumplir como los mejores en estas Misiones de Paz que dirigidas y promocionadas por Naciones Unidas y otras Organizaciones Internacionales, está comprometida por Constitución y por sentimientos de solidaridad, con una humanidad cada vez más necesitada de este espíritu de generosidad y entrega. Por lo que respecta a Centroamérica, conseguida la Paz firme y duradera tan ansiada, España se siente orgullosa de su trabajo, y hoy, mañana y siempre estará dispuesta a acudir en ayuda de sus hermanos hispanoamericanos.

III. ESPAÑA, LAS NACIONES UNIDAS Y LOS DERECHOS HUMANOS: LUCES Y SOMBRAS

ESPAÑA ANTE LOS ÓRGANOS DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU

JORDI BONET PÉREZ*

I. Introducción

Junto a los órganos que sustentan su competencia en materia de derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas, la obra de la ONU se completa con “órganos creados en virtud de convenios internacionales de derechos humanos (órganos de control)”¹ y, en concreto, a través de tratados internacionales fruto de la actividad normativa de la ONU en esta materia.

Respecto a estos órganos de control puede afirmarse sucintamente: 1) que no están previstos en todos los tratados internacionales sobre derechos humanos elaborados en el seno de la Organización internacional –por ejemplo, no lo prevé la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio, de 9 de diciembre de 1948–; 2) que su creación no es siempre fruto de las propias disposiciones convencionales sino de una decisión posterior de órganos competentes de la ONU –por ejemplo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales² (CDESC)–; 3) que son órganos integrados por expertos

* Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona.

1. MÁRQUEZ CARRASCO, C., *Logros y desafíos en el 60 Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2008, p. 2.

2. Fue creado mediante la Resolución 1985/17, de 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social.

independientes cuyas atribuciones no son de naturaleza jurisdiccional; 4) que, en función de las disposiciones del tratado internacional y/o de sus protocolos, adquieren competencias de control mediante una pluralidad de procedimientos diferenciados, de naturaleza no contenciosa o cuasi-contenciosa³; y 5) que el alcance jurídico de sus competencias de controlen cada tratado internacional⁴ dependerá, en buena medida, del ejercicio de los Estados Partes de su facultad de aceptar o no determinados procedimientos de control –sea por la prestación del consentimiento respecto a un protocolo facultativo al tratado internacional o sea por la realización de una declaración de voluntad en ese sentido prevista en las disposiciones convencionales–.

Hay que partir de la constatación de que España es Parte de la mayoría de los tratados internacionales que prevén estos órganos de control, con la excepción, por ahora, de la *Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares*, de 18 de diciembre de 1990⁵: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW); Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT); Convención sobre los Derechos del Niño (CDN); Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD); y Convención para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CDF)⁶.

Atendiendo a esta primera precisión, la delimitación del alcance de la implicación de estos órganos de expertos en el control del respeto por España de

3. Entendiendo estos últimos como aquellos en que, previa denuncia, se le pide al comité de expertos correspondiente “que se pronuncie sobre si ha habido o no violación el tratado en el caso concreto y se extraigan las consecuencias jurídicas” de su constatación, de modo que, aun cuando no se dicte una sentencia en sentido estricto, se “guarda la apariencia formal de una sentencia y el procedimiento que se sigue ante el mismo es contradictorio” (VILLÁN DURÁN, C., *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, Trotta, Madrid, 2002, p. 437).

4. Ya que: “The scope of treaty bodies’ supervisory functions is defined in the respective human rights conventions” (KELLER, H. and ULFSTEIN, G., “Introduction”, en KELLER, H. and ULFSTEIN, G. (eds.), *UN Human Rights Treaty Bodies. Law and Legitimacy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012, p. 3).

5. Sobre la vinculación de España a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de la ONU y el nivel de aceptación de España de los procedimientos de control previstos en dichos tratados internacionales, véase: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Countries.aspx?CountryCode=ESP&Lang=EN; véase también: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/Treaty.aspx?CountryID=163&Lang=SP (consulta: 1/06/2015).

6. En esta tratado internacional se incluye un mecanismo de acciones urgentes (art. 30) así como la posibilidad de remisión de situaciones a la Asamblea General de la ONU (art. 34).

sus obligaciones jurídicas convencionales conforme a los tratados internacionales elaborados en el seno de la ONU de los que es Parte debe partir de las constataciones siguientes:

- Que todos los tratados internacionales antes mencionados de los que España es Parte prevén un órgano de expertos con competencia para examinar los informes presentados por España y exponer sus conclusiones finales en relación con los mismos⁷.
- Que, igualmente, respecto a todos estos tratados internacionales, España ha aceptado el procedimiento de comunicaciones individuales, esté previsto en el propio tratado internacional o en un protocolo facultativo al mismo⁸.
- Que, estando previstos en los tratados internacionales mencionados un procedimiento de comunicaciones interestatales, con la excepción de la CEDAW y la CDPD, España no ha reconocido la competencia de todos los órganos de expertos⁹: no lo ha hecho respecto al CDESC –artículo 10 Protocolo Facultativo PIDESC– ni tampoco en relación con el Comité de los Derechos del Niño –artículo 12 Protocolo Facultativo de la CDN–¹⁰.
- Que, disponiendo los tratados internacionales mencionados de un procedimiento de investigaciones –excepto PIDCP y CERD–, España tampoco lo ha aceptado en todos los supuestos: no ha aceptado el procedimiento de investigaciones previsto en el artículo 11 Protocolo Facultativo PIDESC¹¹.
- Que España, mediante el Protocolo Facultativo a la CAT, ha aceptado someterse al procedimiento de visitas periódicas que el mismo prevé.

La pluralidad de obligaciones jurídicas internacionales, de órganos de expertos y de procedimientos de control escenifica una práctica densa y compleja, pero susceptible de ofrecer indicadores de algunos problemas político-jurídicos y jurídicos que atañen a la conformidad del comportamiento de las autoridades estatales con los compromisos jurídicos adquiridos a partir de estos tratados internacionales. Se propone ofrecer una panorámica general de la misma analizado la actividad de los comités de expertos vinculados a: primero, tratados internacionales de carácter general (PIDCP y PIDESC); segundo, tratados internacionales que específicamente tiene como objeto proteger al individuo frente a prácticas

7. Art. 40 PIDCP; art. 16 PIDESC; art. 9 CERD; art. 18 CEDAW; art. 19 CAT; art. 44 CDN; art. 35 CDPD; y art. 29 CDF.

8. Art. 1 Protocolo Facultativo del PIDCP; art. 1 Protocolo Facultativo del PIDESC; art. 14 CERD; art. 1 Protocolo Facultativo CEDAW; art. 22 CAT; art. 5 Protocolo Facultativo CDN; art. 1 Protocolo facultativo CDPD; y art. 31 CDF.

9. El art. 11 CERD establece automáticamente tal competencia respecto a los Estados Partes.

10. Art. 41 PIDCP (11/03/1998); art. 21 CAT (21/10/1987); y art. 32 CDF (5/01/2011).

11. Art. 20 CAT; art. 8 Protocolo Facultativo CEDAW; art. 13 Protocolo Facultativo CDN; art. 6 Protocolo Facultativo CDPD; y art. 33 CDF.

inhumanas o aberrantes; y, tercero, tratados internacionales que protegen a grupos especialmente vulnerables.

II. España ante los comités de los tratados internacionales de carácter general: PIDCP y PIDESC

Los dos tratados internacionales que, a modo de catálogo universal de derechos humanos internacionalmente reconocidos, han servido con carácter general para desarrollar obligaciones jurídicas internacionales respecto a los derechos y libertades enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, PIDCP y PIDESC, han dado lugar asimismo a un doble marco institucional y competencial para evaluar el respeto de los respectivos Estados Partes de sus obligaciones jurídicas internacionales; sin perjuicio de sus interrelaciones¹², el paso del tiempo y las decisiones institucionales¹³ han consolidado el papel dual tanto del Comité de Derechos Humanos (CDH), vinculado al PIDCP, como del CDESC, vinculado al PIDESC, como órganos de expertos.

1. Perspectiva general sobre la práctica del CDH respecto a España

La entrada en vigor del PIDCP para España el 27 de julio de 1977, tras la entrada en vigor general el 23 de marzo de 1976, viene a coincidir prácticamente con la transición democrática que se consolida tras las elecciones de 15 de junio de 1977; en consecuencia, desde el CDH se va a realizar un escrutinio, ciertamente comprensivo con las particulares circunstancias de un Estado Parte que se aleja de un prolongado período de generalizada represión política y social, de los cambios que se van operando en materia de derechos civiles y políticos desde el primer ciclo de presentación de informes periódicos –artículo 41,1, a) PIDCP–. Más tiempo se demoró la posibilidad de que los particulares pudieran presentar comunicaciones conforme al Protocolo Facultativo, entrado igualmente en vigor de manera general el 23 de marzo de 1976, pues para España entró en vigor el 25 de abril de 1985.

Los tres primeros ciclos de informes¹⁴ pusieron de manifiesto un interés del CDH por la concreción de los parámetros constitucionales y legales de los

12. En términos generales, debe recordarse que los órganos de expertos creados por tratados internacionales en el seno de la ONU procuran coordinar sus actividades de control –particularmente respecto al procedimiento de informes–, así como armonizar sus métodos de trabajo y su vinculación a los trabajos de la Organización internacional en asuntos relacionados con los derechos humanos; por ejemplo, a través de las reuniones de sus respectivos presidentes,

13. Véase Nota 2 en relación con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

14. Culminados para España, respectivamente, en 1979, 1985 y 1990.

derechos civiles y políticos en España, desde el prisma de su adecuación a las exigencias jurídicas del PIDCP. De ahí que surgieran una gran variedad de temas relativos al conjunto de derechos y libertades previstos en el PIDCP: regulación de los estados de excepción; igualdad entre hombre y mujer; pena de muerte y reglas de uso de armas de fuego por fuerzas de seguridad; trato a las personas privadas de libertad; derecho a un juicio imparcial y la igualdad ante la ley; ejercicio de las libertades públicas; protección de la familia; derechos políticos; protección de las minorías; libertad de movimientos de los extranjeros; etc. Aunque los miembros del CDH, en 1985, “expresaron su satisfacción por la protección cada vez más efectiva de los derechos humanos en España y por el carácter constructivo del debate celebrado”¹⁵, no dejaron de expresar en el tercer ciclo que persistían dudas sobre la “suspensión de los derechos de los presuntos terroristas en conformidad con lo previsto en el párrafo 2 del artículo 55 de la Constitución y el hecho de que determinadas circunstancias hubieran propiciado leyes de excepción que parecerían permanentes, la necesidad de tomar medidas como las de formación de las fuerzas de policía y de seguridad recomendadas en el informe del Defensor del Pueblo para evitar casos de tortura o malos tratos, el carácter militar de la Guardia Civil, la excesiva duración del período de prisión en espera de juicio y la relación entre esa duración y la duración máxima de la pena que se puede imponer, y la cuestión de la objeción de conciencia”¹⁶.

Los asuntos relacionados con la represión del terrorismo, desde la persistencia de una legislación especial a los casos de tortura u otros malos tratos –incluido el asunto de los indultos a miembros de las fuerzas de seguridad condenados por ese motivo–, así como el trato recibido por los extranjeros¹⁷ o los procesos judiciales españoles, se mantendrán como principales, que no exclusivos, motivos de preocupación del CDH en los años siguientes¹⁸. Aunque la lista de cuestiones planteadas durante el sexto ciclo periódico que todavía no ha finalizado introduzca otros asuntos –entre otros, por ejemplo, de nuevo el tema de la igualdad hombre/mujer o la protección de las víctimas de la trata de

15. ONU, *Documento A/40/40 (Suplemento N° 40)*, § 516.

16. ONU, *Documento A/46/40 (Suplemento N° 40)*, § 183.

17. Como demuestran las observaciones finales del CDH en el sexto ciclo (2015) el tema de los menores acompañados y la situación en Ceuta y Melilla son objeto de una especial preocupación (ONU, *Documento CCPR/C/ESP/CO/6*, §§ 18 y 23 [versión avanzada no editada]); a la propia entidad del asunto de las *deportaciones en caliente* en ambas ciudades, le une la constatación de “la práctica de las llamadas ‘deportaciones express’ que se realizan en vuelos de deportación, incluyendo vuelos conjuntos programados por la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores” (*ibíd.* § 18).

18. ONU, *Documento CCPR/C/79/Add.61*, §§ 10-15; *Documento CCPR/C/ESP/CO/5*, §§ 8-23.

personas–, no deja de ser curioso que las preocupaciones del CEDH respecto al último informe español sigan focalizándose, en esencia, en aquellos aspectos de la realidad española previamente reseñados¹⁹.

Aunque en ocasión del primer informe presentado por España el tema de la legislación de amnistía acordada durante la transición fuese tratado²⁰, ha sido posteriormente cuando el CDH ha puesto el énfasis –sustentándose en la consolidación de su propia jurisprudencia– en torno a las consecuencias que la transición política ha tenido sobre la toma en consideración del pretérito español, recomendándole a España que debía²¹: “a) considerar la derogación de la Ley de amnistía de 1977; b) tomar las medidas legislativas necesarias para garantizar el reconocimiento de la imprescriptibilidad de los crímenes de lesa humanidad por los tribunales nacionales; c) prever la creación de una comisión de expertos independientes encargada de restablecer la verdad histórica sobre las violaciones de los derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura; y d) permitir que las familias identifiquen y exhumen los cuerpos de las víctimas y, en su caso, indemnizarlas”²². Las autoridades españolas, por su parte, lamentaron “la inclusión de este punto en las observaciones del Comité, considerando que se han cometido disfunciones procesales en términos de competencia (ausencia de referencia a la disposición pertinente del Pacto), proceso debido (ausencia de oportunidad de defensa en el procedimiento) y determinación de los hechos (desconocimiento del origen y significación social de la Ley de Amnistía)²³. Queda claro en las conclusiones finales del

19. ONU, *Documento CCPR/C/ESP/Q/6*.

20. “Algunos miembros pidieron explicaciones sobre la declaración contenida en el informe de España de que el tránsito del país hacia la democracia política se llevaba a cabo sin desconocer, a la manera revolucionaria, lo que de legítimo había en el pasado y, en particular, respecto de medidas que podrían adoptarse en contra de los partidarios del régimen anterior. Preguntaron si la ley de amnistía se había aplicado sin restricción alguna, hasta qué punto se habían restituido completamente los derechos de los amnistiados y qué procedimientos se habían adoptado en relación con los funcionarios públicos que habían aplicado los dictados del antiguo régimen, pero a quienes podría haber sido injusto destituir de sus cargos” (ONU, *Documento A/34/40 (Suplemento N° 40)*, § 183); ante el CDH, el representante español manifestó que “la nueva democracia quería asentarse sobre la reconciliación nacional, y así se había expresado por medio de la Ley de Amnistía (*ibid.* § 207).

21. ONU, *Documento CCPR/C/ESP/CO/5*, § 9.

22. El Tribunal Supremo español, ante este tipo de toma de posición, se ha encargado de señalar que: “Se trata de recomendaciones y observaciones y no de denuncias de incumplimiento pero, no obstante, en lo que aquí interesa, nos servirá para poner de manifiesto la cultura jurídica imperante en esta materia y la razonabilidad de opiniones contrarias interpretando nuestro ordenamiento”, añadiendo que “en ningún caso fue una ley aprobada por los vencedores, detentadores del poder, para encubrir sus propios crímenes” (STS 101/2012 (Sala de lo Penal), de 27 de febrero de 2012, CENDOJ 28079120012012100075, Fundamento Tercero, 3).

23. ONU, *Documento CCPR/C/ESP/CO/5/Add.1*, § 10.

CDH al culminar el sexto ciclo de control (2015) que este asunto no está ni mucho menos zanjado desde la perspectiva de la aplicabilidad del PIDCP²⁴.

De otro lado, los asuntos relacionados con el trato de las personas privadas de libertad y la justicia penal han sido el objeto preferente de las comunicaciones individuales presentadas y de numerosas decisiones del CDH²⁵. Sin duda, si hay que destacar un asunto jurídico que reiteradamente se ha planteado ante el CDH es el del alcance jurídico de la doble instancia, particularmente de la penal, a tenor del artículo 15,4 PIDCP²⁶, siendo el punto de referencia decisorio del CDH –a partir de la evolución de la jurisprudencia española– si efectivamente “se desprende que éste [en este caso el Tribunal Supremo] ha examinado con detenimiento todos y cada uno de los motivos de apelación esgrimidos por el autor [de la comunicación]”²⁷.

Dentro de estos mismos parámetros, es relevante señalar cómo se interpreta la necesidad de que las denuncias de tortura y otros tratos inhumanos o degradantes sea “investigadas pronta, minuciosa e imparcialmente por las autoridades competentes y se deben tomar las medidas que procedan contra quienes sean declarados culpables”, atendiendo a que, en algunos casos, el CDH ha entendido que “el archivo del caso en fase de instrucción, que impidió la celebración del juicio oral, no responde a las exigencias de minuciosidad que corresponde a toda denuncia por actos de tortura, y que las únicas diligencias realizadas en fase de instrucción no fueron suficientes para examinar los hechos con un nivel de profundidad acorde con la enfermedad de la autora y los informes de los médicos que la trataron y diagnosticaron”²⁸.

Sin perjuicio de que la gran mayoría de los aspectos indicados sigan siendo objeto del escrutinio y de la preocupación del CDH en sus conclusiones finales derivadas del último ciclo de control²⁹, se subrayan en las mismas cuatro

24. ONU, *Documento CCPR/C/ESP/CO/6*, § 21 (versión avanzada no editada).

25. No obstante, puede encontrarse también comunicaciones, por ejemplo, sobre la falta de títulos universitarios extranjeros en virtud del Derecho internacional –arts. 14 y 26 PIDCP (*Asunto Estela Josefina González Cruz c. España*, Comunicación n° 1152/2013, Decisión de 1 de noviembre de 2006, o la compatibilidad de la monarquía con el art. 25 PIDESC -derecho de participación en los asuntos públicos (*Asunto José Luis Mazón c. España*, Comunicación n° 1745/2007, Decisión de 1 de abril de 2008)–.

26. “Toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley”.

27. *Asunto José Ramón Pindado Martínez c. España*, Comunicación n° 1490/2006, Decisión de 30 de octubre de 2008, § 6.5.

28. *Asunto María Cruz Achabal Puertas c. España*, Comunicación n° 1490/2006, Decisión de 27 de marzo de 2013, § 8.6.

29. ONU, *Documento CCPR/C/ESP/CO/6* [versión avanzada no editada].

aspectos particularmente significativos: primero, que ni se garantice la aplicación directa del PIDCP en el ordenamiento interno español ni que en el mismo exista “un procedimiento específico de implementación de los dictámenes adoptados por el Comité [CDH] en aplicación del Protocolo Facultativo”³⁰; segundo, la preocupación por la previsible reforma de la legislación sobre el aborto –entendiendo que se debe evitar que “las barreras legales no obliguen a las mujeres a recurrir al aborto clandestino que pone su vida y su salud en riesgo”³¹; tercero, las potenciales consecuencias de la Ley de Seguridad Privada –Ley 5/2014, de 4 de abril– sobre el ejercicio de algunas tareas en principio encomendadas a las fuerzas de seguridad del Estado³²; y, finalmente, “el efecto disuasorio que pueda tener para la libertad de expresión, de asociación y de reunión pacífica la reciente aprobación” de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana –Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo–³³.

2. Perspectiva general sobre la práctica del CDESC respecto a España

El hecho de que el Protocolo Facultativo haya recientemente entrado en vigor de manera general y para España –5 de mayo de 2013– hace prácticamente imposible que exista jurisprudencia respecto a España: eso sí, queda constancia de que, de las tres primeras comunicaciones ya transmitidas a los Gobiernos de los Estados Partes, dos hacen referencia a España³⁴. En consecuencia, no habiendo España aceptado la competencia del CDESC respecto a otros procedimientos de control previstos en el Protocolo Facultativo, la práctica del CDESC se focaliza en el examen de los informes presentados por España en los cinco ciclos ya completados –el próximo informe ha de ser presentado antes del 18 de mayo de 2017–.

Como sucediera respecto al PIDCP, los primeros ciclos están marcados por la existencia de un proceso de transición política en España, el cual fue visto con cierta expectación por parte de los miembros del Grupo de Trabajo para la Implementación de PIDESC –cuyas competencias posteriormente serían adquiridas por el CDESC– bajo la constatación de que en los últimos años el desarrollo de la protección de los derechos humanos en España había sido

30. *Ibíd.* § 5.

31. *Ibíd.* § 13.

32. ONU, *Documento CCPR/C/ESP/CO/6*, § 20 (versión avanzada no editada).

33. *Ibíd.* § 25.

34. Véase: <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CESCR/Pages/PendingCases.aspx> (consulta: 1/07/2015); las dos comunicaciones son relativas a la discriminación en materia de pensiones no contributivas de una persona detenida (Comunicación n° 1/2013) y la falta de acceso a los tribunales para proteger el derecho del autor a la vivienda /Comunicación n° 2/2014).

muy acelerado³⁵; en cierto modo, puede advertirse cómo la lógica de la progresividad de las obligaciones jurídicas adquiridas conforme al PIDESC –perceptible en redacción de su artículo 2,1³⁶– se integra en las apreciaciones de los expertos.

No obstante, en el tercer ciclo (1996), algunos aspectos negativos son subrayados como motivo de preocupación esencial en tiempos de recesión económica³⁷:

- La persistencia de la discriminación hacia la mujer en relación con el derecho a la igualdad de trato en el trabajo, en materia de remuneración y de acceso a la educación.
- Las reducciones presupuestarias al sector de la protección social que habían afectado en especial a los grupos más vulnerables de la sociedad.
- El elevado índice de desempleo existente en España y, en particular, entre las mujeres y los jóvenes.
- El mantenimiento de un elevado índice de analfabetismo, sobre todo en la población femenina y en algunas regiones del sur del país.
- El aumento del número de actos discriminatorios y racistas en España contra los extranjeros, en especial contra las poblaciones procedentes de África del Norte, los solicitantes de asilo, los trabajadores ilegales y la población romaní (gitana).

En 2004, dentro de un ciclo económico más favorable, algunos de estos aspectos son igualmente subrayados aun cuando los matices que han adquirido con el cambio de circunstancias adquieran otras connotaciones³⁸: se subraya la preocupación por la situación de colectivos de extranjeros –como los indocumentados– y los gitanos; se remarca la desigualdad hombre/mujer, tanto en tasa de desempleo, como por la discriminación indirecta que se desprende del alto nivel de contrataciones temporales; pero se subrayan problemas antes no señalados: los menores extranjeros no acompañados, el aumento del problema de la trata de personas o la creciente población de personas sin hogar. Y una advertencia seria en relación con la efectividad del derecho a la vivienda: la preocupación por la situación de la vivienda y la falta de viviendas sociales³⁹.

35. ONU, *Documento E/1980/WG.1/SR.20*, § 5; en un sentido semejante, las consideraciones de los miembros del CDESC en posteriores ciclos: ONU, *Documento B/1984/WG.1/SR.12*, §§ 29-49.

36. “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

37. ONU, *Documento E/C.12/1/Add.2*, §§ 6-10.

38. ONU, *Documento E/C.12/1/Add.99*, §§ 7-23.

39. *Ibid.* § 21.

En 2012, los efectos de la crisis económica devienen en unas conclusiones finales demoledoras que expresan toda la intensidad del deterioro económico y social, que pueden resumirse en las siguientes indicaciones⁴⁰:

“El Comité expresa su preocupación por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto que ha resultado de las medidas de austeridad adoptadas por el Estado parte, perjudicando de forma desproporcionada al disfrute de sus derechos por las personas y los grupos desfavorecidos y marginados, especialmente los pobres, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad, los adultos y los jóvenes desempleados, las personas mayores, los gitanos, los migrantes y los solicitantes de asilo”⁴¹.

“El Comité constata con preocupación que, según los datos a su alcance, el 21,8% de la población vive aún por debajo del umbral de la pobreza y que en el contexto de la crisis económica y financiera, se ha incrementado considerablemente el índice de personas en riesgo de pobreza”⁴².

El CDESC señala un aspecto relevante, a nivel jurídico, interrelacionado con la dimensión constitucional de alguno de los derechos económicos, sociales y culturales: “a excepción del derecho a la educación que está incluido dentro de los derechos fundamentales protegidos por la Constitución, los derechos económicos, sociales y culturales solamente son considerados por el Estado parte como principios rectores de la política social y económica, de la legislación y de la práctica judicial. Al Comité también le preocupa que las disposiciones del Pacto hayan sido invocadas y aplicadas pocas veces ante los tribunales del Estado parte”⁴³.

40. ONU, *Documento E/C.12/ESP/CO/5*, §§ 6-32.

41. Recomendando que España: “garantice que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y que tome todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados. En este contexto, el Comité recomienda al Estado parte que recopile información estadística desagregada, con el objeto de identificar a las personas y grupos afectados y aumentar la eficacia de sus esfuerzos para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales” (ONU, *Documento E/C.12/ESP/CO/5*, § 8).

42. ONU, *Documento E/C.12/ESP/CO/5*, § 16.

43. *Ibid.* § 6.

III. España ante los comités de los tratados internacionales que específicamente tiene como objeto proteger al individuo frente a prácticas inhumanas o aberrantes

Se hará una sucinta referencia a la práctica del Comité contra la Tortura (CAT), el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) y el Comité contra las Desapariciones Forzadas (CED), previstos en los tratados internacionales antes mencionados.

1. Perspectiva general de la práctica del CAT respecto a España

A partir de los dos primeros ciclos de informes, junto al asunto de la compatibilidad de la regulación penal de la tortura con la definición del artículo 1 del texto convencional⁴⁴, ya se van perfilando algunos de los asuntos principales que suscita su aplicabilidad en el ordenamiento jurídico español y la práctica interna⁴⁵: las denuncias de tortura y malos tratos inhumanos o degradantes en situaciones de detención –sobre todo, cuando se trata de prisión incomunicada vinculada a acusaciones de terrorismo–; la levedad de las penas a funcionarios estatales e incluso la aplicación de indultos cuando existe condena firme; y el trato recibido por los extranjeros en situación irregular o solicitantes de asilo –particularmente, respecto al asunto de las expulsiones o devoluciones cuando haya razones fundadas para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida a tortura o malos tratos a su regreso (artículo 3 CAT)⁴⁶. Enmarcando sus conclusiones finales tras el sexto ciclo (2015) en estas mismas coordenadas, el CAT se preocupa, en otros aspectos, por: las devoluciones sumarias en Ceuta y Melilla (devoluciones en caliente), la aplicabilidad de la Ley de Amnistía a supuestos dentro del ámbito de aplicación de la CAT y la denegación de la extradición a Argentina de presuntos torturadores durante el régimen anterior, la situación de los Centros de Internamientos de Extranjeros, la impunidad de

44. Las conclusiones finales de los primeros dos ciclos de informes respectivamente ONU, *Documento A/46/46 (Suplemento N° 46)*, §§ 57-86 –en ella se sugiere también que debe quedar clara la extensión de la jurisdicción universal (*ibíd.* § 86)– y *Documento A/48/44 (Suplemento N° 44)*, §§ 430-486. Cuestión que el CAT aparentemente zanja tras analizar el informe correspondiente al tercer ciclo (ONU, *Documento A/53/44 (Suplemento N° 44)*, § 124); aun cuando, como puede verse en las conclusiones finales del quinto y sexto ciclos, es una cuestión que no termina de solventarse entrado el siglo XXI en todos sus extremos (respectivamente: ONU, *Documento CAT/C/ESP/CO/5*, § 7 y *Documento CAT/C/ESP/CO/5*, § 8 [versión avanzada no editada]).

45. ONU, *Documento CAT/C/CR/29/323*, §§ 8-11.

46. En sus conclusiones finales respecto al quinto ciclo se le señala a España, entre otras cosas, que el CAT opina que “bajo ninguna circunstancia se debe recurrir a las garantías diplomáticas como salvaguardia contra la tortura o los malos tratos cuando haya razones fundadas para creer que una persona estaría en peligro de ser sometida a tortura o malos tratos a su regreso” (ONU, *Documento CAT/C/ESP/CO/5*, § 13).

los miembros de las fuerzas de seguridad, o la violencia contra la mujer⁴⁷. En buena medida, pues, el CAT coincide en sus preocupaciones con las expresadas por el CDH respecto al PIDCP, incluso en sus conclusiones finales más recientes de este, datadas en 2015.

Las comunicaciones individuales conocidas por el CAT inciden también en algunos de los temas señalados, como, por ejemplo, la falta de investigación judicial suficiente (investigación adecuada e imparcial) de las denuncias de tortura⁴⁸ –incluido en algún caso el tema de declaraciones autoinculpatorias en procedimientos judiciales– o de la muerte, tras haber experimentado un cierto nivel de sufrimiento, de un inmigrante irregular bajo custodia policial tras intentar entrar a nado en España –señalando la especial vulnerabilidad del mismo⁴⁹–.

Por otro lado, no consta la realización todavía de ninguna de las visitas previstas en el Protocolo Facultativo a la CAT por parte del Subcomité de Prevención de la Tortura⁵⁰.

2. Perspectiva general de la práctica del CERD respecto a España

No constando la resolución de ninguna comunicación individual contra España, la práctica del CERD en el examen de los informes es muy extensa por cuanto el primer ciclo deriva de la presentación el 5 de enero de 1970 del primer informe español (artículo 9 CERD) –el último informe fue entregado el 5 de agosto de 2014–.

En este sentido, las últimas observaciones finales formuladas por el CERD respecto a España (2011) ponen de manifiesto que su preocupación se relaciona sobre todo: de un lado, con la situación de la etnia gitana, respecto a la cual, tras reconocerse una franca y positiva evolución de su situación general en España

47. ONU, *Documento CAT/C/ESP/CO/5* [versión avanzada no editada].

48. Entre otros casos, por ejemplo: *Asunto Irène Ursoa Parot c. España*, Comunicación n° 6/1990, Decisión de 2 de mayo de 1995, § 11; *Asunto Encarnación Blanco Abad c. España*, Comunicación N° 59/1996, Decisión de 14 de mayo de 1998, § 8.5.; *Asunto Orkatz Gallastegi Sodupe c. España*, Comunicación N° 453/2011, Decisión de 23 de mayo de 2012, § 7.3. En otro asunto, se señaló que “la imposición de penas menos severas y la concesión del indulto a los guardias civiles condenados, son incompatibles con la obligación de imponer penas adecuadas” del art. 4,2 CAT (*Asunto Kepa Urra Guridi c. España*, Comunicación N° 212/2002, Decisión de 17 de mayo de 2005, § 6.7).

49. *Asunto Fatou Sonko c. España*, Comunicación N° 368/2008, Decisión de 25 de noviembre de 2011, § 10.6 (aun cuando se entendió que además constituían tratos inhumanos o degradantes en el sentido del art. 16 CAT: *ibíd.* § 10.4). Igualmente, se consideró bajo jurisdicción española una operación de rescate en alta mar y desembarco en Mauritania de un grupo de inmigrantes (*Asunto J.H.A c. España*, Comunicación N° 323/2007, Decisión de 10 de noviembre de 2008).

50. Véase: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/CountryVisits.aspx (consulta: 1/7/2015).

como consecuencia de las medidas estatales adoptadas, se señala que persisten “las dificultades a las que todavía se enfrentan muchos de ellos en materia de empleo, vivienda y educación, en particular las niñas y mujeres gitanas”, incluida la existencia en ciertas zonas de España de escuelas *gueto* que les acogen— así como la discriminación “en la vida cotidiana”⁵¹; y, de otro lado, con situaciones y prácticas discriminatorias respecto a ciertos colectivos de extranjeros en España, como, por ejemplo, “los controles de identificación o redadas policiales, basados en perfiles étnicos y raciales, realizados en lugares públicos y barrios donde hay una alta concentración de extranjeros con la finalidad de detener a aquellos que se encuentran en situación irregular en el Estado parte” o la propagación de estereotipos a través de los medios de comunicación social sobre “ciertos grupos de migrantes como los africanos del Norte, los latinoamericanos y los musulmanes”⁵². A estas observaciones, y a las subsiguientes recomendaciones, el último informe español le dedica un espacio significativo⁵³.

3. Perspectiva general de la práctica del CED respecto a España

Dejando de lado y diferenciando la acción de este comité de expertos del procedimiento especial constituido por el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas, dependiente del Consejo de Derechos Humanos⁵⁴, en sus primeras observaciones generales a España, el CDE señaló de modo general que “el marco normativo en vigor en el Estado parte para prevenir y sancionar las desapariciones forzadas, así como algunas decisiones adoptadas en la materia, no estarían en plena conformidad con las obligaciones que la Convención impone a los Estados que la han ratificado”⁵⁵.

Entre los principales temas que se plantea⁵⁶ están la definición y criminalización de las desapariciones forzadas a partir de la redacción del Código Penal, la interpretación del Tribunal Supremo en la sentencia previamente referenciada⁵⁷ —que impediría investigar en España desapariciones forzadas conexas a la guerra civil aduciendo la Ley de Amnistía o la previsible muerte de los presuntos responsables—, o las dificultades que han debido abordar los familiares que, a pesar de la Ley de Memoria Histórica, han pretendido buscar a sus familiares⁵⁸.

51. ONU, *Documento CERD/C/ESP/CO/18-20*, §§ 15 y 16.

52. *Ibid.* §§ 10 y 14.

53. ONU, *Documento CERD/C/ESP/21-23*, §§ 10 a 41.

54. Véase en este volumen el estudio del Dr. Jaume Saura Estapà.

55. ONU, *Documento CED/C/ESP/CO/1*, § 8.

56. *Ibid.* §§ 9-40.

57. Véase Nota 22.

58. La “búsqueda de las personas que han sido sometidas a desaparición forzada y el esclarecimiento

A la espera de la presentación del segundo informe –vence el 15 de noviembre de 2019–, en su informe de seguimiento, el Estado, junto a sus respuestas más focalizadas en contestar las observaciones y recomendaciones del CED, realiza una toma de posición contraria a la del CED respecto a la extensión ilimitada de su competencia *ratione temporis* respecto a las desapariciones forzadas producidas antes de la entrada en vigor del tratado internacional⁵⁹, sobre la base del artículo 35 de la CDF⁶⁰ y apelando a su interpretación conforme a la reglas consuetudinarias para la interpretación de los tratados internacionales codificadas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 23 de mayo de 1969⁶¹.

IV. España ante los comités de expertos de tratados internacionales que protegen a grupos especialmente vulnerables

La protección de grupos especialmente vulnerables puede, y de hecho suele ser así, tiende a resentirse ante coyunturas en que las necesidades estatales plantean la adopción de medidas dirigidas a atajar una situación de crisis económica; la austeridad puede afectar –a la par que las consideraciones generales que pueda formular el CDESC⁶²– de modo particular a quienes tienen una especial necesidad de protección y/o de promoción de su empoderamiento. Desde esta base, se hará una sucinta referencia a la práctica del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Comité de los Derechos del Niño (CDN) y el Comité sobre los Derechos de las Perso-

de su suerte son obligaciones del Estado, aun cuando no se haya presentado una denuncia formal, y que los familiares tienen, entre otros, el derecho a conocer la verdad sobre la suerte de sus seres queridos desaparecidos” (ONU, *Documento CED/C/ESP/CO/1*, § 32).

59. UN, *Statement by the Committee on Enforced Disappearances on the ratione temporis element in the review of reports submitted by States Parties under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, 15 November 2013; disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/1_Global/INT_CED_SUS_7250_E.pdf (consulta: 1/07/2015).

60. “1. La competencia del Comité sólo se extiende a las desapariciones forzadas que se hayan iniciado con posterioridad a la fecha de entrada en vigor de la presente Convención.

2. Si un Estado pasa a ser Parte de la presente Convención después de su entrada en vigor, sus obligaciones respecto al Comité sólo se extenderán a las desapariciones forzadas que hayan comenzado con posterioridad a la entrada en vigor de la Convención para dicho Estado”.

De manera general y para España, entró en vigor el 23 de diciembre de 2010.

61. Lo justifica el CED sobre la base de que, tomando en consideración las obligaciones jurídicas actuales del Estado Parte al respecto (art. 29 CDF), la “information related to the past is useful during the reporting process as a means to understand fully the challenges of the present” (UN, *Statement by the Committee on Enforced Disappearances on the ratione temporis element...*, cit. § 2).

62. Véase en Apartado III, 2 cómo el CDESC recuerda las necesidades especiales de los colectivos más vulnerables al apreciar los efectos de la austeridad obre sus derechos económicos, sociales y culturales.

nas con Discapacidad (CDPD), previstos en los tratados internacionales antes mencionados.

1. Perspectiva general de la práctica del CEDAW respecto a España

Es obvio que el CEDAW ha acompañado, desde la perspectiva del control internacional del respeto por España de sus obligaciones jurídicas, los cambios operados en lo que concierne a la situación de la mujer en España en paralelo a la consolidación democrática, ofreciendo su valoración de cuáles han sido los problemas y deficiencias normativas y reales. Ya en ocasión de sus observaciones finales tras el primer ciclo de presentación de informes (1987) el CEDAW señaló su “admiración por la voluntad que mostraba el país y el significativo progreso logrado en sólo diez años de democracia, así como por las reformas consecuentes efectuadas en la legislación, Se valoró mucho el enfoque crítico y la franqueza con que se reconocía la discriminación existente. El ejemplo de España demostraba que un marco constitucional adecuado no era suficiente para establecer una completa igualdad en un país”⁶³. La constatación de los sucesivos avances –impulsados, entre otras razones, por la participación de España en el proceso de integración europea– y del trabajo por hacer ha sido una constante en posteriores ciclos de examen de informes⁶⁴; y, en ellos, si bien se han mantenido preocupaciones recurrentes como la falta de una igualdad de oportunidades real para la mujer o la persistencia de los estereotipos patriarcales, sin duda la CEDAW no ha podido sustraerse a un problema muy sensible: la violencia contra la mujer⁶⁵.

En relación con este último aspecto, resulta muy relevante la decisión final del CEDAW sobre una comunicación individual relacionada con la muerte de la hija de la autora de la misma durante un régimen de visitas no tutelado, entendiendo que “los Estados también pueden ser responsables de actos de personas privadas si no actúan con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas”, y considerando que las autoridades españolas “al decidir el establecimiento de un régimen de visitas no vigilado aplicaron nociones estereotipadas y, por lo tanto, discriminatorias en un contexto de violencia doméstica, y fallaron

63. ONU, *Documento A/42/38 (Suplemento No. 38)*, § 246.

64. ONU, *Documento A/47/38 (Suplemento No. 38)*, §§ 303-364; *Documento A/54/38/Rev.1 (Suplemento No. 38)*, §§ 236-277; *Documento A/59/38 (Suplemento No. 38)*, §§ 316-354.

65. En 2004, y a pesar de los esfuerzos estatales, el CEDAW indicó que “le preocupa la prevalencia de la violencia contra la mujer, en particular el número alarmante de denuncias de homicidios de mujeres a manos de sus cónyuges o parejas actuales y anteriores”, a la par que se sitúa también el problema de la trata de mujeres y de niñas (ONU, *Documento A/59/38 (Suplemento No. 38)*, §§ 334 y 335); en 2009, se reiteran ambas preocupaciones, (ONU, *Documento CEDAW/C/ESP/CO/6*, §§ 19-20).

en su obligación de ejercer la debida vigilancia, incumpliendo sus obligaciones en relación con los artículos 2 a), d), e) y f); 5 a); y 16, párrafo 1 d)” de la CEDAW⁶⁶.

A expensas de que las observaciones finales relativas al séptimo y octavo ciclos de informe sean formuladas –julio 2015– el último informe español⁶⁷ ha puesto de manifiesto, a su manera, los efectos de la crisis económica sobre la situación de la mujer en España y sobre las políticas públicas de igualdad; ante el mismo, el CEDAW, al establecer la lista de cuestiones planteadas, no se ha abstenido de indicar que debía informarse sobre “las medidas adoptadas para llevar a cabo un análisis de las consecuencias en función del género de dichos recortes, hacer frente a sus efectos desproporcionados sobre las mujeres y corregir o mitigar el impacto de la crisis económica en las mujeres”⁶⁸.

2. Perspectiva general de la práctica del CDN respecto a España

El tratado internacional de cuyo control de cumplimiento se ocupa el CDN también ha dado pie a cambios cualitativos en el ordenamiento jurídico español muy relevantes a los efectos de reforzar el lugar del menor en la sociedad y convertir el principio del interés superior del menor en un referente de las políticas públicas y de la legislación española. Como se ha podido ver respecto a otros tratados internacionales, se ha puesto énfasis en los avances importantes realizados: el CDN, al evaluar el informe del segundo ciclo (2002), “celebra los grandes progresos y éxitos logrados por España desde el examen del informe inicial, presentado en 1994, y observa con satisfacción que el Estado Parte ha hecho de la protección y la promoción de los derechos del niño una norma general de la sociedad [también se realzan los avances legislativos logrados]”⁶⁹.

Los informes correspondientes al primer ciclo y a los ciclos tres y cuatro (conjuntamente) ponen de relieve una triple preocupación compartida en el tiempo⁷⁰: en primer lugar, los problemas de coordinación de las políticas de la Administración central y de las Administraciones autonómicas en la ejecución de las políticas de promoción y protección de los derechos del niño –incluidas las diferencias legislativas entre las Comunidades Autónomas que, en algún caso, no se adecuan a la CDN–; en segundo lugar, el asunto de los menores extranjeros no acompañados; y, en tercer lugar, las repercusiones del deterioro económico y del desempleo sobre los derechos del niño.

66. ONU, *Documento CEDAW/C/58/D/47/2012*, §§ 9.6 y 9.7.

67. ONU, *Documento CEDAW/C/ESP/7-8* (ténganse en cuenta todos los anexos).

68. ONU, *Documento CEDAW/C/ESP/Q/7-8*, § 1.

69. ONU, *Documento CRC/C/15/Add.185*, § 3; eso sí, preocupan por ejemplo temas como la mutilación genital femenina y el absentismo y el abandono escolares (*ibid.* §§ 40 y 42).

70. ONU, *Documento CRC/C/15/Add.28*, § 7, y *Documento CRC/C/ESP/CO/3-4*, §§ 9 y 15.

La actual crisis económica –que tal vez en el informe correspondiente a los ciclos quinto y sexto a prestar antes del 1 de octubre de 2015 dejará su impronta– ya es perceptible en los comentarios al informe de los ciclos tres y cuatro (2010): mientras se encomia el crecimiento de las asignaciones presupuestarias a políticas públicas relacionadas con niños y adolescentes mantenida hasta 2008, se indica a continuación la “inquietud por la falta de partidas específicas asignadas a los niños en los planes y presupuestos elaborados por el Estado para hacer frente a la crisis que afecta profundamente en la actualidad al Estado parte, donde la tasa de desempleo es del 20% aproximadamente y el 25% de los niños viven en la pobreza o en peligro de sumirse en ella”⁷¹; sobre la pobreza, el CDN termina sus consideraciones finales con una frase significativa y coincidente con el CDESC:

“casi 1 de cada 4 niños viva en un hogar cuyos ingresos son inferiores al umbral de pobreza o corren el peligro de serlo, se preste poca atención a la pobreza infantil y no haya una coordinación suficiente de las políticas y estrategias de lucha contra la pobreza infantil en los distintos contextos, lo cual hace peligrar el pleno desarrollo de los niños”⁷².

3. Perspectiva general de la práctica del CDPD respecto a España

En sus primeras observaciones finales al primer informe español, el CDPD, además de valorar muy positivamente la adopción de la Ley 2/2011 y de poner de manifiesto aquellos motivos de preocupación principales –que afectan tanto a la implementación de los principios generales como a obligaciones jurídicas específicas sobre los derechos humanos de los discapacitados–, entendió que la crisis económica no había liquidado la bondad de la política estatal, felicitando a España “por los esfuerzos hechos para mantener la financiación de los programas para las personas con discapacidad en tiempos de crisis económica. A este respecto, España está dando un ejemplo muy importante de cumplimiento de la finalidad del artículo 4, párrafo 2, de la Convención”⁷³. El Comité acogió también con beneplácito el compromiso del Estado parte de evitar la reducción de la asistencia social”⁷⁴. Está por ver en qué medida ello será posible cuando se presente el próximo informe –el cual vence el 3 de diciembre de 2017–.

71. *Documento CRC/C/ESP/CO/3-4*, § 15.

72. *Ibíd.* § 52.

73. “Con respecto a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional” –trasladando al ámbito de aplicación específico de este tratado internacional el contenido del art. 2 PIDESC–.

74. ONU, *Documento CRPD/C/ESP/CO/1*, § 9.

V. Consideraciones finales

La valoración que hacen los comités de expertos vinculados a los tratados internacionales de derechos humanos elaborados en el seno de la ONU, vista en la perspectiva global y sucinta que permiten estas líneas, permite hacerse una idea de la evolución y del estado de los derechos humanos en España desde una perspectiva de mínimos exigibles convencionalmente a escala universal.

La primera idea que se desprende de este análisis es que, a partir de la transición española, la consolidación democrática en un contexto europeo ha permitido a España elevar los niveles de garantía y de efectividad de los derechos humanos internacionalmente reconocidos de manera muy relevante.

Ahora bien, y esta sería la segunda idea, esto no evita que existan ciertas normas jurídicas y ciertas prácticas administrativas y sociales, que persisten o que se han ido adoptando o apareciendo a la par que el cambio político, social y económico operado, que son ponderadas como contrarias a las obligaciones jurídicas internacionales contraídas convencionalmente a través de los tratados internacionales elaborados en el seno de la ONU. Tanto la perspectiva específica del trabajo de cada uno de los comités de expertos, como ciertas trazas horizontales compartidas, permiten identificar derechos y libertades especialmente afectados, así como colectivos en mayor riesgo de ser víctimas de la merma de la garantía efectiva de los mismos.

El signo de los tiempos hace inevitable constatar que los ciclos de crisis económica, por mucho que se haya avanzado en todos los sentidos, son momentos en que algunos de los logros alcanzados –sobre todo, pero no exclusivamente, en lo que concierne a los derechos económicos, sociales y culturales– pueden verse en peligro por la falta de disponibilidad de recursos financieros; en estos casos, los grupos sociales más desfavorecidos –algunos de ellos protegidos internacionalmente por tratados internacionales específicos elaborados por la ONU y de los que España es Parte– son los que se encuentran en una situación de riesgo más preocupante.

Asimismo, es importante que la actividad de los comités de expertos implica una labor de seguimiento de cómo el Estado Parte da salida a sus observaciones y recomendaciones; más allá del diálogo que ello genere, es una buena piedra de toque para comprobar cuáles son las tendencias estatales frente a aquello que les es señalado desde las instancias de control convencional de la ONU.

ESPAÑA EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS: LOS MECANISMOS EXTRA CONVENCIONALES DE SUPERVISIÓN

JAUME SAURA ESTAPÀ*

1. Introducción: la ONU como Organización de Derechos Humanos

El objetivo principal de la Carta de las Naciones Unidas es establecer las bases de un sistema de paz mundial y de seguridad colectiva y, solo en la medida en que redunden en este propósito, los redactores del documento introdujeron en ella otros elementos, como la justicia social, la cooperación internacional y el reconocimiento y promoción de los Derechos Humanos. Con todo, las referencias a los derechos humanos en la Carta no deben minusvalorarse pues implican elevar al plano de “cuestión de interés internacional” el comportamiento que los Estados dispensan a los individuos que se hallan bajo su jurisdicción. A partir de la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos, auténtica piedra angular del edificio normativo en la materia¹, el desarrollo convencional y consuetudinario de los derechos humanos a escala universal ha tenido en la Organización de las Naciones Unidas un actor de primer orden.

* Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona acreditado a catedrático. Presidente del *Institut de Drets Humans de Catalunya*.

1. Sobre la Declaración Universal, su adopción, relevancia y contenido, vid. Pons Ràfols, F. X. (ed.), *La Declaración Universal de Derechos Humanos. Comentario artículo por artículo*, Barcelona, Icaria, 1998; Carrillo Salcedo, J.A.: *Dignidad frente a barbarie. La Declaración Universal de Derechos Humanos, cincuenta años después*, editorial Trotta, 1999.

Un desarrollo que permite en la actualidad referirse al Derecho Internacional de los Derechos Humanos como una de las ramas más fecundas del ordenamiento jurídico internacional.

El reconocimiento internacional de derechos humanos no resuelve la cuestión de su efectivo disfrute. Y si bien es cierto que la responsabilidad relativa al respeto de los derechos humanos corresponde a todos y cada uno de los Estados que forman la comunidad internacional, no lo es menos que la internacionalización de los derechos humanos ha generado la expectativa de que la efectiva protección de dichos derechos tenga también una dimensión internacional. En otras palabras, se espera, quizás ingenuamente, que las mismas instancias que han *reconocido* derechos establezcan mecanismos efectivos para *protegerlos*.

La comunidad internacional se ha dotado, a través de la ONU, de unos órganos intergubernamentales y técnicos capaces de hacer seguimiento y evaluar la situación de los derechos humanos en los distintos países que la conforman. Entre los intergubernamentales destaca el Consejo de Derechos Humanos, heredero de la antigua Comisión de Derechos Humanos. En el seno de este órgano subsidiario de la Asamblea General existen distintos procedimientos de supervisión tanto de carácter intergubernamental (Examen Periódico Universal) como técnico-independiente (procedimientos públicos especiales), que serán objeto de estudio en esta contribución². Así pues, examinaremos en primer lugar la dimensión institucional de la participación del Reino de España en la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos (2), para pasar a continuación a la supervisión internacional de que España ha sido objeto, tanto por parte de distintos procedimientos públicos especiales, incluyendo visitas a nuestro país (3), como del más reciente Examen Periódico Universal (4).

2. España en la Comisión y el Consejo de Derechos Humanos

El 15 de marzo de 2006, la Asamblea General (AG) aprobó la creación del Consejo de Derechos Humanos³. A diferencia de la extinta Comisión de Derechos Humanos⁴, dependiente del ECOSOC, el Consejo está directamente asociado a

2. Por su parte, los principales tratados internacionales de derechos humanos adoptados en el seno de la Organización establecen órganos independientes (“comités”) dotados de distintos instrumentos de control internacional de sus disposiciones, tal como se ha visto en el capítulo de Jordi Bonet en esta misma obra.

3. Res. 60/251 de la Asamblea General: “Consejo de Derechos Humanos”. La resolución fue aprobada por 170 votos a favor, cuatro en contra (EEUU, Israel, Islas Marshall y Palau) y tres abstenciones (Venezuela, Irán y Bielorrusia).

4. El artículo 68 de la Carta de la ONU prevé la creación entre otras de una comisión “para la promoción de los derechos humanos”. Ésta fue establecida por resolución del ECOSOC 9/11, de 21 de junio de 1946. Era un órgano de carácter intergubernamental de composición restringida que,

la AG, en tanto que órgano subsidiario de ésta. De composición intergubernamental, está integrado por 47 Estados, elegidos de forma directa por la AG por mayoría absoluta del total de miembros de la ONU y siguiendo el principio de distribución geográfica equitativa⁵. El mandato de sus miembros dura tres años, que solo se pueden prorrogar por un período consecutivo⁶. En líneas generales, el Consejo de Derechos Humanos está pensado para ser el pináculo de la ONU en materia de derechos humanos. Asume así tres funciones genéricas: *promover* el respeto universal de todos los derechos humanos; *garantizar* su respeto; y *coordinar* el conjunto de órganos con responsabilidades en materia de derechos humanos. Por tanto, ha asumido todas las funciones antes desplegadas por la Comisión de Derechos Humanos, con el encargo de perfeccionarlas y racionalizarlas⁷.

España ingresó en la Organización de las Naciones Unidas en 1955, pero durante los años de la dictadura franquista su paso por la Organización fue bastante discreto. La Comisión de Derechos Humanos no vio a España entre sus miembros hasta la democracia, en apenas tres trienios: 1984-86, 1988-1990 y 2000-2002⁸. Nunca ostentó su presidencia ni fue miembro de la Mesa.

Desde la creación del Consejo de Derechos Humanos, España ha intentado el acceso al nuevo órgano intergubernamental en dos ocasiones (2008 y 2010). Solo lo consiguió al segundo intento, para el período 2011-13, que no ha sido posteriormente renovado.

En aplicación del párrafo 8 de la Resolución 60/251, la elección de los miembros del Consejo debe tener en cuenta la contribución del candidato a la promoción y respeto de los derechos humanos y las promesas y contribuciones voluntarias efectuadas al respecto. España ha efectuado esta declaración en 2008⁹

en el momento de su disolución, contaba con 53 Estados miembros, designados por el Consejo Económico y Social (ECOSOC).

5. Per grupos regionales, corresponden el siguiente número de Estados: África, 13; Asia, 13; Europa Oriental, 6; América Latina y el Caribe, 8; Europa Occidental y otros Estados, 7.

6. Sobre este órgano y sus similitudes y diferencias con la Comisión de Derechos Humanos, vid. Pons Ràfols, X. – Guillén Lanzarote, A. – Saura Estapà, J.: *Nous instruments Internacionals de Protecció dels Drets Humans: el Consell de Drets Humans i el Mecanisme d'Examen Periòdic Universal*, Col·lecció Recerca per Drets Humans (RxDH) Barcelona, 2009. También: Ochoa Ruiz, N. - Salamanca Aguado, E.: “El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: un análisis preliminar”, *Revista electrónica de estudios internacionales* Núm. 12, 2006.

7. El Consejo de Derechos Humanos aprobó su Reglamento, así como las normas relativas al Examen Periódico Universal, procedimientos públicos especiales, etc. en su primer período de sesiones: Res. 5/1 del Consejo de Derechos Humanos, de 18 de junio de 2007: “Construcción institucional del Consejo de Derechos Humanos”.

8. Vid. estos datos en el sitio web <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/membership.htm> (consultado en mayo de 2015).

9. Vid. Carta de fecha 26 de marzo de 2008 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, doc. A/62/788, de 8 de abril de 2008.

y 2010¹⁰. Estos documentos enuncian algunos méritos [que se han analizado en el capítulo anterior de esta obra], como la ratificación de casi todos los tratados de derechos humanos elaborados en el seno de la ONU y la colaboración del Estado con los mecanismos convencionales. También se refiere a aspectos que señalaremos más adelante, como el hecho de haber emitido una invitación abierta a los procedimientos públicos especiales, y se detallan las contribuciones económicas a distintos programas de la ONU directa o indirectamente relacionados con la protección y promoción de derechos humanos¹¹.

Sin embargo, también hay que señalar que el documento produce un cierto sonrojo, si no indignación, cuando se afirma que para 2012 la ayuda oficial al desarrollo alcanzará el 0,7% del PIB o que los derechos humanos son “la piedra angular de las acciones gubernamentales, tanto a escala nacional como internacional”¹². Asimismo, las continuas referencias a procesos participativos con la sociedad civil y a la transparencia (en la elaboración del Plan de Derechos Humanos de 2008; en la elección del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; o en la preparación del primer informe español para el Examen Periódico Universal)¹³ distan mucho de responder a la realidad. Finalmente, resulta lamentable que algunos de los méritos que con justicia se atribuía el anterior gobierno (como la adopción de la Ley de dependencia o la implantación de asignaturas de educación para la ciudadanía y los derechos humanos en la enseñanza primaria y secundaria) han sido desmantelados por sus sucesores en el período 2012-2015. También es significativo el dato de que “la contribución voluntaria de España al presupuesto de la Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos de la ONU se ha reducido drásticamente de 7,2 millones de euros en 2008 a 581.395 dólares en 2012”¹⁴.

Además de las tareas de supervisión que examinaremos en los próximos apartados, uno de los aspectos más sustantivos de la tarea desarrollada primero

10. Vid. Carta de fecha 10 de marzo de 2010 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Representante Permanente de España ante las Naciones Unidas, doc. A/64/704, de 15 de marzo de 2010.

11. Vid. doc A/64/704, cit., apartado I (contribución internacional).

12. *Ibíd.*, en la introducción al documento. La AOD española ha sufrido una caída drástica desde 2010 y se ha llegado a situar en menos del 0,1% del PIB. Sobre las múltiples incoherencias de la política exterior española con el respeto universal a los derechos humanos, puede verse el interesante estudio de Santander Campos, G. y Millán Acevedo, N.: *La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos. Un análisis desde la coherencia de políticas para el desarrollo*, Colección “Cuadernos 2015 y más”, Madrid, julio de 2014.

13. *Ibíd.*, apartado II.3 de la carta.

14. Santander Campos, G. y Millán Acevedo, N.: *La política diplomática española y la defensa de los derechos humanos...*, cit., pág. 64. Los autores constatan que la única preocupación real de la diplomacia española en el marco de la participación en los órganos de la ONU es la condición de miembro no permanente del Consejo de Seguridad en el bienio 2015-16.

por la Comisión y ahora por el Consejo de Derechos Humanos ha sido la codificación y desarrollo progresivo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Así, la elaboración de la Declaración Universal de Derechos Humanos o de los Pactos internacionales de 1966 fue encargada en primera instancia a la Comisión. España ha participado en las negociaciones de estos y otros documentos jurídicos relevantes normalmente con espíritu constructivo y pro derechos humanos (caso de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, del Protocolo facultativo al PIDESC o de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, por ejemplo), aunque rara vez ha llevado la iniciativa. La positiva excepción viene dada por la promoción, junto con Alemania, del reconocimiento del derecho al agua potable y el saneamiento como derecho humano y el consiguiente apoyo dado a la primera Relatora especial en la materia Catarina de Albuquerque¹⁵. También es encomiable la iniciativa para alcanzar una moratoria universal de la pena de muerte. No cabe decir lo mismo, en cambio, de su oposición inicial y obstaculización posterior (con sus socios europeos y occidentales, justo es decirlo) de la iniciativa de formulación y reconocimiento de un derecho humano a la paz¹⁶.

3. Los Procedimientos Especiales

Los procedimientos especiales son mecanismos de control del respeto de los derechos humanos establecidos por la Comisión de Derechos Humanos a partir de 1967, al principio muy modestamente, y que progresivamente fueron adquiriendo mayor entidad. Se trata de “órganos especiales de investigación de situaciones de violaciones graves, masivas y flagrantes de los derechos humanos, ya sean de carácter geográfico o temático”¹⁷, sin base en un tratado internacional de derechos humanos específico, sino sobre las obligaciones en la materia derivadas de la Carta y del derecho consuetudinario. Sobre esta práctica inicial, “a partir de 1980, los órganos más emblemáticos han sido asumiendo gradualmente facultades de protección de las víctimas individuales, basadas predominantemente en razones humanitarias. Desde 1990, invocan preferentemente en sus acciones de protección ante los gobiernos la aplicación de las normas jurídicas internacionales en materia de derechos humanos”¹⁸.

15. Primero como Experta Independiente (2008/11) y después como Relatora Especial (2011/14).

16. Vid. AEDIDH: “Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Grupo de trabajo sobre un proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho a la paz”, *Nota informativa*, 30 de abril de 2015.

17. Villán Durán, C.: *Curso de Derecho internacional de los derechos humanos*, editorial Trotta, Madrid, 2002, p. 645

18. *Ibidem*.

Existen dos grandes tipos de procedimientos especiales: los de carácter geográfico, centrados en países donde se pueden estar cometiendo una multiplicidad de violaciones graves o sistemáticas de derechos humanos; y los temáticos, dedicados monográficamente a derechos concretos o bien a cuestiones transversales de derechos humanos. En el momento de la extinción de la Comisión de Derechos Humanos existían 13 procedimientos geográficos y 28 temáticos. Todos, salvo los relativos a Cuba y Bielorrusia, fueron confirmados en el primer período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos¹⁹. En el momento de escribir estas páginas, los procedimientos geográficos ascienden a 14 y los temáticos, a 41²⁰.

En uno y otro caso, los expertos independientes, con mandatos como Relator Especial, Enviado especial, Grupo de Trabajo, etc. pueden desarrollar los siguientes métodos de trabajo:

- Realizar visitas a Estados miembros, previa invitación de su gobierno, con el fin de elaborar informes de situación y recomendaciones.
- Formular requerimientos urgentes a los países y publicar notas de prensa.
- Contribuir a la elaboración de estándares de derechos humanos dentro de su mandato.
- Presentar informes ante el Consejo de Derechos Humanos y eventualmente la Asamblea General.

Los períodos de los mandatos temáticos son de tres años, mientras que el de los geográficos es de un año; en ambos casos, renovables por el Consejo de Derechos Humanos²¹.

El Reino de España no ha sido nunca objeto de un procedimiento especial de carácter geográfico²². En cambio, sí ha sido objeto de atención de los procedimientos temáticos, inicialmente solo en la distancia (en los años 1990) para pasar ya en el nuevo milenio a frecuentar las visitas *in situ* a nuestro país. Dichas visitas son solo posibles con el previo acuerdo del Estado visitado. A fecha de hoy, 109 Estados miembros de la ONU han formulado “invitaciones abiertas” a los procedimientos, entre ellos España, que fue pionera en la utilización de esta fórmula²³. También es destacable que, de entre los cerca de

19. Res. 5/1, apéndice I. El mandato relativo a Bielorrusia se volvió a abrir en 2012.

20. Vid. información actualizada sobre los distintos mandatos en <http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Welcomepage.aspx> (consultado en mayo de 2015).

21. Res. 5/1, pár. 60.

22. En realidad, ningún Estado occidental lo ha sido jamás (salvo si consideramos a Israel como tal y únicamente respecto de los territorios ocupados). Ello ha motivado acusaciones de “doble rasero” por parte de los gobiernos de otras regiones del mundo.

23. Vid. UN Human Rights, “Standing Invitations”, en www.ohchr.org/EN/HRBodies/SP/Pages/Invitations.aspx (consultado en mayo de 2015). La invitación española se remonta a marzo de 2001, cuando se inicia esta práctica.

doscientos expertos que forman o han formado parte de algún mandato, hasta la fecha solo dos han tenido la nacionalidad española²⁴.

De las decenas de temas y derechos abordados por los procedimientos públicos especiales en las dos últimas décadas, dos han sido objeto de principal y continua atención respecto de nuestro país: la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes; y los derechos de las personas migrantes. Ambos concitan peticiones de información escrita de distintos mandatos, primero, y visitas sobre el terreno, también de más de un mandato, después. Más recientemente ha tomado fuerza el tema de la lucha contra la impunidad de los crímenes del franquismo, con visitas del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas (2013) y del Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (2014). Finalmente, la visita más reciente hasta la fecha (diciembre de 2014) ha sido a cargo del Grupo de Trabajo sobre la discriminación contra la mujer en la legislación y la práctica. Asimismo, en su momento visitó España el Relator sobre el derecho a la vivienda (2006), único derecho social que ha merecido la atención de estos procedimientos en relación con nuestro país.

Vamos a ver a continuación, en perspectiva temática, las principales conclusiones de los distintos mandatos que han visitado España o se han comunicado con ella.

a) Torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes

Las primeras comunicaciones de un procedimiento público con el Reino de España se remontan a mediados de los años noventa, cuando el Relator Especial sobre tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes, Sr. Nigel Rodley, puso en conocimiento del gobierno español una veintena de alegaciones de torturas y malos tratos presuntamente sufridas por personas bajo custodia policial en los primeros años 1990. La respuesta española al primer conjunto de alegaciones (17) fue alegar que “todas las personas mencionadas habían sido detenidas por realizar actividades en favor de la banda armada ETA” y que en este tipo de casos es habitual “denunciar la existencia de malos tratos”, que el gobierno niega sin ningún tipo de explicación o dato adicional²⁵.

24. Se trata de Manuela Carmena (Grupo de Trabajo sobre detenciones arbitrarias, entre 2004 y 2009) y José Luis Gómez del Prado (Grupo de Trabajo sobre el uso de mercenarios como forma de violación de los derechos humanos, entre 2005 y 2011).

25. “Question of the Human Rights of all Persons Subjected to Any Form of Detention or Imprisonment, in Particular: Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment. Report of the Special Rapporteur, Mr. Nigel S. Rodley, submitted pursuant to Commission on Human Rights resolution 1995/37. Addendum. Summary of communications transmitted to Governments and replies received”. Doc. E/CN.4/1996/35/Add.1, de 16 de enero de 1996.

Se trata de una justificación pobre y vacía, que los sucesivos gobiernos nacionales han repetido de una u otra forma en todo tipo de foros internacionales.

A la vista de la respuesta española, el Relator concluirá, un par de años más tarde, que “los plazos prolongados de detención en régimen de incomunicación durante los cuales el detenido no puede recurrir a la asistencia de un letrado de su elección parecen facilitar la práctica de la tortura” por lo que recomendaba “*que el Gobierno estudie seriamente la posibilidad de introducir un sistema de grabación en vídeo de los interrogatorios* [lo que] puede contribuir apreciablemente no sólo a proteger a los presos de todo abuso sino también a proteger a los funcionarios encargados de cumplir la ley contra toda acusación infundada”²⁶. Lejos de responder a la preocupación del Relator Especial, los sucesivos gobiernos españoles han llegado a ampliar la detención incomunicada hasta un máximo de 13 días y se han negado a instalar cámaras en las comisarías y centros de detención²⁷. Es más, la visita del siguiente Relator en la materia, Theo van Boven, unos años más tarde (2003) provocó una de las más agrias reacciones de un gobierno español a un pronunciamiento de un órgano internacional de derechos humanos. El Relator, que “optó por centrarse en las garantías legales de la protección de los detenidos, particularmente en el ámbito de las medidas antiterroristas”²⁸ incidió en cuestiones que no solo no eran nuevas, sino que en algún caso iban a propiciar, poco tiempo después, diversas sentencias condenatorias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos²⁹: la legislación debe contener las salvaguardas suficientes para prohibir y combatir la tortura, evitando en todo caso la impunidad; las denuncias de tortura deben ser investigadas de forma seria y rigurosa; la posibilidad de detención incomunicada hasta 13 días puede facilitar la tortura y equivale en sí misma

26. “Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular: la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe del Relator Especial, Sr. Nigel S. Rodley, presentado de conformidad con la resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos”. Doc. E/CN.4/1998/38, 24 de diciembre de 1997, pág. 175.

27. Sí lo han hecho la Policía de Catalunya (*Cos de Mossos d'Esquadra*) y de Euskadi (*Ertzaintza*) con excelentes resultados en cuanto al descenso del número de denuncias por malos tratos en sede policial.

28. Vid. Alija Fernández, R.A.: “Inmigración y tortura en España: informes de los relatores especiales de las Naciones Unidas”, *Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, 2004, p. 21.

29. Desde el caso Martínez Sala y otros c. España (2004) han sido varias las condenas contra España por vulneración de la dimensión procesal del artículo 3 del Convenio Europeo. Vid. Miralles Ruiz-Huidobro, R.: “La jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos relativa a España por torturas. Del terrorismo a la criminalización de la disidencia”, *Informe El tiempo de los derechos*, núm. 31, septiembre de 2013, en http://www.idhc.org/esp/documents/incidencia/CoE/TEDH/20130900_TEDH_InformeTortura.pdf (consultado en mayo de 2015).

a una forma de trato cruel inhumano o degradante, etc³⁰. Como decíamos, la reacción del gobierno fue durísima, tanto respecto de las palabras que el Relator ponía en boca de las autoridades española, como sobre todo respecto del contenido del informe, que fue objetado párrafo a párrafo, en todos y cada uno de sus extremos³¹.

La siguiente visita –y última hasta la fecha– de un mandato vinculado a la prohibición de la tortura ha sido la del Sr. Martin Scheinin, Relator Especial en materia de derechos humanos y contra-terrorismo, en mayo de 2008. Aunque el cambio de gobierno acaecido en 2004 había mejorado notablemente el clima de las relaciones con el sistema de procedimientos públicos especiales, nada había cambiado sustancialmente en la relación de España con la tortura³², razón por la cual Scheinin viene a reiterar los peligros de la detención incomunicada y la necesidad de investigaciones rigurosas respecto de las denuncias de torturas, aunque provengan del entorno terrorista. Como novedad, denuncia las extradiciones a países donde un detenido corre el riesgo de sufrir torturas, que el gobierno autoriza con meras “garantías diplomáticas”, y urge a España a investigar los “vuelos de la CIA”, es decir, aquellas tristemente célebres “entregas extraordinarias” a la agencia estadounidense, sin procedimiento de extradición ni control judicial de ningún tipo, de presuntos terroristas internacionales³³.

b) Trato racista o xenófobo a personas extranjeras

Aunque la discriminación racial en España no se circunscribe únicamente al colectivo de personas extranjeras, particularmente extracomunitarias (piénsese sin ir más lejos en las personas gitanas de nacionalidad española), es en este grupo en el que se han fijado sucesivos mandatos orientados al racismo y la xenofobia, aparte de la Relatora específicamente dedicada a los derechos de las personas migrantes.

Así, cuestiones de actualidad como los abusos en la “valla de Melilla” y las “devoluciones en caliente” tienen claros precedentes en comunicaciones recibidas hace casi veinte años. En efecto, en 1996 y 1997, algunas ONG españolas

30. “Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la tortura y la detención. Informe del Relator Especial sobre la cuestión de la tortura, Theo van Boven. Adición. Visita a España”. Doc E/CN.4/2004/56/Add.2, 6 de febrero de 2004.

31. “Civil and Political Rights, including the Questions of Torture and Detention. Notes verbales dated 20 January and 2 and 11 February 2004 from the Permanent Mission of Spain to the United Nations Office at Geneva addressed to the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights”. Doc. E/CN.4/2004/G/19, de 4 de marzo de 2004.

32. Como nota positiva, España había de firmar, por aquellas fechas, el Protocolo facultativo al Convenio contra la Tortura, a fin de crear uno o varios mecanismos nacionales de prevención de la tortura.

33. “Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism, Martin Scheinin. Addendum: Mission to Spain”. Doc. A/HRC/10/3/Add.2, 16 de diciembre de 2008.

señalaron “a la atención del Relator Especial la expulsión y la devolución por el Gobierno de España (...) de 103 extranjeros de diversos países africanos que se encontraban en Melilla y Ceuta, y la readmisión por el Reino de Marruecos de 35 ciudadanos de diferentes países africanos de la región subsahariana que se encontraban en el campamento de Calamocarro, en Ceuta”³⁴. La respuesta del gobierno consistió en decir que se había seguido “el procedimiento legal”, sin aclarar si éste se ajusta o no a las normas internacionales en la materia, y que “ninguno de los extranjeros era solicitante de asilo”, aunque no sabemos si se les dio la oportunidad de pedirlo. Respecto de los CIE de Ceuta y Melilla, se afirma sin rubor que “han sido objeto de mejoras y reformas en sus instalaciones a lo largo del presente año. Por lo que, en la actualidad podemos señalar que las condiciones de estancia de estos extranjeros en estas ciudades es bastante óptima”³⁵.

Ya en 2003, en relación con las expulsiones de presuntos menores de edad, el Gobierno respondía señalando que “Cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado localizan a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad, el Ministerio Fiscal dispone la determinación de la edad con la colaboración de las instituciones sanitarias”³⁶, una aséptica respuesta que escondía la utilización de pruebas óseas para determinar la edad de las personas. Unas pruebas claramente inadecuadas, pues no tenían en cuenta las características fisiológicas de los presuntos menores en función de su origen, que eran tomadas como dogma de fe, incluso por encima de documentos oficiales de identidad extranjeros cuya validez no se había puesto en duda. Solo muy recientemente, el Tribunal Supremo ha condenado estas prácticas³⁷.

Ese mismo año 2003 visitaba España la Relatora Especial sobre los derechos de los trabajadores migrantes, Sra. Gabriela Pizarro, y efectuaba distintas recomendaciones al gobierno relativas a la lucha contra los traficantes de personas; el aumento de la inmigración irregular pese al aumento de los controles en frontera; las condiciones de detención en CIEs y CETIs; la situación de los

34. “Informe del Sr. Maurice Glèlè-Ahanhanzo, Relator Especial encargado de examinar la cuestión de las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, de conformidad con la resolución 1997/73 de la Comisión de Derechos Humanos”. Doc. E/CN.4/1998/79, de 14 de enero de 1998, pág. 69.

35. *Ibíd.*, pág. 70.

36. “Informe del Sr. Doudou Diène, Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, de conformidad con la resolución 2002/68 de la Comisión de Derechos Humanos”. Doc. E/CN.4/2003/24, 30 de enero de 2003. Tal como se indica en el informe del Relator, en este caso las comunicaciones enviadas al gobierno español eran conjuntas, de los Relatores contra la tortura y sobre los derechos de los migrantes junto con él mismo.

37. *Vid.*, entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo (Sala Civil), de 23 de septiembre de 2014 (Nº Recurso: 1382/2013).

menores no acompañados; o las condiciones de empleo e integración de los extranjeros en España³⁸. Sobre todos estos extremos efectuó recomendaciones, algunas de las cuales fueron implementadas por el siguiente gobierno español (adecuación de la Ley de Extranjería a estándares de derechos humanos; amplia regularización de migrantes en situación irregular), mientras que otras siguen siendo motivo de preocupación para las entidades de derechos humanos. Sin ir más lejos, la misma existencia de los CIE y las condiciones de vida en esos centros; y las “devoluciones en caliente”, recientemente *legalizados* por el Congreso de los Diputados³⁹.

Un decenio más tarde, era el Relator Especial sobre formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Sr. Mutuma Ruteere, quien visitaba España (21 a 28 de enero de 2013). A su juicio, la crisis económica ha supuesto un grave retroceso en la lucha contra el racismo y la xenofobia en general, y a los migrantes en particular. En este sentido, pedía al gobierno español que tomara medidas concretas y eficaces para combatir la segregación racial en los barrios, la violencia racial y las condiciones de vida y trabajo, la xenofobia en la educación, el trabajo, la vivienda y el acceso a los servicios públicos⁴⁰.

c) Otras cuestiones

1. A raíz de su visita a España en noviembre de 2006, el Relator Especial sobre el derecho a la vivienda, Miloon Khotari, criticó los problemas que planteaban factores económicos y financieros, incluyendo la especulación generalizada, para el acceso a la vivienda. En aquellos años de aparente bonanza económica, los precios se habían disparado y la falta de vivienda pública y de alquiler tenía un impacto muy negativo en amplios sectores sociales, fruto del modelo de vivienda de propiedad que ha caracterizado a nuestro país desde mediados de los años cincuenta del siglo pasado. Aunque hoy el problema principal tiene que más ver con la seguridad jurídica en la tenencia de

38. “Informe presentado por la Relatora Especial, Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, de conformidad con la resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos. Grupos e individuos específicos: trabajadores migrantes”. Doc. E/CN.4/2004/76/Add.2, de 14 de enero de 2004.

39. La Disposición Final primera a la nueva Ley de Seguridad Ciudadana, en vigor desde el 1 de abril de 2015, enmienda la Ley de Extranjería para decir que “los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera podrán ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España”.

40. “Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Mutuma Ruteere. Visita a España”. Doc. A/HRC/23/56/Add.2, de 6 de junio de 2013.

la vivienda⁴¹, siguen siendo vigentes las recomendaciones del Relator respecto de la necesidad de que el Estado intervenga en el mercado de vivienda, de que asegure la exigibilidad ante los tribunales del derecho constitucional a la vivienda y de que se preste atención en esta materia a ciertos colectivos como jóvenes, ancianos, personas con discapacidad, migrantes y romaníes⁴².

2. La lucha contra la impunidad de los crímenes franquistas, enmarcada en el derecho humano a la verdad y la reparación, ha sido tratada en sucesivas visitas de distintos procedimientos públicos especiales y del Comité contra las desapariciones forzadas a lo largo de 2013 y 2014. En lo que a procedimientos públicos especiales corresponde, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, aparte de otras recomendaciones de orden legislativo, pidió al Ejecutivo más implicación (incluyendo fondos presupuestarios) en la búsqueda de personas desaparecidas durante la Guerra Civil e instó al Estado a tomar medidas para evitar los obstáculos al enjuiciamiento de sus responsables⁴³. La visita en febrero de 2014 de Pablo de Greiff, Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, giró también alrededor de las violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario durante la guerra civil y el franquismo. Recomendó, entre otras cosas, el establecimiento de algún tipo de comisión de la verdad que diera respuesta a las demandas de las víctimas y asociaciones para, como mínimo, sistematizar la información existente, el acceso a los archivos y la implantación de procesos de investigación que ofrecieran un reconocimiento oficial a las víctimas. Asimismo, para la promoción del derecho a la justicia, pidió la erradicación de todos los obstáculos a la investigación de crímenes contra la humanidad, tanto a escala nacional (Ley de Amnistía) como internacional (jurisdicción universal)⁴⁴.

41. Vid. Saura Estapà, J.: “El derecho a la vivienda”, en Rey Martínez, F. (dir.): *Los Derechos Humanos en España: un balance crítico*, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 427 y ss.

42. “Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari. Adición. Misión a España”. Doc. A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrero de 2008.

43. UN: “Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU al concluir su visita a España”, Madrid, 30 de septiembre de 2013. En www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13800&LangID=S#sthash.TGMvbrJ5.dpuf (consultado en mayo de 2015).

44. UN: “Observaciones preliminares del Relator Especial para la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff, al concluir su visita oficial a España”, Madrid, 3 de febrero de 2014. En www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=14216&sthash.ayhdyXub.dpuf (consultado en mayo de 2015).

A pesar de las recomendaciones citadas, la Ley de Memoria Histórica continúa paralizada en nuestro país y no se ha tomado ninguna medida tendente a esclarecer los crímenes de la guerra civil y el franquismo (ratificación del convenio sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y contra la humanidad; reinterpretación de la Ley de Amnistía de 1977; ampliación de la jurisdicción universal), sino más bien todo lo contrario. En relación con la jurisdicción universal, la negativa del gobierno español a extraditar a 17 ciudadanos españoles acusados por la justicia argentina de violaciones graves cometidas durante el régimen franquista propició en marzo de 2015 una comunicación conjunta de cuatro procedimientos especiales⁴⁵ alertando de la obligación del Estado de proceder a dicha extradición mientras no se tomen, a escala nacional, medidas para garantizar el acceso a la justicia y el derecho a la verdad de las víctimas⁴⁶.

3. La visita en diciembre de 2014 del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica se contextualiza en la fracasada reforma de la Ley del aborto propiciada por el exministro Alberto Ruiz-Gallardón. Pese al dato positivo de la retirada del anteproyecto, las expertas de la ONU criticaron que se quisiera exigir el consentimiento parental para la interrupción del embarazo de menores de edad⁴⁷, pese a lo cual, pocos meses después el Congreso ha dado curso a esta reforma; y enfatiza los obstáculos fácticos al aborto legal, incluso en la situación actual, por la ausencia de alternativas cuando se producen objeciones de conciencia generalizadas por parte del personal médico. El GT ensalzó alguna legislación reciente de nuestro país (matrimonio igualitario; violencia de género; igualdad efectiva),

45. Además del GT sobre desapariciones forzadas o involuntarias y del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, firmaron la comunicación el Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, Christof Heyns, y el Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez.

46. UN: “España debe extraditar o juzgar a los responsables de violaciones graves de Derechos Humanos – Expertos de la ONU”, Ginebra, 27 de marzo de 2015. En: <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=31997#.VUXgx47tHw> (consultado en mayo de 2015).

47. El GT dice: “We understand that a new legislative proposal may be presented to Parliament and this will require parental consent for abortion by girls aged 16 and 17, in place of the presently required notification to one parent, unless this will result in a clear and present danger of domestic violence. This measure would further restrict girls’ access to safe and legal abortion and would put the burden of proof on girls that notification to their families will expose them to risk. Similar considerations apply regarding girls younger than 16, who at present cannot access legal abortion without parental consent”. Vid. “UN Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice finalizes country mission to Spain”, de 19 de diciembre de 2014, en www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15444&LangID=E (consultado en mayo de 2015).

aunque pidió medidas más efectivas para que las dos últimas tuvieran un mayor impacto en la sociedad española⁴⁸.

4. El Examen Periódico Universal (EPU)

La Resolución 60/251 de la Asamblea General establece que el Consejo de Derechos Humanos:

“Realizará un *examen periódico universal*, basado en información objetiva y fidedigna, sobre el cumplimiento por cada Estado de sus obligaciones y compromisos en materia de derechos humanos de una forma que garantice la universalidad del examen y la igualdad de trato respecto de todos los Estados.”

Por su parte, la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos desarrolla los principios, objetivos, periodicidad, proceso, modalidades y resultado del EPU⁴⁹.

Hasta la fecha, se ha completado un primer período de examen a todos y cada uno de los –entonces– 192 Estados miembros de la ONU (2008-2011). Fueron cuatro años en que 16 Estados fueron examinados en cada uno de los tres períodos de sesiones habilitados para ello por el Consejo. De carácter estrictamente intergubernamental, el examen se inicia con un breve informe del Estado (de un máximo de 20 páginas) que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de la ONU acompaña de información relevante adicional (extractos de recomendaciones de los órganos de tratados; aportaciones de la sociedad civil), etc. Tres Estados de distintas regiones son designados como facilitadores del diálogo diplomático que se establece, por un máximo de tres horas, entre el Estado examinado y el conjunto de miembros de la ONU. Finalmente, todos los miembros de la ONU tienen derecho a elaborar sus propuestas y recomendaciones al Estado examinado, que a su vez debe indicar cuáles acepta y cuáles rechaza. En la actualidad nos hallamos en los últimos compases del segundo período del EPU (2012-2016), en el que el Consejo de Derechos Humanos ha introducido algunos ajustes a la metodología utilizada⁵⁰.

España se examinó por primera vez en mayo de 2010 y ha pasado el segundo examen en enero de 2015. En 2010, el informe español se centró en cuestiones relativas a extranjería, igualdad y no discriminación por razón de género y orientación sexual; lucha contra el terrorismo; y colectivos vulnerables (menores de edad, tercera edad, dependencia). En general, el tono del informe era triunfalista, una enumeración de méritos (algunos incluso ciertos),

48. *Ibidem*.

49. Res. 5/1, párs. 1 a 38.

50. Vid. UPR Info: “New UPR Modalities for the Second Cycle”, en http://www.upr-info.org/sites/default/files/general-document/pdf/-new_upr_modalities_second_cycle_0.pdf (consultado en mayo de 2015).

sin atisbo de crítica o de reconocimiento de dificultades⁵¹. El examen de “pa-res” dio como resultado un total de 144 recomendaciones de lo más variado (y repetitivo). De acuerdo con la mecánica del sistema, España rechazó algunas de ellas⁵² y aceptó el resto. Sobre los compromisos aceptados, algunos se fueron desarrollando en los años siguientes (adopción de una Estrategia Integral contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y otras formas conexas de intolerancia en noviembre de 2011; ratificación del protocolo adicional al PIDESC y aceptación de la competencia del comité contra las desapariciones forzosas para recibir comunicaciones individuales; apoyo a la moratoria universal contra la pena de muerte, etc.), mientras que otras promesas han sido claramente incumplidas (desarrollo y profundización de la Ley de Memoria Histórica; acceso universal a derechos sociales básicos; mejora de la situación de las personas bajo detención o custodia, etc.).

En el marco del EPU de 2015⁵³, el informe de España vuelve a pecar de triunfalista en general, e inexacto en algunos apartados⁵⁴. Las entidades de derechos humanos han denunciado los retrocesos en el acceso a la sanidad, la educación, la vivienda o la alimentación; las restricciones en ciernes (entonces) a la libertad de expresión y manifestación; el aumento de los casos de maltrato a las personas migrantes; y las condiciones de las personas privadas de libertad⁵⁵. Algunas de estas denuncias han sido recogidas por los Estados miembros de la ONU en sus recomendaciones al Reino de España⁵⁶.

51. “Informe nacional presentado de conformidad con el párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. España”. Doc. A/HRC/WG.6/8/ESP/1, de 18 de febrero de 2010.

52. Por ejemplo, se rechazaron dos de las recomendaciones en las que insistieron un mayor número de Estados: ratificar el Convenio sobre los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias; y revisar la política de detención incomunicada.

53. Vid. *UPR Info. España*, en <http://www.upr-info.org/es/review/Spain/Session-21---January-2015> (consultado en mayo de 2015).

54. A título de ejemplo, valga un ámbito que el autor de estas líneas conoce de primera mano. En el informe se dice, respecto de la recomendación de elaborar un nuevo Plan de Derechos Humanos, que “Atendiendo al desarrollo de estos planes sectoriales y al trabajo de recopilación de información sobre la situación de los derechos humanos en España, el Gobierno trabaja en la definición de una estrategia y objetivos específicos en materia de derechos humanos para los próximos años” (pár. 15), cuando a esas alturas (noviembre de 2014) ya había descartado la elaboración del Plan, tras rechazar, de facto, el informe sobre la situación de los derechos humanos en España que un grupo de expertos había elaborado un año y medio antes por encargo del propio Gobierno. Vid. “Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 5 del anexo de la resolución 16/21 del Consejo de Derechos Humanos. España”. Doc. A/HRC/WG.6/21/ESP/1, de 10 de noviembre de 2014.

55. Vid. las observaciones de un grupo de 10 organizaciones no gubernamentales al informe español en http://www.idhc.org/cat/documents/Incidencia/EPU/Presentacion_conjunta_EPU_SPAIN.pdf (consultado en mayo de 2015).

56. “Draft report of the Working Group on the Universal Periodic Review. Spain”. Doc. A/HRC/WG.6/21/L.5, de 23 de enero de 2015.

5. Conclusiones

A pesar de la grandilocuencia de algunas declaraciones públicas, España ha mantenido tradicionalmente un perfil bajo en las instituciones de la ONU dedicadas a la promoción y protección de los derechos humanos, tanto desde la perspectiva de participación en las instituciones como en las aportaciones presupuestarias, que tras algunos años de esplendor, se han visto drásticamente cercenadas en tiempos de crisis. En esta perspectiva, también es significativo que apenas dos ciudadanos españoles hayan llegado a ser miembros de algún procedimiento especial en sus cuarenta años de existencia.

Respecto de la relación del Estado con dichos mandatos, resulta positivo que España les extendiera tempranamente una invitación abierta, lo que ha posibilitado que hasta ocho procedimientos visiten nuestro país en los últimos doce años (cuatro de ellos, en los últimos dos años). Ello ha permitido a estos expertos incidir en cuestiones que venían siendo tratadas mediante comunicaciones desde al menos una década antes. De hecho, resulta sorprendente cómo algunos de los problemas detectados hace cerca de 20 años siguen formando parte de las preocupaciones de los procedimientos especiales respecto del cumplimiento de los compromisos de España en materia de derechos humanos. Me refiero a la investigación efectiva de las denuncias creíbles de torturas y malos tratos; la detención incomunicada de hasta 13 días; o los derechos de las personas extranjeras en nuestro país.

En general, aunque el trato con los procedimientos públicos especiales y en el marco del EPU sea correcto y diplomático (la excepción más notoria sería la respuesta al informe del Relator van Boven), se percibe un exceso de respuestas meramente formularias y una cierta resistencia en asumir el diagnóstico e incorporar las recomendaciones de estos mecanismos. Con todo, tampoco puede decirse que España haya sido completamente impermeable al EPU y a los procedimientos públicos especiales, que en cualquier caso han tenido un impacto muy positivo en la labor de vigilancia que ejercen las entidades de la sociedad civil.

LA TRANSICIÓN ESPAÑOLA: UNA LECTURA DESDE LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

ROSA ANA ALIJA FERNÁNDEZ*

1. Introducción: del franquismo y el mantenimiento de la paz a la transición y los derechos humanos

Echaron las Naciones Unidas a andar y España se quedó fuera. En su resolución 32 (I), la Asamblea General (AGNU) recordaba a los Estados Miembros que España no entraría en la organización mientras el régimen franquista, establecido “con la ayuda de fuerzas militares de países que habían luchado contra las Naciones Unidas”, permaneciera en el poder¹. Bajo el gobierno de Franco, España quedaba proscrita de la nueva organización en tanto que Estado enemigo. Esa condición determinó asimismo que la *cuestión española* se convirtiera en una de las prioridades en la agenda del Consejo de Seguridad (CSNU), que le dedicó tres de sus primeras diez resoluciones². La gran

* Profesora Lectora de Derecho Internacional Público de la Universitat de Barcelona. Miembro del Consejo Directivo de la ANUE.

1. AGNU, Resolución 32 (I), *Relaciones entre los Miembros de las Naciones Unidas y España*, 9 de febrero de 1946, §1.

2. ONU, docs. S/RES/4, S/RES/7 y S/RES/10 (1946), de 29 de abril, 26 de junio y 4 de noviembre de 1946, respectivamente.

preocupación del CSNU era que el gobierno de Franco, estrechamente relacionado con la Alemania nazi y la Italia fascista antes, durante y después de la II Guerra Mundial, pudiera ser una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Después de analizar todos los elementos, el informe del Subcomité sobre la cuestión española, establecido por el CSNU mediante la resolución 4 (1946), concluía que, si bien no constituía una amenaza en el sentido del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas (CNU), sí era una situación susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales en los términos del artículo 34 CNU³.

Uno de los factores que coadyuvaba a que así fuera era, precisamente, el gobierno franquista. De hecho, en la resolución mencionada, los miembros del CSNU expresaron su unánime condena moral al régimen franquista. A su vez, el Subcomité del CSNU sobre la cuestión española propuso que, salvo que gobierno de Franco se retirara y hubiera libertad política, la AGNU recomendara a los Estados miembros que rompieran relaciones diplomáticas con el régimen de Franco. Eso fue lo que ocurrió: el 12 de diciembre de ese mismo año 1946, la AGNU adoptaba la resolución 39 (I). En ella se cuestionaba la legitimidad del gobierno de Franco, que, para la AGNU, no representaba al pueblo español, sino que le había sido “impuesto [...] por la fuerza con la ayuda de las potencias del Eje y a las cuales dio ayuda material durante la guerra”⁴. En consecuencia, recomendaba que el gobierno franquista fuera excluido de participar en tanto que miembro de los organismos del sistema de las Naciones Unidas y en conferencias u otras actividades que se emprendieran dentro del sistema, hasta que se instaurara en España “un gobierno nuevo y aceptable”, así como que todos los miembros de la ONU retiraran a sus embajadores de Madrid. Además, la AGNU dejaba en manos del CSNU el tomar las medidas necesarias si, en un tiempo razonable, no se había instaurado un gobierno cuya autoridad emanara del consentimiento de los gobernados, que se comprometiera a respetar la libertad de expresión, de culto y de reunión, y estuviera dispuesto a celebrar elecciones libres.

Sin embargo, no fue necesario que Franco abandonara el poder para que España pudiera entrar en la ONU. El inicio de la Guerra Fría fue suficiente para que los intereses geopolíticos de las potencias —en particular de Estados

3. ONU, doc. S/75, *The report of the Sub-Committee on the Spanish Question appointed by the Security Council on 29 April 1946*, 1 de junio de 1946, §§27 y 30(a). Véase también ONU, doc. S/76, *Factual findings concerning the Spanish situation. Supplementary memorandum to the report of the Sub-Committee appointed by Security Council on 29 April 1946*, 31 de mayo de 1946.

4. AGNU, Resolución 39 (I), *Relaciones de los Miembros de las Naciones Unidas con España*, 12 de diciembre de 1946, Preámbulo.

Unidos, que a finales de los 40 ya no veía en Franco una amenaza a su seguridad nacional y sí un potencial aliado contra el comunismo⁵, además de un territorio estratégicamente deseable para la OTAN, creada en 1949- fueran abriéndole poco a poco las puertas de la organización⁶. Un primer signo de esa apertura fue la resolución 386 (V) de la AGNU, de 4 de noviembre de 1950, por la que se dejaba sin efecto la resolución 39 (I). Cinco años después, la admisión como miembro se hacía efectiva mediante la resolución 995 (X), de 14 de diciembre de 1955. La dictadura de Franco había dejado de ser un problema para que España ingresara en la ONU.

La entrada en la organización no supuso sin embargo un acicate democratizador para España, pues todavía tuvieron que pasar veinte años para que la dictadura tocara a su fin, por razones fisiológicas más que por el triunfo de una oposición ideológica férreamente perseguida. Poca presión podía hacer en la época la ONU para provocar la caída del franquismo y la llegada de la democracia al país: el artículo 2.7 de la CNU excluía cualquier intervención por parte de la organización “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”, como ocurría con la forma de gobierno. Asimismo, que “todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su sistema político, económico, social y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado” es una de las reglas que concreta el contenido del principio de no intervención de un Estado en los asuntos de la jurisdicción interna de otro, tal y como reconoció la resolución 2625 (XXV) de la AGNU⁷.

La muerte del dictador en 1975 posibilitó la apertura de un proceso de transición a la democracia, en el que una de las primeras medidas adoptadas por las autoridades españolas fue ratificar en 1977 los dos tratados internacionales de ámbito universal que recogen catálogos de derechos humanos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Ello implicaba que España sería objeto de seguimiento por parte de los órganos a los que los tratados asignaban tal función. Ahora sí, la construcción de la democracia en España podía ser fiscalizada desde la ONU, al menos desde una perspectiva de derechos humanos, y el Comité de Derechos Humanos (CDH), órgano de

5. Al respecto, véase CIA, *The political future of Spain*, ORE 56, US Government Printing Office, 5 de diciembre de 1947.

6. Véase Leonart Amsélem, A. J., “El ingreso de España en la ONU: obstáculos e impulsos”, *Cuadernos de Historia Contemporánea*, nº 17, 1995, pp. 107 y 110-111.

7. AGNU, Resolución 2625 (XXV), *Declaración relativa a los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1970, Anexo.

vigilancia del PIDCP, no dejó pasar la oportunidad. Aprovechando las observaciones del CDH en un primer momento y de otros órganos de protección de los derechos humanos con posterioridad, se hará aquí un repaso a la valoración que, desde una perspectiva de derechos humanos, mereció y merece la transición española para los órganos de la ONU. Para un mejor encuadramiento de la cuestión, se ofrecerá previamente una visión general de la evolución que, en las últimas décadas, ha experimentado el papel de la organización en relación con las transiciones a la democracia (§ 2) para pasar, a continuación, a analizar la posición de sus órganos de protección de los derechos humanos a propósito, primero, de los años de transición y construcción de la democracia en España (§ 3) y, segundo, de la revisión de la transición española en los últimos años desde una perspectiva de justicia transicional (§ 4). Para cerrar esta contribución, se ofrecerán algunas consideraciones finales (§ 5).

2. La ONU ante las transiciones a la democracia

Como recuerda Soto Carmona, las transiciones a la democracia son procesos de naturaleza política en los que conviven elementos autoritarios y democráticos, si bien a lo largo del proceso los primeros van progresivamente desapareciendo mientras que los segundos se van imponiendo, hasta pasar de un Estado *con* derecho a un Estado *de* derecho⁸. No está de más recordar que la democracia engloba tanto una forma de gobierno como un sistema de valores⁹, y que la primera vertiente se concreta en el Estado democrático. A su vez, este se traduce, por una parte, en una legitimidad del poder basada en la adopción de las decisiones por acuerdo de la mayoría de los ciudadanos (participación directa) o, alternativamente, por individuos elegidos por esa mayoría para representarla temporalmente (participación indirecta), y, por otra parte, en el ejercicio del poder de conformidad con el estado de derecho¹⁰.

El progresivo desarrollo de los estándares internacionales en materia de derechos humanos ha favorecido una creciente promoción desde la ONU del Estado democrático y de derecho¹¹ como un modelo de Estado necesario para

8. Soto Carmona, Á., “Els condicionants internacionals de la transició espanyola”, en Memorial Democràtic, *Catalunya en transició. Del passat al present: III Col·loqui internacional Memorial Democràtic*, Documents del Memorial Democràtic, nº 4, Barcelona: Memorial Democràtic, 2013, p. 55.

9. Bondia García, D., “Democracia, derechos humanos y sociedad civil”, en Bonet Pérez, J. y Sánchez, V. M. (dirs.), *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, Barcelona: Huygens, p. 300.

10. *Ibid.*, pp. 301-302.

11. Nótese que los documentos de la ONU en español hablan indistintamente de *estado de derecho* e *imperio de la ley*. Ambas nociones son utilizadas como traducción del inglés *rule of law*, si bien en la tradición constitucional de inspiración germánica no pueden considerarse realmente equivalentes. Aquí se preferirá *estado de derecho*, aunque se respetará la terminología en las citas literales. A los

garantizar los derechos humanos. La construcción de ese modelo adquiere particular relevancia en aquellos supuestos en los que un Estado sale de un conflicto o de una dictadura y se encamina hacia una democracia. Dos son los principales factores que han convergido en esta dirección: por una parte, el reconocimiento de la necesaria relación entre derechos humanos y democracia, y, por otra parte, los avances experimentados en relación con la lucha contra la impunidad frente a las violaciones de derechos humanos, sobre la base de los cuales se ha desarrollado un paradigma de actuación en los procesos de transición a la democracia que se ha venido a denominar *justicia transicional*, y que constituye, en palabras del Secretario General de la ONU (SGNU), un componente crucial del marco de la ONU para fortalecer el estado de derecho¹².

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 constituyó sin duda un punto de inflexión, en la medida en que supuso el reconocimiento internacional de la interdependencia de los derechos humanos y la democracia¹³. Asimismo, la Conferencia dio un impulso renovado a la cooperación internacional y la prestación de asistencia técnica desde la organización para fortalecer las capacidades de los Estados en materia de derechos humanos. Significativamente, la Declaración y el Plan de Acción de Viena conectan el reforzamiento de estos servicios con el establecimiento y fortalecimiento del estado de derecho y la democracia, como contexto institucional y político que ofrece las condiciones adecuadas para que cada persona pueda disfrutar de los derechos humanos¹⁴.

efectos de este trabajo, se partirá del concepto de *estado de derecho* utilizado en la ONU, esto es, “un principio de gobierno según el cual todas las personas, instituciones y entidades, públicas y privadas, incluido el propio Estado, están sometidas a unas leyes que se promulgan públicamente, se hacen cumplir por igual y se aplican con independencia, además de ser compatibles con las normas y los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, exige que se adopten medidas para garantizar el respeto de los principios de primacía de la ley, separación de poderes, participación en la adopción de decisiones, legalidad, no arbitrariedad, y transparencia procesal y legal” (ONU, doc. S/2004/616, *El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*, 3 de agosto de 2004, §6).

12. UN, *Guidance Note of the Secretary-General. United Nations Approach to Transitional Justice*, 2010, p. 3, disponible en http://www.unrol.org/files/TJ_Guidance_Note_March_2010FINAL.pdf (consultado por última vez el 23/6/2015). Véase también ONU, doc. S/2004/616, *cit.* nota 11.

13. Al respecto, en la Declaración y Programa de Acción de Viena se afirma que: “La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libremente expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida. En este contexto, la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional deben ser universales y llevarse a cabo de modo incondicional” (ONU, doc. A/CONF.157/23, *Declaración y Programa de Acción de Viena*, 12 de julio de 1993, §I.8; véase asimismo §II.66).

14. En este sentido, se declara que “deben desplegarse mayores esfuerzos para ayudar a los países que lo soliciten a crear condiciones en virtud de las cuales cada persona pueda disfrutar de los

Abundando en la relación entre democracia y derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos adoptó diversas resoluciones en la materia, entre las que destaca la 2002/46, donde listaba como elementos esenciales de la democracia los siguientes¹⁵:

el respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, la libertad de asociación, la libertad de expresión y de opinión, el acceso al poder y su ejercicio de conformidad con el estado de derecho, la celebración de elecciones periódicas libres e imparciales por sufragio universal y mediante voto secreto como expresión de la voluntad de la población, un sistema pluralista de organizaciones y partidos políticos, la separación de poderes, la independencia del poder judicial, la transparencia y la rendición de cuentas en la administración pública y unos medios de comunicación libres, independientes y pluralistas¹⁶.

Dos años antes había adoptado la resolución 2000/47, sobre la promoción y consolidación de la democracia, en la que recomendaba a los Estados diversas medidas legislativas, institucionales y prácticas para promover y consolidar la democracia¹⁷. Entre ellas se encontraba la recomendación de fortalecer el estado de derecho mediante la salvaguarda de determinados derechos vinculados a la libertad, la igualdad y la tutela judicial efectiva (igualdad ante la ley, libertad y seguridad, igual acceso a la justicia, habeas corpus, presunción de inocencia, juicio imparcial y con las debidas garantías, trato humano y digno de las personas privadas de libertad), la promoción de la independencia y la integridad del poder judicial y “el fortalecimiento de su capacidad para hacer justicia con equidad y eficacia, sin influencias externas impropias o corruptas”, la existencia de recursos civiles y administrativos apropiados y el castigo penal de las violaciones de derechos humanos, la información sobre las obligaciones en materia de derechos humanos a funcionarios de la administración, fuerzas

derechos humanos y las libertades fundamentales universales. Se insta a los gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas y a otras organizaciones multilaterales a que aumenten considerablemente los recursos asignados a programas encaminados al establecimiento y fortalecimiento de la legislación, las instituciones y las infraestructuras nacionales que defiendan el imperio de la ley y la democracia, propicien la participación electoral, promuevan la capacitación, la enseñanza y la educación en materia de derechos humanos, incrementen la participación popular y fortalezcan la sociedad civil” (*ibid.*, §I.34. Véase asimismo §II.67).

15. Reiterados en ONU, doc. E/CN.4/RES/2003/26, *La interdependencia entre la democracia y los derechos humanos*, 23 de abril de 2003. Véase también ONU, doc. E/CN.4/RES/2005/32, *La democracia y el imperio de la ley*, 19 de abril de 2005.

16. ONU, doc. E/CN.4/RES/2002/46, *Nuevas medidas para promover y consolidar la democracia*, 23 de abril de 2002.

17. ONU, doc. E/CN.4/RES/2000/47, *La promoción y consolidación de la democracia*, 25 de abril de 2000, §1.

de policía y militares, y la subordinación de los militares al poder civil elegido democráticamente¹⁸.

Siguiendo esta estela, el Consejo de Derechos Humanos ha adoptado hasta la fecha dos resoluciones sobre derechos humanos, democracia y estado de derecho: la resolución 19/36, en la que de nuevo se recoge un catálogo de medidas para fortalecer el estado de derecho y promover la democracia¹⁹, y la 28/14, mediante la cual ha establecido un foro sobre derechos humanos, democracia y estado de derecho “que constituya una plataforma para promover el diálogo y la cooperación sobre cuestiones concernientes a la relación entre estos ámbitos”²⁰.

Simultáneamente a los avances experimentados en el seno de la ONU en relación con la promoción de la democracia, se produce otro desarrollo sustantivo clave para entender la aproximación de la organización a las transiciones democráticas. Se trata de los progresos realizados en materia de derechos humanos y lucha contra la impunidad en las últimas décadas. Destaca en este ámbito la labor de la Subcomisión de Derechos Humanos, que arrancó en 1985 con un estudio sobre las amnistías y la protección y promoción de los derechos humanos²¹. Dicho informe vino seguido de un documento de trabajo sobre el estudio de la impunidad de los autores de violaciones de derechos humanos²², punto de partida de dos líneas de estudio sobre la materia, una sobre derechos económicos, sociales y culturales (a cargo de El Hadji Guissé) y otra sobre derechos civiles y políticos, asignada a Louis Joinet, quien, en 1997, presentó, junto con su informe final, una propuesta de *Conjunto de principios para la protección y la promoción de los Derechos Humanos, para la lucha contra la impunidad*²³.

La Comisión de Derechos Humanos tomó poco después el relevo, pidiendo en 2003 al SGNU que encargara un estudio independiente sobre las mejores prácticas en materia de lucha contra la impunidad, “con objeto de ayudar a los Estados a reforzar su capacidad nacional para combatir todos los aspectos de

18. *Ibid.*, literal c).

19. ONU, doc. A/HRC/RES/19/36, de 19 de abril de 2012, §16.

20. ONU, doc. A/HRC/RES/28/14, de 23 de marzo de 2015, §1.

21. ONU, doc. E/CN.4/Sub.2/1985/16/Rev.1, *Estudio sobre la legislación de amnistía y sobre su papel en la protección de la promoción de los derechos humanos*, 21 de junio de 1985.

22. ONU, doc. E/CN.4/Sub.2/1992/18, *Cuestión de los derechos humanos de las personas sometidas a cualquier tipo de detención o prisión. Documento de trabajo redactado por el Sr. Guissé y el Sr. Joinet*, 12 de agosto de 1992.

23. ONU, doc. E/CN.4/Sub.2/1997/20/Rev.1, *Informe final revisado acerca de la cuestión de la impunidad de los autores de violaciones de los derechos humanos (derechos civiles y políticos) preparado por el Sr. L. Joinet de conformidad con la resolución 1996/119 de la Subcomisión*, 2 de octubre de 1997, Anexo II.

la impunidad”²⁴. El SGNU encomendó su elaboración a Diane Orentlicher, quien presentó en 2005 el *Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*²⁵. En él se identifican diversos derechos que pueden verse afectados cuando los Estados no actúan para acabar con la impunidad: el derecho a la verdad, el derecho a la justicia, el derecho a reparación y las garantías de no repetición. Junto a ellos, se enuncian los principios que deberían regir la actuación de los Estados para evitar la impunidad, acompañados de medidas concretas que estos podrían adoptar.

El interés por esta materia en el seno de la Comisión de Derechos Humanos y la Subcomisión no se puede entender sin la creciente práctica estatal desde los años 80 en diferentes ámbitos regionales en relación con la lucha contra la impunidad y con cómo gestionar un pasado de violaciones de derechos humanos para que no constituyan un obstáculo a la consecución de la paz y la consolidación de la democracia. Esta realidad introdujo otro plano de análisis en el debate sobre el papel de la ONU en los procesos de transición a la democracia, plano de análisis que gira en torno a un eje con dos polos aparentemente opuestos: dar primacía a la consecución de la paz sacrificando la justicia o hacer justicia aun a riesgo de que ello pueda incidir negativamente sobre la paz precariamente alcanzada.

Las respuestas dadas a la disyuntiva entre paz o justicia en numerosos países de diversos ámbitos regionales (en particular americanos y africanos) han ido conformando un paradigma de actuación, conocido con el nombre de *justicia transicional*²⁶. Esta ha sido definida por el SGNU como “toda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación”²⁷. Tales mecanismos, que pretenden superar el presunto dilema de elegir entre justicia y paz para que se pueda poner fin a la impunidad sin poner en peligro la estabilidad en el Estado, se vinculan a los distintos dere-

24. ONU, doc. E/CN.4/RES/2003/72, *Impunidad*, de 25 de abril de 2003, §16.

25. ONU, doc. E/CN.4/2005/102/Add.1, *Informe de la Sra. Diane Orentlicher, experta independiente encargada de actualizar el conjunto de principios para la lucha contra la impunidad - Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, 8 de febrero de 2005. Con posterioridad, la Comisión de Derechos Humanos recordó a los Estados su deber de poner fin a la impunidad y de enjuiciar o extraditar a los responsables de todas las violaciones de derechos humanos y del Derecho internacional humanitario que constituyan delito (ONU, doc. E/CN.4/RES/2005/81, *Impunidad*, de 21 de abril de 2005, preámbulo).

26. También conocida como *justicia de transición* o *Übergangsjustiz*.

27. ONU, doc. S/2004/616, *cit.* nota 11, §8.

chos y principios de lucha contra la impunidad. Así, la práctica internacional evidencia una preferencia por los juicios para garantizar sobre todo el derecho a la justicia, las comisiones de la verdad para garantizar el derecho a la verdad en su dimensión individual, los memoriales y la apertura de archivos para garantizar el derecho a la verdad en su dimensión colectiva, las reparaciones como derecho de las víctimas y las reformas de la estructura del Estado (a nivel normativo, orgánico y de personal) para asegurar la no repetición²⁸.

Mientras que todos estos mecanismos se orientan a hacer prevalecer la justicia (en sentido amplio²⁹), otros tradicionalmente usados en los procesos de transición a la democracia priorizan la consecución de la paz, a menudo sacrificando la justicia. Así ocurre en particular con las amnistías, que no están necesariamente prohibidas por el Derecho internacional. Antes al contrario, aparecen incluso expresamente previstas en el art. 6.5 Protocolo Adicional II a las Convenciones de Ginebra de 1949³⁰. Ahora bien, su aplicación encuentra algunos límites claros, derivados del Derecho internacional de los derechos humanos. Para empezar, no pueden suponer el incumplimiento de la obligación de investigar determinadas violaciones de derechos humanos que constituyen delitos, como las torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, las privaciones sumarias y arbitrarias de la vida, o las desapariciones forzadas³¹. En estos casos, además, el CDH ha señalado que “el hecho de que no se haga comparecer ante la justicia a los autores de violaciones puede ser de por sí una violación del [PIDCP]”³². Por otra parte, pueden resultar incompatibles con la obligación de garantizar la no repetición de tales actos³³ y con el derecho a una reparación efectiva³⁴.

28. Para un análisis detallado de estos mecanismos, véase Alija Fernández, R. A., “La multidimensionalidad de la justicia transicional: un balance entre los límites jurídicos internacionales y los límites de lo jurídico”, en Bonet Pérez, J. y Alija Fernández, R. A., *Impunidad, derechos humanos y justicia transicional*, Universidad de Deusto: Bilbao, 2009, pp. 143-166. Conviene tener presente, de todos modos, que cada uno de estos mecanismos puede servir a la protección y promoción de más de uno de los derechos señalados.

29. Abarcaría la dimensión retributiva, restaurativa, transaccional y preventiva (véase *ibid.*, pp. 124-143).

30. “A la cesación de las hostilidades, las autoridades en el poder procurarán conceder la amnistía más amplia posible a las personas que hayan tomado parte en el conflicto armado o que se encuentren privadas de libertad, internadas o detenidas por motivos relacionados por el conflicto armado”.

31. Comité contra la Tortura (CAT), *Observación general n° 20: Prohibición de la tortura y los tratos o penas crueles (Artículo 7)*, 1992, §15; CDH, *Observación general n° 31: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, 2004, §18; ONU, doc. E/CN.4/RES/2005/81, *cit.* nota 25, §3.

32. CDH, *Observación general n° 31*, *cit.* nota 31, §18

33. *Ibid.*; CAT, *Observación general n° 20*, *cit.* nota 31, §15.

34. CAT, *Observación general n° 20*, *cit.* nota 31, §15.

3. La construcción de un estado democrático y de derecho: la transición española a examen

El examen de la transición española y los pasos dados hacia la construcción de un auténtico estado de derecho tuvo lugar principalmente en 1979, en el marco del examen del primer informe presentado por España al CDH. El Estado se encontraba en pleno tránsito de una autocracia a una democracia, un proceso en el que se podían identificar tres fases: una primera de establecimiento de unas Cortes democráticas que legitimaran la nueva realidad política y un sistema de libertades públicas; una segunda constituyente o preconstitucional tras las elecciones generales de 1977, caracterizada por el consenso entre los diferentes partidos representados en las Cortes respecto de la política legislativa a acometer, incluida la adopción de la Ley de amnistía; y una tercera cuyo inicio había venido marcado por la adopción de la Constitución en 1978³⁵.

Aunque el concepto de *justicia transicional* no se había acuñado aún, el modelo de actuación que implica no es del todo novedoso. En efecto, en el debate entre los miembros del CDH y la representación española se pone de manifiesto que el proceso democratizador debía ajustarse a una agenda determinada para llegar a conformarse a los estándares que se derivaban del PIDCP. De hecho, dado lo incipiente de la transición, el CDH no podía evaluar adecuadamente el grado de cumplimiento de las obligaciones que para España se derivaban del PIDCP³⁶, así que sus miembros optaron por un planteamiento constructivo, sugiriendo al Estado el enfoque a dar a la legislación de desarrollo para ajustarla al tratado³⁷, a la espera de ulterior información sobre el proceso. Ello explica que en el examen del segundo informe (1985) el proceso transicional siguiera presente.

Otra constatación que confirma el examen del primer informe es que, si bien muchos de los mecanismos de justicia transicional ya se utilizaban en la época, la trascendencia que se daba al papel que podían jugar en el proceso de construcción y consolidación de la democracia –desde un enfoque de derechos humanos– era mucho menor que la que tienen en la actualidad, ya que la paz parecía ocupar un lugar prioritario, frente a la que decaían las even-

35. ONU, docs. CCPR/C/4/Add.1, *Informes iniciales de los Estados Partes que deben presentarse en 1978. Adición. España*, 8 de septiembre de 1978, §§6, 7, 9, 10, 32 y 33, y A/34/40 (Sup.40), *Informe del Comité de Derechos Humanos*, 1979, §181.

36. ONU, docs. CCPR/C/SR.142, *Summary Record of the 142nd meeting – 20 April 1979*, 1 de mayo de 1979, §94, y A/34/40 (Sup.40), *cit. nota 35*, §182.

37. ONU, doc. CCPR/C/SR.142, *cit. nota 36*, §§3, 62.

tuales demandas de justicia. Significativamente, la amnistía aparece como la piedra angular de la transición española. En efecto, la Ley de amnistía de 1977 se consideraba el gran logro para avanzar hacia una democracia firmemente construida sobre la base de la reconciliación nacional³⁸, y se presentaba como un instrumento orientado a amnistiar todos los delitos políticos cometidos en España³⁹, sin hacer mención a la generosa concesión que implicaban el apartado e) y, muy en particular, el apartado f) del art. 2, en virtud de los cuales se amnistiaban, respectivamente, “los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público, con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos en [la] ley” y “los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de las personas”. Pese a que de esta forma se excluía la posibilidad de condenar penalmente a los responsables de graves violaciones de derechos humanos, la reacción de los miembros del CDH no fue de gran preocupación ni crítica (aunque conviene insistir en que en el informe de España no se hacía referencia expresa a estas previsiones). Por el contrario, se diría que –en general⁴⁰– a priori les pareció perfectamente aceptable desde el punto de vista de la oportunidad política, y su único interés fue saber si la ley de amnistía se había aplicado sin restricción y hasta qué punto se habían restituido plenamente los derechos de los amnistiados⁴¹.

El otro gran mecanismo transicional fueron las reformas normativas, institucionales y de personal, usadas –eso sí– con moderación: en efecto, el primer informe presentado por España no escondía que la transición española seguía un planteamiento reformista, en el sentido de que se habían aprovechado las propias estructuras, normas e instrumentos del franquismo para construir la democracia⁴². En el plano de las reformas normativas, ello se traducía en la derogación de las leyes franquistas que restringían las libertades públicas garantizadas por el PIDCP⁴³, “pero evitando que se produjera un vacío legislativo o político”⁴⁴, y en la adopción de un texto constitucional, valorado positivamente

38. ONU, doc. CCPR/C/SR.141, *Summary Record of the 141st meeting – 20 April 1979*, 4 de mayo de 1979, §17.

39. ONU, doc. CCPR/C/SR.143, *Summary Record of the 143rd meeting – 23 April 1979*, 2 de mayo de 1979, §6.

40. El CDH inquirió sobre medidas que podrían adoptarse contra los partidarios del régimen anterior, lo que podría aludir no solo a depuraciones, sino también a procesos judiciales (ONU, doc. A/34/40 (Sup.40), *cit.* nota 35, §183).

41. ONU, doc. CCPR/C/SR.142, *cit.* nota 36, §90.

42. ONU, doc. CCPR/C/SR.141, *cit.* nota 38, §16.

43. Directamente aplicable en el ordenamiento jurídico español, en virtud del art. 96 CE.

44. ONU, doc. A/34/40 (Sup.40), *cit.* nota 35, §207.

por el CDH⁴⁵ -a reserva de que hubiera un desarrollo legislativo acorde con el PIDCP⁴⁶-. Las reformas institucionales, por su parte, supusieron la creación de nuevos órganos, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial o el Defensor del Pueblo⁴⁷. Finalmente, las reformas de personal suscitaron especial interés de los miembros del CDH, que quisieron saber qué procedimientos se habían adoptado en relación con los funcionarios públicos que habían aplicado los dictados del antiguo régimen, pero a quienes podría haber sido injusto destituir de sus cargos⁴⁸. Específicamente, el CDH quiso saber “si el sistema judicial estaba bajo la supervisión de los mismos jueces que en el régimen anterior”, dada la relevancia de su papel en la salvaguardia de la Constitución⁴⁹. Sin embargo, la delegación española excluyó tajantemente que se hubieran producido purgas y/o depuraciones, y que pudieran llegar a ocurrir, puesto que la nueva democracia se asentaba sobre la reconciliación nacional, como dejaba patente la Ley de amnistía⁵⁰. En 1985, el CDH volvió sobre el tema, esta vez en relación con la posibilidad de vetar el acceso a cargos públicos de personas que hicieran apología de la violencia o rechazaran los principios democráticos fundamentales, posibilidad excluida por la delegación española, al considerarla contraria al principio de igualdad previsto en la Constitución⁵¹.

Aparte de la amnistía y de las reformas, pocos mecanismos más de justicia transicional se utilizaron en la transición. Ciertamente, hubo también reparaciones, pero las mismas no atendieron a un programa global de reparación a las víctimas de la guerra civil y la dictadura⁵².

4. Treinta años después: la transición revisada

Las referencias a la transición y al proceso de democratización desaparecen en las observaciones finales del CDH al tercer y cuarto informes de España,

45. *Ibid.*, §186.

46. ONU, doc. A/40/40 (Sup.40), Informe del Comité de Derechos Humanos, 1985, §470.

47. *Ibid.*, §467.

48. ONU, docs. CCPR/C/SR.142, *cit. nota* 36, §20, y A/34/40 (Sup.40), *cit. nota* 35, §183.

49. *Ibid.*, §195. Véase, asimismo, ONU, doc. CCPR/C/SR.142, *cit. nota* 36, §84, dando por hecho que la judicatura no había sido objeto de depuración, y §107.

50. ONU, doc. CCPR/C/SR.143, *cit. nota* 39, §6.

51. ONU, doc. A/40/40 (Sup.40), *cit. nota* 46, §§511-512.

52. Chinchón Álvarez, J., *El tratamiento judicial de los crímenes de la Guerra Civil y el franquismo en España. Una visión de conjunto desde el Derecho internacional*, Bilbao: Universidad de Deusto, 2012, pp. 34-40; Escudero, R., “Road to Impunity: The Absence of Transitional Justice Programs in Spain”, *Human Rights Quarterly*, vol. 36(1), 2014, pp. 136-137; Martín-Ortega, O. & Alija-Fernández, R. A., “Where is my grandfather? Impunity and memory in Spain”, en Bird, S. E. y Ottanelli, F. M., *The Performance of Memory as Transitional Justice*, Cambridge/Antwerp/Portland: Intersentia, 2015, p. 103.

centradas ya en los problemas que plantea la aplicación del PIDCP⁵³. Ello sugiere que en los años 90 se da por concluida la transición y consolidada la democracia en el país. Sin embargo, a medida que la justicia transicional se afianza como paradigma de referencia en la lucha contra la impunidad, comienza a cuestionarse fuertemente que la transición española haya sido modélica. Indudablemente, permitió alcanzar la paz. Sin embargo, la persistencia de las demandas de las víctimas pone de manifiesto un importante déficit de justicia⁵⁴.

En los últimos años, cinco órganos de protección de los derechos humanos del sistema de la ONU han llamado la atención a España por no dar una respuesta adecuada a las víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas durante la guerra civil y la dictadura franquista⁵⁵. Empezó el CDH en 2008 (el informe fue publicado el enero siguiente), siguió el Comité contra la Tortura en 2009, en 2013 fue el Comité contra la Desaparición Forzada, y ya en 2014 llegaron los informes, sucesivamente, del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Frente a sus observaciones, el Estado ha venido insistiendo en que la transición española fue un proceso consensuado por la inmensa mayoría de las fuerzas políticas parlamentarias, y que ese acuerdo incluyó evitar la justicia transicional⁵⁶.

Sin embargo, ese argumento está lejos de convencer a estos órganos, que han constatado que la transición española presenta importantes carencias desde la perspectiva de la lucha contra la impunidad. Los mayores déficits se han identificado respecto de los derechos a la justicia y la verdad, como consecuencia de la Ley de amnistía de 1977, o, mejor dicho, de la interpretación que de ella han hecho los tribunales españoles en el sentido de que su vigencia impide abrir procesos judiciales⁵⁷. Evitan así tramitar las nuevas denuncias por crímenes cometidos durante la guerra civil y la dictadura (en particular las desapariciones forzadas), que, por lo general, son sistemáticamente archivadas, sobre la

53. Véase la contribución de Jordi Bonet a esta obra.

54. Chinchón Álvarez, J., *cit.* nota 52, pp. 30-34; Escudero, R., *cit.* nota 52, pp. 134-136; Martín-Ortega, O. & Alija-Fernández, R. A., *cit.* nota 52, pp. 103-105.

55. Véanse las contribuciones de Jordi Bonet y Jaume Saura a esta obra.

56. ONU, Doc. A/HRC/27/56/Add.3, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Adición. Misión a España: Comentarios del Estado al informe del Relator Especial*, §7.

57. Cabe recordar que la amnistía no fue tenida en cuenta en 1996 por la Audiencia Provincial de Madrid en el caso del estudiante Enrique Ruano, analizado en detalle en Domínguez Rama, A. (ed.), *Enrique Ruano. Memoria viva de la impunidad del franquismo*, Madrid: Editorial Complutense, 2011.

base de la ley de amnistía. Tal interpretación no solo se traduce en una lesión del derecho a la justicia⁵⁸, sino que además afecta al derecho a la verdad, sobre todo cuando con ella se ponen trabas a la investigación⁵⁹ de casos de torturas, privaciones sumarias de la vida y desapariciones forzadas, pues, al estar en juego derechos humanos fundamentales, protegidos mediante normas imperativas de Derecho internacional⁶⁰, surge para los Estados una obligación adicional de naturaleza procesal: investigar las denuncias de que han sido violados⁶¹. A ello hay que añadir la ausencia de una política de Estado para la promoción de la verdad y de un mecanismo especial para su esclarecimiento⁶², así como la incidencia negativa sobre el derecho a la verdad derivada de las dificultades para acceder a los archivos⁶³.

La impunidad resultante puede también incidir negativamente sobre el derecho a la reparación y la garantía de no repetición, en primer lugar, porque puede contribuir a la repetición de las violaciones de derechos⁶⁴ y, en segundo lugar, porque los Estados deben garantizar a los particulares el derecho a una reparación efectiva, incluida la indemnización y la rehabilitación más completa posible⁶⁵. No obstante, es en estos dos planos donde se enmarcan las escasas iniciativas de justicia transicional llevadas a cabo en España. Así, si bien la consolidación de la democracia constituye en sí misma un instrumento para garantizar la no repetición⁶⁶, junto con la reforma de las fuerzas armadas⁶⁷, la falta de depuraciones en el ejército y la judicatura son vistas como carencias importantes para lograr dicho objetivo⁶⁸. Por otra parte, si bien la reparación

58. ONU, docs. A/HRC/27/49/Add.1, *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Adición. Misión a España*, 2 de julio de 2014, §37, y A/HRC/27/56/Add.1, *Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Misión a España*, 22 de julio de 2014, §§68, 73.

59. Sin embargo, “conceder los beneficios de la amnistía requiere al menos una investigación de los hechos, pues de otra manera no hay responsabilidad alguna que se pueda suspender o extinguir” (ONU, doc. A/HRC/27/56/Add.1, *cit. nota* 58, §80). Además, su aplicación pasa por determinar en primera instancia si los presuntos responsables eran “funcionarios y agentes del orden público” y si los delitos fueron cometidos “con motivo u ocasión de la investigación y persecución de los actos incluidos” en la ley de amnistía, tal y como esta prevé, datos estos que no pueden presuponerse, sino que deben establecerse a través de investigaciones judiciales (*ibid.*, §82).

60. ONU, doc. CAT/C/ESP/CO/5, *Observaciones finales del Comité contra la Tortura: España*, 9 de diciembre de 2009, §21.

61. CDH, *Observación general nº 31, cit. nota* 31, §18.

62. ONU, doc. A/HRC/27/56/Add.1, *cit. nota* 58, §§46-47.

63. *Ibid.*, §§52, 54, 56.

64. CDH, *Observación general nº 31, cit. nota* 31, §18.

65. *Ibid.*, §16.

66. ONU, doc. A/HRC/27/56/Add.1, *cit. nota* 58, §11.

67. *Ibid.*, §§16-26.

68. *Ibid.*, §§24, 41.

(económica y asistencial) es el ámbito que ha sido objeto de mayor desarrollo⁶⁹, el programa de reparaciones sigue siendo incompleto⁷⁰.

5. Consideraciones finales

La percepción de la dictadura franquista y la transición española en el seno de la ONU ha venido marcada por la propia evolución del Derecho internacional contemporáneo. Así, en los primeros compases de la organización el franquismo era una cuestión que se enmarcaba en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, susceptible de constituir una situación en el sentido del capítulo VI de la CNU. No parecía haber dudas respecto de que la dictadura franquista constituía un obstáculo a la plena incorporación de España a la sociedad internacional. No obstante, aunque en un momento inicial se lanzó el mensaje desde la organización de que esa consideración solo decaería en la medida en que España tuviera al frente un gobierno democráticamente elegido, lo cierto es que la coyuntura internacional llevó a los miembros permanentes del CSNU a dejar de lado tales demandas democratizadoras en favor de otros intereses geopolíticos y permitir la entrada en la ONU del Estado español.

Este escenario comienza a cambiar bien entrados los años 60, con la adopción de los primeros tratados de derechos humanos de ámbito universal, y, en particular, del PIDCP y el PIDESC. El progresivo desarrollo de estándares normativos en materia de derechos humanos dentro de la propia organización favorecerá la consolidación de la obligación de respetar la dignidad humana como un principio estructural del Derecho internacional, que ya habrá ido ganando en contenido para el momento en que España inicia su transición a la democracia. Aun así, en esa época todavía no están desarrollados en el seno de la organización los criterios de actuación de la misma en el marco de los procesos transicionales, ni tampoco se ha establecido suficientemente cuál debe ser el papel de la organización en la promoción del Estado democrático y de derecho como modelo de Estado más adecuado para garantizar la protección de los derechos humanos. La no intervención en los asuntos internos de los Estados, incluido el modelo de gobierno, sigue marcando límites a una actuación de la ONU más decidida en favor de las demandas de justicia. Ello se refleja en el examen de la transición española llevado a cabo por el CDH: pese a que las iniciativas de justicia decaen para dar presuntamente prioridad a la paz, objetivo este que se materializa en la ley de amnistía, el CDH da margen

69. *Ibid.*, §88.

70. *Ibid.*, §90.

de acción al Estado, a la espera de que, con el tiempo, llegue a una plena adecuación a los estándares normativos establecidos en el PIDCP.

La falta de referencias a la transición en las observaciones hechas por los órganos de derechos humanos de la ONU a los informes de España en los años 90 y primeros 2000 sugiere que el tema había quedado saldado. Sin embargo, las crecientes demandas de las víctimas, en el marco del movimiento de recuperación de la memoria, no podían pasar inadvertidas para los órganos de derechos humanos, toda vez que los avances experimentados en el ámbito del fortalecimiento de la democracia y el estado de derecho, la lucha contra la impunidad y el papel de la ONU en la justicia transicional han provocado la aparición de parámetros más elaborados, basados en la práctica estatal, sobre cómo afrontar una transición a la democracia. Este nuevo enfoque permite afirmar que, desde la perspectiva actual, una transición cuyos pilares fueron las reformas normativas e institucionales y la amnistía, así como reparaciones parciales, pero en la que no hubo procesos judiciales, depuraciones ni mecanismos de establecimiento de la verdad, es una transición a medias que arrebató a las víctimas su derecho a la justicia y a la verdad.

ANEXO I
INTERVENCIONES MÁS DESTACADAS
DE LAS PRINCIPALES AUTORIDADES DE ESPAÑA
ANTE LAS NACIONES UNIDAS

**INTERVENCIÓN DE SU MAJESTAD
EL REY DON JUAN CARLOS I DE ESPAÑA,
EN EL DEBATE GENERAL DEL CUADRAGÉSIMO PRIMERO
PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL
DE LAS NACIONES UNIDAS (A/41/PV.4)**

Nueva York, 22 de septiembre de 1986

Señor Presidente,

Quisiera, en primer lugar, manifestar mi satisfacción y la del Gobierno de España por su Presidencia en este período de sesiones de la Asamblea General. Su probada experiencia profesional y sus relevantes cualidades personales contribuirán decisivamente a que los trabajos de la Asamblea rindan los frutos que todos esperamos.

Quisiera, asimismo, destacar la habilidad y eficacia mostradas por su antecesor, Sr. Jaime de Piniés, a lo largo del período de sesiones anterior, y expresar mi admiración hacia la labor callada, pero infatigable, del Secretario General, Sr. Pérez de Cuéllar.

El Gobierno español ha deseado que el Rey, en el ejercicio de su función constitucional de representar al Estado, haga oír en este foro la voz de su país. Un país que inscribe como sus mejores títulos históricos el respeto al derecho de gentes y su dilatado esfuerzo por hacer más segura, pacífica y solidaria la convivencia entre los pueblos. Un país para el que resulta grato dirigirse a este foro universal que concita la esperanza de que los ideales de paz, de justicia y de solidaridad imperen firmemente en el orden internacional.

España fue una de las primeras colectividades que se constituyó como Estado-nación en la Europa del Renacimiento, dando así, juntamente con

otras, un paso decisivo en el proceso de racionalización de la convivencia política. Ya entonces, ciertos juristas y teólogos españoles, al examinar los títulos de la acción de España en América, defendieron la existencia de límites al poder nacional, cuyo ejercicio, para ser legítimo, debe inspirarse en una conciencia ética y respetar los derechos y aspiraciones de los otros pueblos. O mejor dicho, en lenguaje de la época, procurar “el bien común del orbe”.

De Francisco de Vitoria, uno de los fundadores del derecho de gentes, es decir del derecho internacional, es la siguiente frase: “Si en la consecución de una causa justa se irroga un daño al orbe, la causa se convierte en injusta”.

En la raíz originaria de nuestra constitución como Estado se encuentra, pues, la conciencia de una sociedad internacional cuyo bien común limita la acción estatal y en ella está presente un empeño de solidaridad entre todos los miembros del género humano. Ambos rasgos dan base a la organización jurídica de la comunidad internacional que hoy tiene expresión institucional en las Naciones Unidas.

Desde esta vieja tradición me dirijo a la Asamblea y lo hago también en representación de un pueblo que es joven por la edad de sus gentes y porque ha recobrado, con la democracia y sus libertades, una actitud vital que caracteriza a la juventud: la capacidad de mirar al futuro con arrojo y con esperanza. Cuando un pueblo recobra su impulso, integrando sus tradiciones en un proyecto de futuro, no puede olvidar que esta revitalización debe inspirarse tanto en los ideales de su propia sociedad como en los requerimientos de una convivencia internacional armónica, pacífica y justa.

Por primera vez, el mundo es hoy uno, siendo al mismo tiempo culturalmente diverso. En épocas pasadas, la supuesta superioridad de una cultura y una civilización determinada fue utilizada para justificar la dominación de unos pueblos sobre otros. La diversidad cultural era combatida por un impulso que se alimentaba en la búsqueda del beneficio comercial o del predominio estratégico.

Hoy, la regla comúnmente admitida es que cada cultura debe ser entendida y juzgada exclusivamente en relación con sus propios valores y no por sus posibilidades de adaptación mimética o forzada a ninguna otra cultura supuestamente superior. De esa idea-fuerza sobre la universalidad y la diversidad cultural de la humanidad derivó el gran impulso hacia la descolonización política.

Las Naciones Unidas son claro testimonio de esta poderosa realidad que inaugura una nueva fase de la historia. Las Naciones Unidas han sido marco e instrumento primordial de este paso a una verdadera sociedad de las naciones. Es cierto que aún subsisten algunas situaciones coloniales residuales bien conocidas. Y una de ellas afecta anacrónicamente a mi país. España mantiene,

con todo vigor y con el peso de la razón que le asiste, su voluntad de encontrar una pronta solución al problema de Gibraltar de manera que el Peñón se reintegre al territorio nacional español. A partir de la Declaración de Bruselas de 27 de noviembre de 1984, y desde que los Gobiernos del Reino Unido y de España decidieron, en febrero de 1985 en Ginebra, resolver el problema en todos sus aspectos, incluida la soberanía, a través de la negociación, se ha abierto un capítulo nuevo dominado por la esperanza de terminar con una situación injusta, sin que se menoscaben los intereses de la población.

Nos encontramos no solamente ante un mundo diverso política y culturalmente, sino también ante un orden económico en el que subsisten y se agrandan las diferencias. Nos encontramos ante una coyuntura caracterizada en la última década por la crisis económica, el endeudamiento de importantes zonas en proceso de desarrollo y el rebrote de nuevas tendencias proteccionistas. No solamente la justicia y la solidaridad sino la misma paz y la seguridad reclaman la disminución de estas diferencias y la corrección de estas tendencias.

Hace pocos meses, la Asamblea, que se enfrentó con la crítica situación económica en África, fue escenario, por un lado, del convencimiento de los propios países africanos de la necesidad de realizar un gran esfuerzo de definición, de ajuste y de acción; por otro lado, de la toma de conciencia de los demás países de que no es posible aceptar pasivamente el estancamiento y el deterioro de una parte del mundo que es esencial al todo. Esta manifestación de lucidez política y de solidaridad es esperanzadora. España, dentro de sus recursos y posibilidades, ha ofrecido, y hoy reitera, su colaboración. El endeudamiento exterior de ciertos países, y entre ellos de algunos que nos son muy próximos, es un grave problema que nos afecta a todos y no es de fácil solución. En la creación de tal situación han intervenido, sin duda, diversas causas y conductas. Las responsabilidades son varias y compartidas, pero lo que hoy más importa es que las políticas de ajuste, necesarias para la corrección de las situaciones internas, sean alentadas no solamente con el aplauso sino también con generosidad y apoyo concretos. Su alcance tiene marcados unos límites en la medida en que estas políticas puedan romper la solidaridad y la paz interiores, entorpeciendo así los delicados procesos de cambio político y social.

En el período de reconstrucción política en curso desde hace 10 años, mi país ha delimitado su posición internacional. Desde el anterior período de sesiones de la Asamblea General, España ha procedido a dos importantes definiciones: en 1986, ha pasado a ser miembro de la Comunidad Europea y, tras consultar al pueblo español, ha definido los términos de su permanencia en la Alianza Atlántica. Al adherirse a los organismos e instituciones de integración europeoccidental, España no hace sino confirmar lo que la historia y la cultura

habían hecho de ella desde el comienzo de los tiempos modernos. España ha sido siempre parte integrante y esencial de Europa, por geografía, por historia y por vocación. Al participar ahora en la toma de decisiones de la Comunidad Europea, se encuentra en condiciones de hacer oír su voz en los asuntos intraeuropeos y de aportar a la acción de la Europa comunitaria otras dimensiones unidas a su trayectoria histórica. Europa no puede caer en ninguna tentación de ensimismamiento. Nos esforzaremos, por el contrario, en que se intensifiquen los intercambios y los contactos de la Comunidad Europea con otras partes del mundo y, en especial, con los países del continente americano.

Europa no puede limitarse a cultivar su propio jardín, ni contentarse con preservar una envidiable calidad de vida, cuando otras regiones del planeta se encuentran agarrotadas por el estancamiento, por la reducción de los intercambios y por el juego negativo de factores comerciales y financieros. Desde nuestra posición de aliados occidentales, contribuimos a la seguridad común y, como parte fundamental, nos esforzamos en que prospere el diálogo entre las superpotencias y en que intensifiquen su tarea los foros de entendimiento.

Abrigamos la esperanza de que la deseable consolidación de un clima de diálogo y una mayor confianza en las relaciones internacionales conduzcan, por primera vez, en un plazo relativamente breve, a la drástica reducción de los arsenales nucleares, a la detención de la carrera de armamentos, a la prohibición total de las armas químicas y a avances significativos en el campo del desarme convencional. En una dimensión regional, la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, nacida en Helsinki, y que revalidó sus funciones en Belgrado y Madrid, prolonga su acción en distintos foros.

Precisamente hoy, en el foro de Estocolmo se ha alcanzado un importante consenso que, sin duda, restablece la seguridad europea y la armonía de las relaciones internacionales en un amplio marco geográfico. Es de esperar que este éxito incida positivamente sobre la nueva fase de la Conferencia que próximamente se abrirá en Viena.

Esta doble definición, europea y occidental, completa y enriquece nuestras relaciones con los países y pueblos de Iberoamérica, con quienes nos unen especiales vínculos culturales e históricos que nos hacen sentirnos solidarios en la búsqueda de soluciones justas a los problemas políticos, económicos y sociales con los que hoy se enfrentan.

A los factores de inquietud se ha añadido en los últimos años uno de alcance insospechado: el terrorismo, que atenta contra vidas inocentes, alienta visiones catastróficas y priva de la paz a los ciudadanos. El terrorismo, máximo atentado contra el más primario y, a la vez, más profundo de los derechos humanos —el derecho a vivir en paz—, tiene dimensiones internacionales. El aliento y aún

la tolerancia con los terroristas descalifican a cualquier Estado como miembro de buena fe de la comunidad internacional.

El Gobierno español se ha manifestado repetidamente en favor de la intensificación de la cooperación internacional frente a esta amenaza contra todos. La condena unánime e inequívoca de cualquier forma de terrorismo pronunciada por la Asamblea General el pasado mes de diciembre (resolución 40/61) constituyó, sin duda alguna, un paso esperanzador, que debe ser seguido por medidas concretas y eficaces de colaboración mutua.

Desgraciadamente, una vez más la Asamblea habrá de centrar su atención en una serie de situaciones conflictivas en diversas regiones del mundo. Con ellas, más recientes unas y casi crónicas otras, se está produciendo la más grave quiebra de los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Y, entre tanto, vemos con impotencia cómo unos pueblos, que deberían estar labrando su futuro en paz y armonía, se desangran en medio de una destrucción y unos sufrimientos indecibles.

Ante estos dolorosos conflictos, las razones que abonaron nuestras conocidas tomas de posición no solamente permanecen sino que en algunos casos se han incrementado. Desde esta tribuna hago un llamamiento para que la negociación y el diálogo se impongan de una vez a la intolerancia y la intransigencia, a fin de que la fuerza de la razón y del derecho prevalezca sobre la razón de la fuerza. La paz es la tranquilidad y la armonía en el orden, y no cabe armonía si en el mundo se mantienen situaciones de clara injusticia y mucho menos si se ahogan las voces que denuncian esta injusticia.

El respeto de los derechos humanos será un criterio conforme al cual se juzgarán nuestra civilización y nuestras conductas concretas, no solamente las de quienes los vulneran, sino también las de aquellos que no condenan las violaciones o adoptan ante ellas una actitud de resignada pasividad. El desprecio radical del ser humano que significa la discriminación racial y la política de apartheid constituye el ataque más flagrante a la concepción de la unidad del género humano. Frente a ella es preciso adoptar todas las medidas necesarias para conseguir su desmantelamiento y su total abolición. Hay que hacer entrar en razón a los que, presos de sus prejuicios y temores, además de condenar a la gran mayoría de sus compatriotas a una dominación y vejación intolerables, ciegan el futuro de su propio país.

En estos últimos tiempos la cooperación internacional por medio de cauces multilaterales está siendo progresivamente menoscabada. Lo cierto es que en nuestro mundo, cada vez más interdependiente, numerosos problemas imponen el estudio y la búsqueda de una solución en el marco multilateral. A las dificultades a las que se enfrentan tradicionalmente las Naciones Unidas, se han añadido este último año graves problemas institucionales y financieros.

El Secretario General, cuya acción merece nuestro reconocimiento y apoyo, ha llevado a término valientes iniciativas. Por su parte, la Asamblea habrá de examinar y adoptar las decisiones necesarias para mejorar la eficacia y la buena administración de la Organización. La comunidad internacional no puede permitir que las Naciones Unidas, que son el mejor instrumento a escala general para el mantenimiento de la paz y la seguridad, que llevan a cabo una inestimable labor de cooperación en múltiples campos y que son depositarias de la idea de un orden internacional regido por el derecho vean menoscabada su acción y disminuido su prestigio por falta de medios financieros o por una inadecuada asignación de los recursos disponibles.

El período de sesiones que se inicia será sin duda importante para encontrar soluciones a tantos problemas que definen una situación internacional no exenta de graves inquietudes, pero que también encierra posibilidades de progreso hacia los fines que nos marca la Carta. Estoy seguro de que la Asamblea seguirá avanzando en su camino, por difícil que a veces sea, hacia la paz, la seguridad y la cooperación.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DE SU MAJESTAD
EL REY DON JUAN CARLOS I DE ESPAÑA,
EN EL DEBATE GENERAL DEL CUADRAGÉSIMO SEXTO
PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE
LAS NACIONES UNIDAS (A/46/PV.24)**

Nueva York, 7 de octubre de 1991

Señor Presidente,

Quisiera manifestarle mi satisfacción por ver encargado de la dirección de los trabajos de esta Asamblea, al representante de un país unido con el mío por lazos tradicionales de amistad y estrecha cooperación. Sus dotes personales y su reconocida experiencia contribuirán a que este período de sesiones pueda concluir con resultados fructíferos.

Deseo también poner de relieve la habilidad y el buen hacer de que ha hecho gala su distinguido predecesor, el Sr. Guido de Marco, Viceprimer Ministro y Ministro de Asuntos Exteriores y Justicia de Malta.

Me parece de toda justicia expresar el respeto que me inspira la admirable labor que lleva a cabo al frente de la Organización su muy ilustre Secretario General, Sr. Pérez de Cuéllar, quien tantos y tan variados esfuerzos ha desplegado en favor de la paz en circunstancias complicadas y difíciles.

Quisiera también dar la bienvenida más calurosa a los siete nuevos Miembros que acaban de acceder a la Organización; a aquellos que han recuperado la independencia, como Estonia, Letonia y Lituania, así como a la República de Corea, la República Popular Democrática de Corea, los Estados Federados de Micronesia y la República de las Islas Marshall.

De nuevo el Gobierno español ha querido que el Rey, en virtud de las funciones que lo otorga la Constitución, tome la palabra en este foro universal. Y lo hace en nombre de un país que fue uno de los primeros en la historia que decidió constituirse como Estado nación y que como tal viene contribuyendo, desde los albores de la edad moderna, al nacimiento y el desarrollo normativo de la sociedad internacional. Represento por ello, como monarca constitucional, a una vieja nación y también a un pueblo joven, que por serlo y por haber recuperado la democracia y sus libertades encara el futuro con esperanza y con empuje.

Con esperanza también los fundadores de las Naciones Unidas las concibieron como un centro para la armonización de los esfuerzos de los pueblos de la Tierra en favor de la paz y la seguridad internacionales, como una institución orientada al fomento de la cooperación entre las naciones en la solución de sus problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios y también como una Organización dedicada a reafirmar la fe en los derechos del hombre y en la dignidad de la persona humana, eliminando discriminaciones basadas en la raza o el sexo, el credo o las ideas.

Desde la Conferencia de San Francisco el mundo ha sufrido profundas transformaciones y experimentado cambios notables. Sin embargo, nuestros pueblos aspiran, hoy más que nunca, a ordenar la convivencia de conformidad con los mismos ideales de paz, justicia y libertad que constituyen el tríptico fundamental sobre el que descansa esta Organización desde que fue creada, hace ya casi medio siglo. En la progresiva realización de estos ideales radica la mejor garantía de un futuro esperanzador para toda la humanidad.

Preciso es resaltar los múltiples logros de esta Organización en el largo y difícil camino que conduce a la realización universal de este triple ideal que enuncia el Preámbulo de su Carta constitutiva. Las Naciones Unidas han contribuido de forma destacada a evitar enfrentamientos entre Estados, a impedir el estallido de conflictos armados o a limitar sus efectos, paliando sus consecuencias negativas sobre las poblaciones civiles. También han demostrado recientemente cómo la comunidad internacional puede reaccionar de forma efectiva y solidaria para hacer frente a la agresión y continúan llevando a cabo un loable esfuerzo de pacificación en distintas regiones del globo, bien sea manteniendo la paz en situaciones de conflicto potencial, bien sea promoviendo la paz ahí donde haya que restablecerla.

Las Naciones Unidas han sido acicate primero y luego poderoso motor del proceso de descolonización que en el corto plazo de unas décadas, ha transformado radicalmente la estructura y composición misma de la sociedad internacional, que se he visto enriquecida con el acceso a ella de numerosos pueblos

y países, antes colonizados, hoy aquí representados en su calidad de Estados soberanos e independientes.

Sin embargo, el colonialismo no ha desaparecido todavía del mundo y por ello, esta Asamblea ha proclamado la década internacional para su erradicación desde 1.990 hasta el año 2.000. Hago votos para que esta noble aspiración sea pronto realidad, eliminando de una vez para siempre todos los vestigios de situaciones anacrónicas e incompatibles con el sistema actual de relaciones internacionales.

En este punto, no puedo dejar de mencionar un problema colonial aún sin resolver que afecta a la integridad territorial de España, y que como ustedes saben, es especialmente sensible para todos los españoles. Se trata de Gibraltar, y quiero reiterar hoy mi esperanza en que el proceso negociador hispano-británico actualmente en marcha, sea eficaz para alcanzar una solución acorde con los tiempos que vivimos.

La actividad del sistema de las Naciones Unidas ha sido ingente en el ámbito del desarrollo económico y social, estableciendo pautas y criterios, dotando fondos y programas y diseñando estructuras de cooperación de personas en todos los continentes.

Las Naciones Unidas han inaugurado también una nueva era en la historia de las relaciones internacionales al dar nacimiento a todo el conjunto de mecanismos e instrumentos destinados a la promoción y el respeto de los derechos humanos.

Al hacerlo, han limitado de forma efectiva el alcance de uno de los principios en los que se asienta la sociedad internacional, pues ya no es posible sostener en nuestros días que la acción defensora de los derechos del hombre, ejercida en el marco de la Carta, constituya una injerencia en los asuntos internos de un Estado. Es este, ciertamente, un avance decisivo en el camino de la defensa de la dignidad de la persona humana frente a los abusos y atropellos que contra ella pudieran cometer los poderes públicos ejercidos de forma arbitraria, o cualquier otro centro de poder existente en el seno de una sociedad.

Son precisamente estos logros que habéis conseguido en la realización de tan nobles aspiraciones los que mueven a manifestaros el respeto profundo que me inspira esta Organización, y el que tengo por el trabajo y los esfuerzos que, como representantes de vuestros respectivos gobiernos, dedicáis cotidianamente a las causas de la paz del mundo, la libertad del hombre y la entre los pueblos.

La solución pacífica de las controversias, el respeto de los derechos humanos y el fomento del desarrollo económico y social de los pueblos, constituyen los pilares básicos sustentadores de paz. Basta suprimir uno de ellos para que el

edificio se desmorone. Ese es el orden internacional que entre todos hemos de construir.

En esta tarea, España no ahorra ningún esfuerzo a su alcance para colaborar con las Naciones Unidas. Así, y atendiendo al requerimiento del Secretario General, España se ha incorporado a la benemérita actividad de las fuerzas de mantenimiento de la paz, primero en Namibia y en Angola, y luego en América Central. Nos felicitamos de que españoles, civiles y militares, estén con ello contribuyendo activamente, junto con colegas de otros muchos países, a la promoción de la paz y la convivencia en diversas partes del mundo.

En los últimos años, España ha incrementado también considerablemente su aportación a los fondos y programas voluntarios de la Organización, desde los que tienen como cometido la promoción del desarrollo, a los que se ocupan de grupos sociales más necesitados de atención, como los niños, los refugiados o las poblaciones afectadas por catástrofes. Es este un compromiso que deriva del mayor nivel de desarrollo alcanzado por España en tiempos recientes, que asumimos con plena convicción y que el Gobierno español se propone impulsar con todo su empeño.

El fin de la guerra fría ha abierto para la humanidad un horizonte sumamente esperanzador, aunque no exento de tensiones y de riesgos. Hemos presenciado en los últimos tiempos, cambios espectaculares que han introducido, es de esperar de manera irreversible, un nuevo clima de distensión y cooperación donde antes reinaban la confrontación y la desconfianza. Las transformaciones en curso en la Unión Soviética y en los países de Europa central y oriental, el pujante renacer de los ideales y las prácticas democráticas en América Latina, el progresivo desmantelamiento del sistema del apartheid en Sudáfrica y las corrientes democráticas que se abren camino en el continente africano, han hecho aflorar a escala universal un rejuvenecido caudal de ilusiones.

Pero estas ilusiones, a veces contrapuestas, están poniendo a prueba no sólo las estructuras y las posibilidades de transformación de muchos países, sino también la capacidad de la comunidad internacional para dar respuesta a los anhelos, tanto de democracia como de progreso, de amplios grupos humanos, que han recuperado la fe en sí mismos. No podemos olvidar que siendo la libertad base irrenunciable de la convivencia pacífica, debe igualmente fundarse en la justicia y en la prosperidad de los pueblos, de todos los pueblos, que con pleno derecho reclaman un adecuado desarrollo económico y social.

Por todo ello, si grande ha sido el papel desempeñado por las Naciones Unidas en el mundo cambiante de los últimos años, mayor es el que ha de corresponderles en el nuevo mundo que se está configurando. Un mundo en

el que la superación de la confrontación entre el Este y el Oeste hace hoy más patente otra división no menos dramática: la llamada Norte-Sur. Un mundo en el que subsisten, y hasta se agravan, las diferencias entre países desarrollados y países en vías de desarrollo.

Este desequilibrio ha sido particularmente preocupante en la pasada década en Latinoamérica y en África, continentes en los que el ritmo de crecimiento de los recursos ha sido inferior al de la población. Corregir esta tendencia constituye un desafío que debemos abordar, no sólo por imperativo de la justicia, sino también en beneficio de la paz y seguridad de todos.

En nuestra comunidad internacional, estrechamente interdependientes, el deterioro económico de cualquier parte del mundo genera consecuencias negativas para las otras partes. Es necesario un esfuerzo coordinado de los países industrializados, junto con los países en vías de desarrollo, a fin de propiciar un crecimiento armónico que asegure un nivel de vida digno para esa gran parte de la humanidad que hoy vive en la pobreza o que pugna por salir del marasmo o el atraso.

Todos somos hoy mucho más conscientes de que difícilmente puede haber desarrollo económico si no se respetan las reglas de una economía libre que posibilite la iniciativa privada. El mercado, a pesar de sus imperfecciones, constituye un elemento insustituible de la actividad económica, indispensable para la asignación racional de los recursos. Pero al mismo tiempo, siempre será preciso complementarlo, en aras del interés general, con los necesarios correctivos para atender las necesidades de los sectores o grupos menos favorecidos.

Las sociedades no pueden avanzar si no prestan debida atención al desarrollo de sus recursos humanos. Es preciso elevar la esperanza y condiciones de vida de la población así como el nivel de alfabetización, mejorar la alimentación y reducir la tasa de mortalidad infantil. Son estos índices importantes, que miden el desarrollo social en términos humanos, índices que es preciso tener muy en cuenta porque es el hombre, y no el Estado, el titular último del derecho al desarrollo.

Difícilmente pueden conseguirse esos objetivos si las sociedades nacionales no se organizan en torno al respeto de ciertos principios, entre los que cabe mencionar el imperio de la ley, la independencia del Poder Judicial y las salvaguardias de los derechos humanos. No pueden alcanzarse esas metas si las sociedades no se dotan de sistemas políticos que posibiliten la participación popular y la elección libre de sus dirigentes. Uno de los grandes logros de la civilización ha sido, precisamente, diseñar estructuras políticas capaces de compaginar la igualdad esencial de todos los hombres con la diversidad de pensamientos e intereses que los impulsan.

Desde esta óptica, resulta alentador comprobar la emergencia de un consenso en las Naciones Unidas en torno a estos temas. Estamos convencidos, por otra parte, de que la relajación de las tensiones internacionales y el fin de la guerra fría ofrecen numerosas oportunidades para frenar la carrera de armamentos y profundizar en los acuerdos de desarme, como se ha puesto de manifiesto con las recientes iniciativas y propuestas de los Estados Unidos, que tan favorablemente han sido acogidas. Son oportunidades que deben ser aprovechadas para dedicar buena parte de los recursos liberados al fomento del crecimiento económico y el progreso social en todo el mundo.

Añadiré una última consideración, que creo de la mayor importancia. No puede haber desarrollo económico sostenido si no respetamos el medio ambiente, proveedor de recursos naturales y marco sustentador de la vida humana en un planeta que compartimos como nuestra casa común. Debemos aunar nuestros esfuerzos, hoy más que nunca, para erradicar las fuentes de contaminación de la atmósfera y el aire que respiramos; para hacer frente a los peligros que amenazan a nuestros océanos, mares y ríos; para asegurar pervivencia de los bosques y la diversidad biológica de las plantas y las especies animales. Es este el mayor desafío con que en la actualidad se enfrenta la comunidad internacional. Resolver estos problemas debe ser una meta prioritaria de todos los gobiernos, con las miras puestas en las generaciones venideras. A ellas les corresponde el derecho de heredar y a nosotros la obligación de transmitir un planeta vivo.

También en este ámbito, las Naciones Unidas han actuado como pioneras al incluir por primera vez, hace apenas dos decenios, las cuestiones del medio ambiente, en la lista de asuntos de interés global. Las Naciones Unidas continúan manteniendo viva la llama de la antorcha que fue encendida en Estocolmo. De nuevo habéis tomado la trascendental decisión de convocar y celebrar el próximo año una conferencia sobre el medio ambiente y desarrollo.

La iniciativa es tan oportuna como apropiada la decisión de insertar la protección del medio ambiente en un contexto de interdependencia con el objetivo de crecimiento y el desarrollo sostenido de todos los países. Ello requiere que las naciones de economías de abundancia dediquen recursos financieros suplementarios a los países en vías de desarrollo y que estén dispuestas a transferirles las tecnologías precisas para proteger el medio natural.

La acción de los gobiernos a escala nacional e internacional es necesaria pero no suficiente. Para hacer frente a este desafío global se requieren los esfuerzos concertados de las empresas, los medios de comunicación, la comunidad científica y las organizaciones no gubernamentales. Mucho es lo que se ha hecho; mucho más lo que nos queda por hacer.

Al desarrollar los preparativos para la Conferencia, estoy seguro de que tendréis muy presente en vuestro ánimo que la conservación y mejora del medio ambiente es la guía que conduce a la supervivencia de la humanidad. Y al llegar aquí, permitidme que señale, como lo hizo el Secretario General el año pasado, que así como la Carta de esta Organización es el instrumento básico que rige las relaciones entre los Estados y la Declaración Universal de Derechos Humanos, el que regula las relaciones entre el Estado y el individuo, ha llegado el momento de pensar en la elaboración de un instrumento que rijan las relaciones entre la humanidad y la naturaleza.

Nos encontramos en el pórtico de un año de especiales resonancias y de particular trascendencia, por muy diversas razones, para mi país, pero también para Europa, para América y para todo el mundo. En 1992 culminará la plena integración de España en la Comunidad Europea, al tiempo que la Comunidad completará el mercado único y dará nuevos y decisivos pasos para la unión política y la unión económica y monetaria. Es nuestro ferviente deseo y nuestro más firme compromiso que ese proceso vaya encaminado a promover la estabilidad y el progreso en el conjunto del continente europeo y vaya también acompañado por una continua apertura de Europa al resto del mundo, como corresponde a su ser histórico y a sus más genuinos intereses.

En 1992, a los cinco siglos del primer encuentro entre el viejo y el nuevo mundo, los españoles tendremos también la importante responsabilidad de albergar citas tan destacadas como la Exposición de Sevilla, los Juegos Olímpicos de Barcelona y la Segunda Conferencia Iberoamericana, continuación de la celebrada este año en México. Aspiramos con todo ello a que España sea, en 1992, lugar de encuentro de hombres y mujeres de todo el mundo, encrucijada de aportaciones culturales y científicas y de logros deportivos, ámbito de reflexión y de proyectos para nuestro futuro común.

Lejos de cualquier exaltación simplificadora, queremos que el espíritu universalista que anima a las Naciones Unidas presida también las actividades que en 1992 tendrán lugar en nuestro país y a las que todos ustedes y sus respectivos países están cordialmente invitados.

He querido compartir con ustedes algunas reflexiones sobre las grandes cuestiones que tiene hoy planteadas la comunidad internacional en su conjunto. De su debido enfoque y oportuna solución depende la supervivencia misma de la humanidad y el perfil de su futuro. Para hacer frente a tan importante desafío, la comunidad internacional cuenta con el instrumento más adecuado: las Naciones Unidas. He querido por ello reafirmar hoy mi confianza en esta Organización y en su capacidad para lograr cotas cada día mayores de paz, justicia y libertad para todos los pueblos.

Finalmente, quiero reiterar aquí el ferviente deseo del Gobierno y del pueblo español de participar y contribuir cada vez más activamente, con la experiencia de nuestro pasado, la energía del presente y nuestra esperanza en el futuro, en las tareas de esta Organización. Estad seguros de que en este alto empeño podéis contar con la solidaridad y el apoyo de España y de su Rey.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DE DE SU MAJESTAD
EL REY DON JUAN CARLOS I DE ESPAÑA,
EN DEBATE GENERAL DEL SEXAGÉSIMO PERÍODO
DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS
NACIONES UNIDAS (A/60/PV.4)**

Nueva York, 14 de septiembre de 2005

Señor Presidente,

Quiero manifestar a los copresidentes de esta reunión plenaria de alto nivel, Sus Excelencias el Presidente del Gabón y el Primer Ministro de Suecia, mi felicitación y mi plena confianza en que sabrán conducir con éxito nuestros trabajos.

Deseo también expresar mi reconocimiento al Presidente de la Asamblea General en su quincuagésimo noveno período de sesiones, Sr. Jean Ping, por la eficacia con la que ha dirigido el proceso preparatorio de esta reunión plenaria. No me cabe duda de que su sucesor, el Embajador Jan Eliasson, sabrá poner en práctica con acierto las decisiones que adoptemos.

Pero debemos la celebración de esta reunión, ante todo, al Secretario General Kofi Annan, quien expuso hace dos años su convencimiento de que las Naciones Unidas se encontraban en una crítica encrucijada e inició los pasos para superarla.

Antes de proseguir mi intervención, no quiero dejar de reiterar en nombre propio, del Gobierno y del pueblo de España, los más sinceros sentimientos de condolencia y solidaridad a las autoridades y al pueblo de los Estados Unidos, como país sede de nuestra Organización, por la aún reciente tragedia provocada por el huracán Katrina, que tantas víctimas y destrucción ha causado.

Quiero comenzar señalando que debemos reforzar el multilateralismo, convirtiéndolo en ese instrumento útil capaz de asentar el orden internacional en los tres pilares básicos –interdependientes e indivisibles– de la paz y la seguridad, el respeto de los derechos humanos y el desarrollo sostenible.

Nuestras sociedades son cada vez más conscientes del complejo horizonte de nuestro mundo actual. No podemos defraudarlas. La conmemoración del sexagésimo aniversario de nuestra Organización nos ofrece la ocasión más propicia para acordar un ambicioso programa de reformas a fin de revitalizar y potenciar las distintas instituciones y mecanismos multilaterales del sistema de las Naciones Unidas. Y es que las Naciones Unidas son hoy, sin duda, el más poderoso e influyente instrumento de multilateralismo con el que cuenta la sociedad internacional.

Esta reunión plenaria tiene una agenda ambiciosa. Debe hacerse balance del grado de cumplimiento de los objetivos del Milenio. No hay tarea más urgente y crucial para la comunidad internacional. Creo que todos acudimos con la clara convicción de que estamos lejos de haber cubierto nuestros objetivos y, al mismo tiempo, de que no podemos defraudar las expectativas creadas.

Las nuevas y complejas realidades que emergen al comenzar el siglo XXI ponen de relieve que el mundo se debate dramáticamente entre el progreso y la desigualdad, sin disponer de instrumentos suficientemente adecuados para que el progreso beneficie a todos con carácter general. Los datos e informes disponibles son demoledores acerca de las enormes necesidades, desigualdades, injusticias y sufrimientos que aún padecen millones de seres humanos. Desgarran nuestros corazones, en particular los que afectan a los niños y a los más desprotegidos.

España, que viene experimentando un crecimiento económico sostenido, entiende la solidaridad como creciente valor social y personal. Por ello, no estaríamos a la altura de nuestros principios si no estuviéramos dispuestos a traducir esas mejoras en términos de cooperación y entrega a los demás. De ahí que me complazca reiterar la firme voluntad de España, de aumentar su compromiso con la erradicación del hambre y la pobreza y en favor del desarrollo de los países más desfavorecidos, con especial atención a las necesidades de África, sin olvidar aquellas de los Estados de renta media, particularmente en Iberoamérica.

España está firmemente comprometida en las tareas de mantenimiento de la paz, que deben ser fortalecidas. Buena prueba de nuestro compromiso es la contribución abnegada de nuestras Fuerzas Armadas y Cuerpos de seguridad del Estado en diversas partes del mundo, como Haití, los Balcanes y el Afganistán. Rindo hoy un homenaje a cuantos, en misiones de paz y cooperación

internacional, dedican lo mejor de sus esfuerzos hasta el límite del sacrificio de sus vidas. Todos ellos son un ejemplo emocionante de entrega a los demás. Pienso, en particular, en nuestros militares recientemente fallecidos en el Afganistán, en el cumplimiento de misiones encomendadas bajo mandato del Consejo de Seguridad, para apoyar el proceso de reconstrucción y de transición política actualmente en curso.

En nuestros días, ningún Estado puede pretender resolver por sí solo los retos y peligros comunes que amenazan la convivencia y el bienestar de nuestros pueblos. El terrorismo, siempre cruel, injustificable e inhumano, la proliferación de las armas de destrucción en masa, el comercio ilícito de armas o las graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario requieren sin duda una respuesta decidida, colectiva y solidaria, y deberían reflejarse adecuadamente en las decisiones que adoptemos.

Deseo expresar ante esta Asamblea el pleno apoyo de España a la estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo enunciada por el Secretario General en Madrid el pasado día 10 de marzo, y subrayar que uno de sus principales elementos es la asistencia y el apoyo a todas las víctimas y a sus familias.

La reforma de los órganos de las Naciones Unidas se hace necesaria para adecuarlas a sus nuevos cometidos.

La promoción y protección de los derechos humanos constituyen para España el norte de sus prioridades en la política exterior. Por ello, apoyamos el establecimiento de un Consejo de Derechos Humanos que, de forma más eficaz, asuma el acervo de la Comisión de Derechos Humanos e incorpore a su labor, perfeccionándolos, los distintos mecanismos de protección existentes.

La revitalización de la Asamblea General para dirigir su atención a los problemas prioritarios de nuestro tiempo; la reforma del Consejo de Seguridad, mediante un acuerdo lo más amplio posible, para hacerlo más eficaz, más democrático, más representativo y verdaderamente capaz de hacer cumplir sus decisiones; el fortalecimiento del papel del Consejo Económico y Social en un mundo interdependiente y globalizado; el establecimiento de una Comisión de Consolidación de la paz, que pueda finalmente cubrir el vacío hasta ahora existente en las situaciones de posconflicto y, por último, el fortalecimiento de la Secretaría y la mejora de la gestión de la Organización, son todos ellos objetivos que España comparte y a los que desea contribuir activamente.

Antes de terminar, quiero manifestar que el Gobierno de España celebra que el Secretario General, al asumir el pasado mes de julio una iniciativa española que cuenta con el copatrocinio turco, haya designado un grupo de alto nivel que deberá presentar antes de fines de 2006 un informe para un plan de acción sobre la propuesta de alianza de civilizaciones.

En este año, en el que España conmemora el quincuagésimo aniversario de su incorporación como Miembro de las Naciones Unidas, deseo reiterar el firme y decidido apoyo y compromiso de España con los propósitos y principios de la Carta, con el multilateralismo eficaz y con unas Naciones Unidas renovadas.

Muchas gracias

INTERVENCIÓN DE SU MAJESTAD DON FELIPE VI, REY DE ESPAÑA,

EN EL DEBATE GENERAL DEL SEXAGÉSIMO NOVENO PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (A/69/PV.6)

Nueva York, 24 de septiembre de 2014

Señor Presidente,

Es un honor grande y un privilegio dirigirme como Rey de España a la Asamblea General de las Naciones Unidas en el comienzo de mi reinado. Comparezco ante la Asamblea para compartir con la comunidad internacional el compromiso de mi país con los principios y valores universales que mejor definen a la humanidad.

Tengo hoy el placer de exponerles lo que una España renovada, pero fiel a sí misma y a sus compromisos internacionales, puede ofrecer en favor de la paz, la libertad, la justicia y los derechos humanos en todas las naciones y para todas las personas, junto a su bienestar y prosperidad. España es una nación con raíces milenarias y una clara vocación universal, que ha contribuido intensa y decisivamente a moldear la historia del mundo. Recordemos que está en la génesis histórica tanto de la globalización y el derecho internacional como del parlamentarismo medieval y la democracia liberal contemporánea.

Con esa perspectiva de los siglos vemos con claridad que nuestros mejores momentos tienen lugar cuando avanzamos abiertos y volcados al mundo. Sinceramente, a pesar de nuestros problemas, veo hoy a la sociedad española como un ejemplo de compromiso con la dignidad de las personas, solidaria

con los más desfavorecidos. Tiene un profundo sentido de la igualdad, rechaza el fanatismo, la violencia, la intolerancia, y ama la paz. Es una sociedad diversa en su cultura y en sus lenguas, capaz de superar dificultades con entereza y con sentido de la responsabilidad, y que demanda integridad y ejemplaridad como valores cívicos intrínsecos a la democracia. La española es una sociedad fuerte y generosa, con empuje, de la que me siento verdaderamente orgulloso.

Y así, los españoles miramos hoy al futuro con una voluntad firme de compartir y de ayudar a construir una realidad mejor para todos los pueblos. Nuestras bases son sólidas, forjadas durante siglos y fortalecidas, en particular, en los últimos decenios, y sobre ellas se fundamentan los compromisos que España asume con el resto de la comunidad internacional. La democracia es hoy guía esencial de nuestra convivencia colectiva. Pronto se cumplirán cuatro décadas de la transición política española, que nos permitió pasar de una dictadura a un sistema político de libertades y derechos, marcado por un afán de reconciliación nacional y un verdadero espíritu de concordia.

Permítaseme, por tanto, reivindicar con orgullo –y con emoción– esa gran obra política de los españoles, ejemplo para muchos en el mundo. Un sistema desde el que los españoles hemos articulado un estado social y democrático de derecho que ampara a todos los ciudadanos y a los distintos territorios de España en su diversidad política, geográfica, cultural y lingüística. Por tanto, cuenten siempre con el firme compromiso de España para promover y defender los valores democráticos en el mundo. Sin olvidar los efectos de la crisis, el desarrollo económico de España, particularmente desde la segunda mitad del siglo pasado, ha situado a nuestra economía entre las primeras del planeta y entre las más abiertas y competitivas; y lo ha hecho logrando posiciones hoy de liderazgo a nivel mundial en sectores muy diversos, de valor añadido y gran impacto social. Con todo ello, España apoya sin fisuras un desarrollo económico global y sostenible que haga posible el progreso material y el bienestar, que genere empleo y proteja a las personas y sus derechos sociales –un desarrollo sostenible también en lo ecológico, respetuoso con las reglas internacionales y que recupere valores éticos de conducta en los comportamientos económicos internacionales. En relación con la cultura, España también ha sido una Potencia y es una Potencia de primer orden, y entendemos que la cultura para todas las sociedades conforma nuestra identidad y es fuente de riqueza, material e inmaterial.

La pujanza del español como un idioma universal compartido por decenas de países y cientos de millones de personas en todos los continentes, de hecho, contribuye decisivamente a garantizar una mayor diversidad cultural y lingüística en el escenario internacional. Se trata este de un objetivo sin duda capital

para la comunidad humana, tan plural, como la que aquí todos ustedes representan. Por tanto, el español debe asumir ampliamente su definición formal de idioma oficial de la Organización de las Naciones Unidas, como lengua de trabajo y de plena presencia y representación. Pues bien, desde la amplitud y la altura de nuestra base cultural, afirmamos también el compromiso de España con la defensa de la diversidad cultural en todas sus manifestaciones y en todos sus ámbitos.

La historia, la posición geográfica privilegiada como encrucijada de continentes, mares y civilizaciones han hecho que España desarrolle una sólida proyección universal y una vinculación especial con algunas regiones del planeta. Entre ellas, Europa representa una dimensión obvia. El proceso de integración continental en torno a la Unión Europea forma parte hoy del proyecto nacional del Reino de España. Propugnamos una Europa más unida y cohesionada, que preserve y extienda los valores democráticos y cívicos que inspiraron su creación y que trabaje para garantizar la prosperidad de todos sus ciudadanos.

También defendemos una Europa fuerte y solidaria que contribuya, con generosidad y eficacia, al progreso en paz de todas las regiones del mundo. Por historia y por cultura, la comunidad iberoamericana de naciones forma parte sustancial de nuestro sentimiento colectivo de identidad y representa para nosotros una verdadera hermandad, un sentimiento que se amplía a otros lugares gracias a vínculos culturales, históricos y lingüísticos que también mantenemos con otras naciones y pueblos del resto de América, de África, de Asia y de Oceanía. El Mediterráneo, en sus riberas norte y sur, junto a Oriente Próximo y el mundo árabe en toda su extensión, son para España espacios muy cercanos, no solo en lo geográfico, también en lo cultural y afectivo.

Por ello, afirmamos nuestra voluntad e interés por contribuir a la estabilidad en esta región como algo fundamental para la paz en el mundo —una región que sufre en algunas de sus sociedades el azote de una barbarie intolerable, una violencia criminal y atroz que amenaza a todas las sociedades del planeta y a los mismos valores de la civilización humana universal.

La vocación universalista de España y los compromisos de mi país en materia democrática, económica y cultural que acabo de expresar se resumen en el pleno compromiso con la Carta de las Naciones Unidas bajo la que estamos aquí convocados. Una Carta que representa uno de los grandes logros de la humanidad y que hemos de preservar, respetar y hacer cumplir.

Así, España cree firmemente en las Naciones Unidas y en los mecanismos multilaterales para preservar la paz y seguridad internacionales y para contribuir al desarrollo de los pueblos. Vivimos tiempos marcados por la proliferación de conflictos, algunos de ellos especialmente devastadores y con efectos

indiscriminados sobre la población civil. Nuestro objetivo primordial ha de ser prevenir las guerras, y, cuando no lo consigamos, entonces proteger y asistir a los inocentes y damnificados.

No debemos nunca cejar en nuestro empeño de resolverlas mediante la diplomacia y todos los instrumentos que otorga la propia Carta de las Naciones Unidas. Sobre todo, no perdamos la esperanza y recordemos que, a pesar de todo, el anhelo de concordia puede y debe prevalecer sobre los odios más enquistados. Una versión sobre tapiz del Guernica, obra de un español universal, Pablo Picasso, flanquea la entrada del Salón del Consejo de Seguridad. La escena representada en ese icono del arte todavía conmueve nuestras conciencias, y nos hace recordar las fatales consecuencias de nuestra incapacidad para prevenir y resolver los conflictos que a todos nos afligen. Es un error pensar que las guerras, o las catástrofes causadas por el hombre, tan solo afectan a una comunidad o a una región sin incumbir al resto.

Cuando la barbarie triunfa en algún lugar del mundo nadie está al abrigo de su alcance, todos somos víctimas. Pero los conflictos armados no son las únicas amenazas a la comunidad internacional. El mal adopta varias formas y sus víctimas tienen múltiples rostros: cada niño atrapado en situaciones de crisis o de violencia, cada mujer que es vejada o limitada en sus derechos simplemente por serlo, cada enfermo que fallece por falta de medicamentos o cada anciano abandonado, también cada familia sin alimento y sin esperanza por una injusta distribución de la riqueza, o cada periodista asesinado por cumplir con su deber de informar, son otras tantas interpelaciones a nuestra conciencia y a nuestro deber, otras tantas llamadas a la acción.

Los miembros de la Asamblea General cuentan con España para hacer frente, todos juntos y desde la legalidad internacional, a quienes pretenden destruir, con intolerancia, con violencia o con sectarismo, los valores y principios que constituyen nuestras Naciones Unidas.

España ha demostrado siempre su apoyo incondicional al sistema de las Naciones Unidas y su responsabilidad activa con los principios que en esta Asamblea todos reconocemos: la libertad, la justicia, la igualdad, la soberanía nacional, la independencia y la integridad de los Estados. Y continuará asumiendo, como hasta hoy, sus plenas responsabilidades como Miembro de las Naciones Unidas. Con esa vocación, España está dando un paso más adelante como candidata a un puesto no permanente del Consejo de Seguridad para el bienio 2015-2016. Nuestra candidatura se inscribe en un compromiso sólido de servir más y mejor a la comunidad internacional, como así hemos hecho en el Consejo de Seguridad una vez cada década desde hace ya 40 años, gracias a que ustedes confiaron en nosotros.

Solo les pido que renueven esa confianza. En los últimos 25 años, 130.000 miembros de las fuerzas armadas españolas han participado en operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria en todas las regiones del mundo. Han sido —sobre todo, se han sentido— parte de un gran esfuerzo colectivo al que contribuyen también muchos de los países aquí reunidos. De igual forma, España se ha consolidado en las últimas décadas como gran contribuyente a la cooperación para el desarrollo. No hay paz sin seguridad duradera, sin un desarrollo sostenible, y no hay desarrollo sostenible sin una mayor solidaridad, tanto entre las distintas naciones como dentro de cada una de ellas. Además, el desarrollo ha de ir acompañado por políticas de inclusión, que contemplen la plena igualdad de género e incorporación de la mujer a todos los ámbitos de la vida política, social y económica. España, como vemos, es solidaria.

En los últimos 14 años, mis compatriotas han contribuido con 30 billones de dólares al desarrollo global. De esta cantidad, 1 billón ha sido destinado a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a través de un fondo creado por España y coliderado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que supone la mayor aportación realizada por un solo país. Precisamente, una de las tareas más relevantes de la Asamblea General en este período de sesiones será la de culminar las negociaciones en torno a la agenda para el desarrollo después de 2015 y definir unos objetivos de desarrollo sostenible. Aquí también España ha dado un paso al frente creando el primer fondo, ya en funcionamiento, para esos objetivos de desarrollo sostenible. El logro de la sostenibilidad pasa en gran medida por combatir los efectos nocivos del cambio climático.

La Cumbre sobre el Clima de ayer y la Conferencia de Samoa sobre los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo —a cuya organización también contribuyó España— nos han concienciado aún más sobre este problema; y nos permiten mejorar nuestra respuesta y resistencia ante situaciones límite, especialmente a los Estados más vulnerables cuya misma supervivencia está en peligro. Los objetivos de desarrollo sostenible que nos proponemos están a nuestro alcance. De nuevo, hay motivos para la esperanza.

Pienso, particularmente, en los avances alcanzados en África, un continente tan próximo a España y en el que surgen por doquier nuevos ejemplos de innovación y creatividad. África es un continente de presente y de futuro, donde vemos algunas de las economías con mayor crecimiento en la última década. Pero es muy necesario poner fin a los conflictos que todavía aquejan a partes de esa región y retrasan su desarrollo. Desde el Sahel hasta el Cuerno de África o la región de los Grandes Lagos, España contribuye a ello cumpliendo con nuestro compromiso, que nace de nuestra vocación y de nuestra cercanía.

Creemos en África, y lo estamos demostrando con hechos; también cuando surgen crisis acuciantes como la que hoy representa la epidemia del Ébola que afecta a una parte importante de la región central.

Quiero expresar la solidaridad del pueblo español con las víctimas y nuestro apoyo a quienes hacen todo lo posible por socorrerlas, a veces a costa de su propia vida. Y rindo mi homenaje más sentido a los cooperantes y a todo el personal humanitario de las Naciones Unidas, cuya vocación les lleva a darlo todo, a dejarlo todo, por los más vulnerables, allá donde se encuentren. Han pasado casi 30 años desde la primera intervención de mi padre, el Rey Juan Carlos, ante esta misma Asamblea General (véase A/41/PV.4).

Hoy, como entonces, España se abre a un tiempo nuevo. Hoy, como entonces, asumimos nuestro lugar como miembros activos y responsables de la comunidad internacional. Les aseguro que la comunidad internacional, representada hoy por la Asamblea General, seguirá contando con el apoyo y la participación activa de España en la defensa irrenunciable de los valores e intereses de una humanidad en paz, cada vez más próspera y más justa; de unas Naciones Unidas no solo más fuertes, sino, además, y sobre todo, de unas Naciones Unidas más unidas contra el fanatismo, la intolerancia y la barbarie, más unidas para luchar contra la pobreza, la miseria y la marginación, más unidas para que la educación y la sanidad alcancen a todos, más unidas para defender con firmeza la dignidad de todo ser humano.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO
DEL REINO DE ESPAÑA
SR. FELIPE GONZÁLEZ MÁRQUEZ,
EN EL DEBATE GENERAL DEL CUADRAGÉSIMO PERÍODO
DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS
NACIONES UNIDAS (A/40/PV.10)**

Nueva York, 26 de septiembre de 1985

Señor Presidente,

Deseo, en primer lugar, expresarle la satisfacción y el orgullo del Gobierno de España al verle presidir este período de sesiones en el que se celebra el cuadragésimo aniversario de las Naciones Unidas. Su probada experiencia profesional y sus conocidas cualidades personales constituyen una garantía de que los trabajos de esta Asamblea se desenvolverán en las mejores condiciones. Asimismo, querría destacar la maestría y la habilidad con que su predecesor, el Embajador Lusaka, ha dirigido las tareas del anterior período de sesiones. Permítame, por fin, que felicite la profesionalidad, el rigor y la entrega del Sr. Pérez de Cuéllar al frente de la Secretaría.

Acudo a esta celebración con el ánimo de compartir, con la gran familia de las Naciones Unidas, anhelos y también temores, esperanzas y dudas, deseos y a veces frustraciones; para que entre todos seamos capaces de hacer balance de cuatro décadas de experiencia y encontrar cauces de solución a los muchos problemas que tenemos ante nosotros; para intentar, en suma, que esta Organización, depositaria de tantas esperanzas, sea más eficaz, más dinámica y más nuestra.

De esta celebración compartida debería resultar un acto colectivo de fe en las posibilidades de las Naciones Unidas y una manifestación de voluntad política para que nuestros proyectos no queden, como en otras muchas ocasiones, en simples palabras que se almacenan junto a tantos buenos propósitos que duermen en los archivos de esta casa. Hace ya 40 años, en un mundo arrasado y empobrecido por una guerra que llevó la destrucción y la muerte hasta los últimos confines de la Tierra, un grupo de hombres de Estado puso los cimientos de un renovado orden internacional, cuyo pilar básico debían ser las Naciones Unidas. Los redactores de la Carta no se limitaron a extraer las enseñanzas históricas de la Sociedad de las Naciones, sino que quisieron dar una nueva forma jurídica a la vocación de hermandad entre todos los seres humanos. Las Naciones Unidas fueron así concebidas como un centro para armonizar los esfuerzos en favor de la paz y la seguridad internacionales, para fomentar las relaciones de amistad entre los pueblos, para la cooperación internacional en la solución de los problemas económicos, sociales, culturales y humanitarios, y también para defender el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales.

El mundo volvió los ojos esperanzados hacia la ciudad de San Francisco ante este intento de ordenar la convivencia entre los pueblos en torno a los ideales de la paz, de la justicia y de la libertad; pero sobre ese momento histórico y sobre las Naciones Unidas no tardaron en caer las crudas realidades de una confrontación política que dividió al mundo en campos antagónicos. Volvieron a encenderse en diversas regiones del planeta focos de conflicto alimentados por viejas y también por nuevas rivalidades. Surgieron obstáculos al proyecto de organizar las relaciones económicas internacionales sobre bases más justas, mientras que millones de hombres seguían sometidos a la discriminación y a la persecución por razones de carácter político, religioso o racial.

Si he evocado al principio de mi intervención los orígenes y objetivos de la Carta, así como sus primeros choques con la realidad, es porque pertenezco a la generación de españoles que nace con las propias Naciones Unidas; porque, como decía un poeta de nuestro pueblo, Antonio Machado, en nuestra “juventud más joven” utilizábamos como instrumento de lucha clandestina copias de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que repartíamos a nuestros conciudadanos como panfletos considerados subversivos por el régimen autoritario; porque para nosotros los derechos fundamentales del hombre son no un dato de la realidad como para otros pertenecientes a mi generación, sino una conquista que ha podido lograrse en España por medios pacíficos; pero tampoco han sido esas libertades y esos derechos una utopía o una quimera sin esperanzas, como lo demuestra el propio hecho de mi presencia ante esta

Asamblea como Presidente del Gobierno de España por la voluntad libre y soberana de nuestro pueblo.

Por eso, para mí, no es una expresión retórica ni una obligación de cortesía, reiterar ante todos ustedes el firme compromiso del pueblo y del Gobierno de España de defender los principios de la Carta y de luchar por conseguir sus objetivos. Es, por el contrario, una convicción profunda que nace de una experiencia difícil pero esperanzada, como la que ha vivido nuestro pueblo en los últimos años.

Estos breves trazos de una vivencia interna tienen a su vez una proyección hacia el mundo exterior que se pone de manifiesto en nuestra posición ante los problemas internacionales. Es cierto que nuestro mundo se encuentra muy lejos de ser aquel que deseaban construir los redactores de la Carta. La comunidad internacional atraviesa una etapa de incertidumbre y de confusión que parece poner en tela de juicio los principios que en ella se contenían e incluso arrojan dudas y sombras sobre la eficacia y la autoridad misma de nuestra Organización. Estamos sumidos en un clima de tensión cuyas características podemos encontrar en la persistencia de conflictos internacionales, en la desproporcionada acumulación de armas convencionales y, sobre todo, de armamento nuclear.

Pero también, como se ha puesto de manifiesto ya durante los debates de esta Asamblea, por la existencia de graves desequilibrios económicos y sociales y por la violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que soportan millones de seres humanos. Y todo ello –guerra, miseria, discriminación– es conocido en la sociedad de hoy minuto a minuto en cualquier rincón de la Tierra por los potentes medios de comunicación de que disponemos. Y se genera así la desilusión en muchos y la desesperación en los más. No pretendo hacer un análisis exhaustivo de todos y cada uno de los problemas de la comunidad internacional, ni tampoco exculpar las responsabilidades que cualquiera de nosotros puede tener, ni mucho menos descansar en planteamientos declarativos cargados de buena intención pero exentos de realismo. Sólo deseo, desde mi responsabilidad, contribuir a la reflexión colectiva que deben suscitar entre nosotros las cuatro décadas de vida de esta Organización, que ha sido, es y será lo que el conjunto de sus Miembros desee.

A mi juicio, los tres grandes problemas con los que se enfrenta el mundo actual de no existir las Naciones Unidas, probablemente serían aún más dramáticos de lo que son. Estos tres grandes problemas –la carrera de armamentos, la violación de los derechos humanos y la grave crisis económica internacional– son otros tantos desafíos a los objetivos de las Naciones Unidas de paz, de libertad y de justicia. Por su magnitud y por la complejidad de sus causas,

conciernen a toda la humanidad en mayor o en menor medida. Además, se interrelacionan entre sí de manera que podríamos afirmar que la paz es hoy una condición necesaria, aunque no sea suficiente para la solución de los otros dos grandes retos con los que nos estamos enfrentando.

De la capacidad para encarar estos problemas y para encontrar cauces de solución dependerá el juicio que la Historia habrá de emitir sobre las Naciones Unidas. Y conviene no engañarse: este juicio será también el que se hará sobre todos nosotros, responsables políticos que conformamos colectivamente la trayectoria de nuestra Organización.

La distensión, como camino hacia la paz, depende del desarme, pero el Estado actual de la carrera de armamentos es aún más que desalentador: tiene las características de un desarrollo que choca contra la moral y que nos conduce a un peligro de suicidio colectivo.

Las grandes Potencias siguen haciendo caso omiso de las recomendaciones de las Naciones Unidas y se están realizando ingentes inversiones en arsenales nucleares con sobrada capacidad de destrucción de nuestro planeta. Como si no fuera suficiente acabar una sola vez con la vida del hombre, parecemos empeñados en acumular armas que permitan acabar varias veces con todo resto de vida sobre nuestro planeta.

Por su lado, son numerosos los países que aún estando en vías de desarrollo se dotan de un costoso armamento convencional que sobrepasa con creces sus necesidades defensivas.

Todos estamos desoyendo las múltiples voces que claman por el empleo de esos fondos en la erradicación de la pobreza y el hambre. Esperamos que la próxima Conferencia sobre Desarme y Desarrollo pueda constituir un estimulante incentivo en este terreno.

En el pasado periodo de sesiones la Asamblea General urgió a los Gobiernos norteamericano y soviético a que reanudasen, sin demora y sin condiciones previas, sus negociaciones sobre control de armamentos.

Hoy cabe expresar aquí la satisfacción y el alivio que ha producido en la comunidad internacional la reapertura de estas negociaciones cuyos resultados e implicaciones trascienden con mucho el simple diálogo bilateral.

En el reto ineludible del desarme y el control de armamentos, es mucho, por no decir casi todo, lo que nos queda por hacer. Incluso dada la aceleración y la sofisticación de la carrera armamentista, cada vez es mayor el camino que parece quedar por recorrer.

Sin embargo no podemos permitirnos el menor desmayo cuando se trata de nuestra propia supervivencia y, sobre todo, del legado para las generaciones venideras. Las Naciones Unidas no han permanecido inactivas frente a este

desafío. Han aprobado convenios importantes como primer paso hacia metas que finalmente nos hemos trazado. Han promovido la creación de amplias zonas desnuclearizadas y han servido de foro para unas negociaciones multilaterales que progresan con lentitud, pero con constancia, en la Conferencia de Desarme de Ginebra.

Hay que insistir una vez más en que los pasos ya emprendidos deben completarse con la voluntad decidida de las grandes Potencias de llegar a acuerdos que sean significativos, que abran el camino a una nueva era en la que primen la confianza y la seguridad mutuas, condiciones básicas y también complementarias de medidas verificables de desarme como una base firme para la distensión.

Además de estos problemas, que podríamos considerar de carácter estructural, hay situaciones de conflicto que revisten una especial gravedad. Me referiré sólo a dos de ellas, sin que ello suponga olvido por la preocupación que en cualquiera de nosotros y en mi Gobierno en particular, crean conflictos como los que enfrentan al Irán y el Iraq, ocupaciones como las de Afganistán o Kampuchea, ocupaciones como las de Namibia.

El conflicto del Oriente Medio, con su inagotable secuela de sufrimientos humanos y con su enorme carga desestabilizadora, sigue sin encontrar una solución justa y pacífica, una solución que tendría que estar basada en la retirada de Israel de los territorios ocupados de 1967, en el respeto de los derechos legítimos del pueblo palestino, incluido el derecho a la autodeterminación, y también en el derecho de todos los Estados de la zona, incluido Israel, a vivir en paz dentro de fronteras seguras y reconocidas.

El Gobierno español sigue con interés y con esperanza los esfuerzos valientes actualmente desplegados para abrir la vía a un proceso de paz mediante el diálogo entre las partes directamente implicadas, dentro del respeto a las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas. Públicamente hemos manifestado nuestro apoyo a estas iniciativas.

La crisis centroamericana continúa proyectando su sombra desestabilizadora sobre toda la región. La esforzada labor del Grupo de Contadora ha conseguido hasta ahora contener el conflicto y evitar su generalización. Sin embargo, las raíces profundas de la crisis, es decir, las injustas estructuras económicas, sociales y políticas, agravadas por la tendencia creciente a la militarización, siguen provocando el deterioro de las condiciones de vida y de seguridad de los habitantes de esta región.

En estas condiciones, el Grupo de Contadora necesita hoy más que nunca el apoyo decidido de toda la comunidad internacional y, en particular, el de aquellos países que mantienen vínculos especiales con la región, en la tarea

de diseñar un marco de convivencia centroamericana que garantice la independencia, la integridad territorial y las relaciones de amistad y cooperación entre todos los países del área, así como la plena libertad de sus pueblos.

En este sentido, es prometedor el respaldo que prestan a las gestiones de Contadora los cuatro países del denominado Grupo de Lima, así como las posibilidades que ofrece el cauce de cooperación ya establecido entre los países de Centroamérica y la Comunidad Europea, con España y Portugal.

El segundo gran problema con que nos enfrentamos es la violación sistemática en diferentes países de los derechos humanos y la impasibilidad de sus dirigentes hacia los llamamientos efectuados por esta Organización. Es forzoso reconocer, al mismo tiempo, que las denuncias que aquí se han originado han pecado a veces de selectividad y las discusiones sobre la preeminencia de los derechos individuales y colectivos han escondido a menudo una pugna de intereses ideológicos.

Pero en muchas zonas del globo las convicciones políticas o las creencias religiosas son aún motivo de persecución y de exilio, cuando no de tortura o de desaparición forzosa. La explotación y la desprotección de los trabajadores e incluso de la mano de obra infantil continúa prevaleciendo en muchas partes.

La discriminación racial, uno de los atentados más odiosos contra los derechos humanos, sigue siendo práctica habitual en muchas sociedades. En particular, la política de apartheid del Gobierno de Sudáfrica ha vuelto a mostrar su faz más represiva al provocar nuevos sufrimientos a la mayoría de la población y llevar en su seno el germen de la desestabilización regional. Nuestra Organización, y con ella la comunidad internacional, debe alzarse con una sola voz para condenar sin paliativos una de las más flagrantes y masivas violaciones de los derechos humanos de nuestro tiempo.

Las medidas que recientemente ha adoptado un número importante de miembros de la comunidad internacional son una muestra práctica de la importancia que se concede a este problema y de la necesidad de lograr progresos reales. Sólo la desaparición de este sistema institucionalizado de discriminación racial puede devolver su dignidad humana a la mayoría de la población sudafricana y asegurar un futuro de paz y de concordia en el África austral. Desde esta tribuna quiero hacer un llamamiento a las autoridades sudafricanas para que de manera inmediata e incondicional pongan en libertad a Nelson Mandela, así como a los demás prisioneros políticos, a fin de que se puedan crear las mínimas condiciones de diálogo que permitan evitar el desastre que se avecina.

Ante el reto de la violación de los derechos humanos, las Naciones Unidas han abierto una nueva era en que ha sido posible establecer medios internacio-

nales de promoción y de defensa de la libertad y de la dignidad de la persona humana. Ahora ya se puede pedir cuentas a los Estados de estas actuaciones.

España puede legítimamente decir que se encuentra en primera fila entre los países que han aceptado libremente someterse a estos controles internacionales, tanto de las Naciones Unidas como aun a los más estrictos del Consejo de Europa.

Defender los derechos humanos es también proteger a los ciudadanos frente al terrorismo, cuyo objetivo no es otro que acabar con la convivencia y la libertad. Como los fascismos, el terrorismo pretende imponerse por la fuerza a las sociedades democráticas. Esta nueva forma de totalitarismo, que pisotea por igual la vida y la libertad del hombre, tiene cada día un mayor componente internacional y, por ello, tiene que ser también internacional la respuesta que entre todos debemos darle.

La crisis económica internacional sigue haciendo sentir sus secuelas perniciosas sobre muchos países del mundo y, en particular, sobre los países menos desarrollados. La tenue recuperación de la actividad económica y, con ella, la del comercio internacional, no ha tenido suficientes efectos de arrastre para amplias zonas del planeta. Tampoco ha permitido reducir significativamente los más graves problemas que sufren las economías de muchos países industrializados, es decir, los problemas del desempleo y de la obsolescencia tecnológica.

El fuerte endeudamiento exterior de muchos países en vías de desarrollo es uno de los problemas más importantes que tiene hoy planteada la comunidad internacional. Junto a terremotos naturales, como los que todos hemos vivido en estos días en solidaridad con el hermano pueblo de México, hay también auténticos terremotos financieros.

Es importante, en primer lugar, el problema de la deuda para los países deudores, sometidos a cargas agobiantes. Pero también lo es para los países industriales por los elementos de fragilidad que suponen para los sistemas financieros. Lo es, en definitiva, para el conjunto de la economía internacional.

La evolución que ha llevado en poco más de diez años a las dificultades actuales constituye una historia compleja.

Pero es bueno aceptar que en la génesis de estos problemas actuales, las responsabilidades han estado profusamente distribuidas. Es importante sobre todo reconocer que el problema de la deuda no es un fenómeno aislado, sino que forma parte integrante del desarrollo económico en un mundo interdependiente y que su solución es, por tanto, una tarea de todos los países, tanto de los deudores como de los acreedores.

Por parte de los países fuertemente endeudados, su contribución inevitable a la solución de este problema tiene que estar centrada en el desarrollo de

políticas de reformas y de ajustes económicos que implican programas de austeridad, pero que también suponen una actualización de los recursos y de los sistemas productivos. Son políticas económicas ingratas –las conozco bien–, casi siempre asediadas por impacencias y atacadas desde propuestas tan simplistas como engañosas.

Pero estas políticas merecen nuestro respeto, nuestro aliento y nuestra ayuda. Debemos, por consiguiente, apoyarlas, muy especialmente cuando se están adoptando por gobiernos democráticos que tienen que abrirse paso con duro esfuerzo para superar la crisis y mantener las libertades, con frecuencia conquistadas a un altísimo coste.

Ahora bien, ese respeto y ese apoyo tienen que expresarse mediante una colaboración efectiva.

Tenemos que ser conscientes de que, por muy firme que sea la voluntad de los países deudores de aplicar políticas de ajuste, existe un límite más allá del cual aspiraciones indiscutibles para la dignidad del ser humano generan tensiones sociales que se hacen irresistibles.

Es necesario, por consiguiente, que cuando estos países practiquen políticas económicas sanas puedan contar con una cooperación internacional eficaz que les permita graduar sus esfuerzos dentro de límites tolerables y, al mismo tiempo, que les permita generar un horizonte de esperanza para sus pueblos.

La cooperación de los países acreedores no puede limitarse a tratar los problemas financieros caso por caso y a considerar el tema de la deuda como un hecho aislado. La realidad es que las políticas monetarias, fiscales y comerciales de los países industriales afectan directa y gravemente a los países en desarrollo y condicionan su propia capacidad de pago.

Se puede producir la paradoja de que los países industriales mantengan políticas financieras desajustadas mientras exigen, presionando con restricciones exteriores, que los países endeudados luchen por su solvencia externa con costes sociales y políticos a veces no soportables.

Y es aún menos razonable que se pida a los países endeudados la aplicación de políticas de ajustes estructurales, mientras que los países industriales recurren al proteccionismo como forma de eludir sus propias adaptaciones a las condiciones cambiantes de la economía mundial.

Así, pues, el problema de la deuda requiere esfuerzos y disciplina por parte de los países deudores, pero exige también una cooperación intensa y clara de los países industriales, que excede ampliamente de los acuerdos financieros de renegociación de pasivos.

España, por su dimensión económica relativamente modesta, no pretende un papel protagonista en el tratamiento de estos problemas y mucho menos

caerá en la tentación de la demagogia irresponsable. Consideramos que las dificultades planteadas han de superarse mediante una cooperación internacional con un horizonte temporal adecuado y con una visión amplia de todos los intereses en juego. Les puedo asegurar que España, con intereses propios en el tema como las demás naciones, con una comprensión profunda hacia los problemas de los países endeudados y con una vinculación muy estrecha con algunos de ellos, está dispuesta a participar en esa cooperación y a estimularla. Para ello, defenderemos estos puntos de vista en cuantos foros internacionales tenemos participación y vamos a tenerla en un futuro muy próximo también, en el caso de la Comunidad Europea.

He aquí a grandes trazos el panorama inquietante que se nos revela en una visión apresurada del horizonte internacional. No es éste el mundo al que aspiramos ni el que hacía esperar la Carta de las Naciones Unidas. Y, sin embargo, es mucho lo que esta Organización ha hecho en favor de la paz y del progreso de la humanidad en los últimos cuarenta años. El juicio de la opinión pública mundial sobre las Naciones Unidas depende en gran medida de su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En este sentido, sería injusto olvidar que la Organización ha contribuido a evitar que situaciones de tensión degeneraran en enfrentamientos abiertos o a limitar también los efectos de conflictos locales. En último término, la obligación de todos los Estados de tener que justificar en este foro sus actuaciones internacionales, aumenta el coste político de cualquier actuación contraria al espíritu o a la letra de la Carta.

Hay otras esferas en que la labor de las Naciones Unidas, contemplada con perspectiva histórica, se puede calificar como impresionante. Cuando estamos a punto de conmemorar el vigésimo quinto aniversario de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, cómo no recordar que las Naciones Unidas han sido protagonistas de la descolonización y que su influencia ha sido decisiva en la aceleración del proceso.

Es cierto que aún quedan cuestiones pendientes; pero en todas ellas esta Organización ha trazado el adecuado marco para una solución, sea mediante el ejercicio del derecho de autodeterminación, sea mediante la aplicación del principio de la integridad territorial.

Una de las cuestiones coloniales pendientes afecta directamente a mi país: me refiero al caso de Gibraltar. Recientemente, España y el Reino Unido han dado un paso importante para la solución definitiva del problema al concluir la Declaración de Bruselas que prevé la apertura de negociaciones que incluyen todos los temas y, por tanto, el de la soberanía. De esta manera confiamos en poner fin, conforme a las directrices de las Naciones Unidas, a un anacrónico

contencioso, como otros que existen en el mundo, que ya no tiene razón de ser entre dos países unidos por su común pertenencia a las propias instituciones de Europa.

Desgraciadamente, el esfuerzo descolonizador no ha sido suficiente. Muchos países han permanecido atrapados en el círculo vicioso de la pobreza, agravada en numerosas ocasiones por las consecuencias de catástrofes naturales. También en este campo las Naciones Unidas han desplegado una ingente actividad, mediante el establecimiento de fondos y de programas de cooperación para el desarrollo, de cooperación técnica y de ayuda humanitaria y de emergencia, que han beneficiado a millones de seres humanos.

No es, pues, en absoluto desdenable el historial de las Naciones Unidas. Sin embargo, tenemos que admitir, al compararlo con la inmensa tarea aún pendiente, que no ha respondido plenamente a las esperanzas de los fundadores de la Organización ni a las expectativas de los pueblos. Ello ha provocado una cierta devaluación del multilateralismo como método de ordenación de la sociedad internacional.

Se da la paradoja de que en un mundo cada vez más interdependiente y necesitado de cooperación internacional, es cuando se habla con más insistencia de esa pretendida crisis de los cauces multilaterales y se critica, a veces de manera implacable, a las Naciones Unidas. Este aniversario constituye una buena ocasión para analizar las causas de esta crisis y, a partir de aquí, diagnosticar lo que es falta de voluntad, por un lado, y deficiencias estructurales por otro, a fin de poner los remedios adecuados y de introducir las reformas que pudieran ser necesarias.

Hacer plenamente operativos los principios expresados en la Carta habría exigido una organización dotada de medios mucho más ambiciosos. En su lugar, la capacidad de acción de las Naciones Unidas fue estrictamente limitada. Esta desproporción entre los objetivos y los medios asignados a esta Organización es una de las fuentes permanentes de frustración y desencanto de la opinión pública internacional.

La falta de poder real de la Organización se podría haber visto compensada con una mayor cooperación entre las grandes Potencias. Después de haberse reservado un papel privilegiado en el Consejo de Seguridad, éstas se han limitado, en la práctica, a utilizar a la Organización, con mucha frecuencia, como un foro marginal de confrontación política e ideológica.

Por otro lado, al acercarnos al objetivo de la universalidad, la composición de los organismos internacionales se ha ido haciendo cada vez más compleja y heterogénea. Algunos países no terminan de aceptar esta heterogeneidad, reflejo del mundo de nuestros días, y critican la actuación de determinados órganos o agencias porque no se corresponden con sus aspiraciones o con sus intereses

particulares. Pero ni la política de silla vacía ni los intentos de instrumentalizar a un organismo internacional constituyen bases constructivas para el futuro.

La crisis del multilateralismo tiene, por consiguiente, su origen en la interacción de causas muy diversas y complejas. No debemos, por consiguiente, alimentar falsas esperanzas en su rápida superación. Y, sin embargo, es mucho lo que unos y otros podemos hacer. Es preciso que todos los países miembros adquiramos una mayor conciencia de nuestra responsabilidad hacia esta Organización, renunciando a toda interpretación unilateral de los principios de las Naciones Unidas.

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen, además, una responsabilidad especial acorde con el papel que les confiere la propia Carta. Sólo la mejora del clima político internacional y una mayor colaboración de las grandes Potencias en el seno del Consejo permitirán sentar las bases para una recuperación de la autoridad de las Naciones Unidas.

Los órganos subsidiarios y las agencias especializadas deben recuperar sus objetivos originales, para que una auténtica diferenciación de funciones permita al sistema de las Naciones Unidas desarrollar todo su potencial en favor de la cooperación internacional.

Finalmente, debemos reforzar la autoridad del Secretario General para que pueda cumplir plenamente la misión que le confiere la Carta. El llamamiento conjunto sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas, que recientemente suscribí con otros Jefes de Estado y de Gobierno, subrayaba el carácter central de la figura del Secretario General al afirmar que “debe desempeñar un papel activo en la solución de las crisis internacionales”, y que “las partes en los conflictos deben utilizar en forma constructiva sus buenos oficios y cooperar con él en sus esfuerzos de mediación”.

Antes de concluir mi intervención, creo que es inevitable, aunque no exento de riesgo, tratar de efectuar un balance: estos cuarenta años de vida de las Naciones Unidas han sido, a mi juicio, positivos.

La mayor parte de las carencias sobre las que aquí he reflexionado no son imputables a la Organización misma, sino a la falta de voluntad política de los Estados Miembros, a veces por egoísmo, otras por falta de solidaridad, también por pereza y no pocas veces, por desconfianza. Todas estas carencias deberíamos tratar de erradicarlas. Bien es verdad que para conseguir este objetivo haría falta un mundo distinto, pero a la vez este mundo no va a ser posible sin nuestro empeño decidido para superar los reveses y para no sucumbir al desaliento.

Tan sólo el hecho de que acudamos aquí mandatarios de tan numerosos y diversos países para realizar una meditación colectiva, debería servir para identificar, con objetividad, nuestros propios aciertos y fracasos.

Evitemos que el “demasiado poco y demasiado tarde” se convierta en el epitafio de todas aquellas instituciones que no supieron dar una respuesta adecuada, oportuna y justa a los grandes problemas de su tiempo.

Es esencial que nos esforcemos en comprender el presente con conceptos de hoy y no de ayer, como vía para preparar el mañana. Las Naciones Unidas no deben ser sólo un lugar de reunión para celebrar prolongadas deliberaciones sobre cuestiones de interés actual ni tampoco, mucho menos el hospital para las enfermedades febriles de la comunidad internacional. Las Naciones Unidas deben ser, ante todo, el punto de encuentro donde las soluciones a los problemas globales que nos afectan y los grandes planes para el futuro puedan elaborarse en común y ponerse en práctica mediante la cooperación multilateral.

En el pasado, hemos tendido a reaccionar frente a cada crisis, en vez de prevenirlas e impedir las y, como consecuencia, muchos de nuestros problemas nos aparecen hoy como insolubles o insuperables. En el futuro, deberíamos intentar que nuestra Organización no se limite a ser una red de seguridad en el momento de peligro, sino también, y ante todo, el centro de esfuerzos a largo plazo destinados a resolver los apremiantes problemas y desafíos de un mundo en transición y cada día más interdependiente.

Hoy nos enfrentamos al reto de tener que responder a unos objetivos ambiciosos con medios limitados. Las fuerzas de la razón y de la solidaridad deben prevalecer sobre las de la violencia y el egoísmo, si no queremos ser denunciados por los hombres y las mujeres del mañana, por haber sido ciegos a las oportunidades que el avance tecnológico nos ofrecía habiéndolas utilizado para fines destructores, en vez de emplearlas en la construcción de un mundo mejor.

Sin embargo, el realismo me obliga a insistir en que el único catalizador capaz de provocar la síntesis positiva de esos extremos es la voluntad política de los Estados Miembros de esta Organización. Ha llegado la hora de esperar menos y de aportar más entre todos.

En un mundo en que los instrumentos de paz son bienes escasos y frágiles, las Naciones Unidas, con sus insuficiencias, son nuestra mejor garantía. Hagamos que este 40 aniversario trascienda de las ceremonias, de las proclamas y de las buenas intenciones y que de él salga un compromiso auténtico de caminar firmemente hacia la paz, la prosperidad, la justicia y la libertad universales.

Ante esta Asamblea, puedo asegurar que el pueblo y el Gobierno de España no escatimarán esfuerzo alguno en esta empresa que consideramos común y a la que todos estamos llamados.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO
DEL REINO DE ESPAÑA SR. JOSÉ MARÍA AZNAR,
EN EL DEBATE GENERAL DEL QUINCUGÉSIMO OCTAVO
PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL DE
LAS NACIONES UNIDAS (A/58/PV.8)**

Nueva York, 23 de septiembre de 2003

Señor Presidente,

Siempre será un momento singular para el mandatario de un país el hecho de hablar en esta Asamblea General. Mi parlamento será breve, e incluso puede resumirse al comienzo en muy pocas palabras. Son las siguientes: Les habla el Presidente de un Gobierno democrático, europeo y en crecimiento sostenido. Mis compatriotas valoran especialmente la existencia de libertades y el respeto a la ley como los factores del avance de España. Piensan que estos dos valores, la libertad en todos los campos de la vida y el hacer cumplir la ley, suman la mejor receta para el progreso de los pueblos.

Los últimos 25 años de progreso en mi país han coincidido felizmente con el cambio de milenio. La libertad de creencias, las opciones políticas pacíficas y la extensión de las libertades materiales han sido los valores que nos han hecho mejorar. Claro está que han sucedido no sin esfuerzos ni riesgos a lo largo del camino. Pero tengo la satisfacción de expresar ese progreso. La cultura de la convivencia bajo la constitución democrática se expresa plenamente en el español de la Península Ibérica y lo celebramos en el vigésimo quinto aniversario de nuestra Constitución. España es un país abierto y fiable internacionalmente, que desea iguales principios y situación para los demás.

Una voluntad determinada a aumentar la libertad en nuestro mundo y la preocupación por que se cumplan las leyes de la comunidad internacional guían nuestra actuación en el exterior. Esta es nuestra posición, compartida con tantos países presentes en esta ocasión.

El mundo será un lugar mejor si las reglas que nos damos son cumplidas. Si aquellos que las vulneran saben que su incumplimiento no prevalecerá. Las Naciones Unidas encarnan la legalidad internacional. Está en interés de todos que sus resoluciones sean cumplidas. Esta es la mejor manera de construir un mundo acorde con el derecho y no con la tiranía, con la libertad y no con la opresión.

Es probable que para ello esta Organización y su Consejo de Seguridad necesiten reformas. Es sin duda ésta una cuestión compleja y apoyamos los esfuerzos al respecto que realiza el Secretario General. Tengamos presente, en todo caso, que un aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad no significa necesariamente un aumento en la eficacia de éste. Pero, ante todo, lo que las Naciones Unidas necesitan es que sus propios miembros hagan valer sus resoluciones. Es necesario el esfuerzo decidido de todos los países para un mundo más seguro y más libre.

Ante la violación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, no caben las dudas. Antes bien, todos debemos velar por su cumplimiento. Todos debemos arrimar el hombro, porque está en interés de todos que los ideales de las Naciones Unidas se hagan realidad. De ahí nuestro compromiso con la seguridad, la estabilidad y la reconstrucción del Iraq, y nuestro compromiso también con la devolución de la soberanía al pueblo iraquí. No dilapidemos esfuerzos. No reproduzcamos querellas del pasado. El éxito en estas tareas en el Iraq será el éxito de toda la comunidad internacional. Cuento con que la conferencia de donantes que se celebrará en España el 23 y 24 de octubre será un gran paso en esa dirección, y les traslado desde aquí mi invitación a que tomen parte en la citada conferencia.

Permítanme que les presente unas ideas más concretas. Nuestros esfuerzos deben ir dirigidos a restaurar la soberanía del pueblo iraquí de forma que pueda disfrutar de manera libre de sus propios recursos. Para ello propongo llegar a un acuerdo que permita llegar a la constitución de una fuerza multinacional, bajo un mando homogéneo y con una clara misión de garantizar la paz y la estabilidad.

Ante una situación de alto riesgo terrorista como sucede hoy en el Iraq, la tarea no puede confiarse a una fuerza de interposición, sino a una fuerza que asegure, precisamente, la paz, la seguridad y la estabilidad. Un segundo y posterior acuerdo en torno a la administración civil de los recursos iraquíes y los servicios públicos a la población, sería entonces más fácil de obtener. Me refiero a una administración civil y mixta dirigida por las Naciones Unidas y

coparticipada por los nuevos gobernantes que represente un Iraq pacífico y pluralista.

La paz, la seguridad y la libertad siempre han tenido enemigos, y no podemos cerrar los ojos ante esas amenazas. Esta misma Organización ha sido víctima de la violencia ciega del terror. No olvidemos que con su cobarde y vil atentado en Bagdad, los terroristas buscaban expulsar a las Naciones Unidas del Iraq y cerrar ese país al mundo. Los Estados que vulneran la legalidad internacional y los terroristas amenazan lo que más queremos, nuestras vidas y nuestra libertad.

La proliferación de armas de destrucción masiva les puede hacer aún más peligrosos. Creo firmemente que el compromiso y la cooperación real de todos los Estados nos dará la victoria contra el terror. El pasado mes de mayo pude compartir con los miembros del Consejo de Seguridad unas consideraciones sobre la lucha internacional contra el terrorismo. Permítanme retomarla muy brevemente ante ustedes. Continuemos trabajando en elaborar una lista general de organizaciones terroristas. Hay que llamar a las cosas por su nombre, y no dar coartadas morales ni políticas a los asesinos. Esforcémonos en nuestras prioridades. Cerremos las fuentes de financiación de los terroristas y evitemos que tengan acceso a armas de destrucción masiva. Los tratados de desarme en los ámbitos nuclear, químico y biológico deben servirnos para ello. Para prevenir e interceptar el tráfico ilícito de estas armas un grupo de países hemos puesto en marcha la Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación, cuya primera reunión se celebró en Madrid el pasado mes de junio. Les invito también a que se unan a ella.

Demos voz a las víctimas del terrorismo, nos lo reclama el triple imperativo de restituir la verdad, reivindicar la dignidad y rendir tributo a la memoria de las víctimas. Si los terroristas se han servido a veces de tribunas públicas, es una exigencia moral proporcionar a las víctimas un foro institucional donde sean escuchados. Quitemos las caretas a los terroristas y oigamos de verdad a las víctimas.

Se ha dicho con razón que las Naciones Unidas no habían nacido para conducir al mundo al paraíso, sino para evitar que el mundo cayera en el abismo. No hay paraísos en la tierra. Son los esfuerzos por que el mundo sea más seguro y más libre los que nos alejan del abismo y los que nos permiten que esta Organización pueda hacer realidad sus altos ideales. Ojalá nadie escatime su esfuerzo en esta tarea.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO
DEL REINO DE ESPAÑA
SR. JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO,
EN EL DEBATE GENERAL DEL QUINCUAGÉSIMO NOVENO
PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL (A/59/PV.4)**

Nueva York, 21 de septiembre de 2004

Señor Presidente,

Esta es la primera vez que, en nombre de mi país, me dirijo a la Asamblea General de las Naciones Unidas, y lo hago con una profunda satisfacción. Somos un país antiguo y diverso, con diversas lenguas, con distintas tradiciones, con distintas culturas. Somos un país europeo, mediterráneo e iberoamericano.

Hablo en nombre de un país al que no le han faltado las dificultades a lo largo de la historia, cuyas generaciones vivas han conocido una guerra civil, una dictadura de casi cuatro décadas y una democracia que ya ha cumplido 25 años y nos ha aportado un gran progreso. También conocemos el terrorismo, que nos lleva golpeando más de 30 años, con 1.000 vidas humanas perdidas.

Estos últimos 30 años, los españoles y las españolas hemos aprendido muchas cosas del terrorismo. Hemos aprendido pronto su iniquidad, hemos aprendido a conocerlo, hemos aprendido a resistir, a soportar con valor y dignidad sus golpes, hemos aprendido a combatirlo. Por eso, porque lo llevamos viviendo durante décadas, los ciudadanos de mi país comprendimos muy bien el dolor del pueblo norteamericano el 11 de septiembre de hace tres años. Sabíamos cómo se sentían, sabemos cómo se sienten. Aquí, en Nueva York,

quiero expresar la profunda solidaridad del pueblo español con esta gran nación que son los Estados Unidos.

Comprendemos bien todo el dolor que en estos últimos tiempos se ha desatado en Yakarta, en Bali, en Casablanca, en Riad y en Beslan. Conocemos los secuestros, las bombas, los tiros en la nuca. Sabemos el significado de la palabra compasión.

El 11 de marzo de este año, un atentado terrorista segó la vida de 192 personas en Madrid. Era un terrorismo nuevo en nuestro país, pero la sangre y el dolor eran los que ya conocíamos. Quiero expresar desde esta tribuna el agradecimiento a todas las naciones por la solidaridad que hemos sentido, como país, ante el sufrimiento por el brutal atentado de Madrid.

Los españoles, las españolas, no tuvieron miedo. Al día siguiente del atentado salieron de sus casas por millones, llenaron las calles y las plazas de las ciudades y los pueblos de mi país y, una vez más, otra vez más, manifestamos nuestra repulsa, nuestro desprecio unánime a la barbarie terrorista.

Treinta años resistiendo el terrorismo nos han enseñado que el mayor riesgo de una victoria de los terroristas se produce cuando, para luchar contra el terror, la democracia traiciona su propia esencia. Los Estados limitan las libertades, cuestionan las garantías judiciales o realizan operaciones militares preventivas. Eso es lo que ha aprendido mi pueblo: que es con la legalidad, la democracia y la política como somos más fuertes, y ellos más débiles.

Resistiremos al terrorismo. Nuestra historia es nuestro aval. Seguiremos nuestro combate contra el terrorismo. Pero lo haremos siempre desde la legalidad nacional e internacional. Lo haremos desde el respeto a los derechos humanos y a las Naciones Unidas, y sólo así. No es sólo la ética de la convicción la que nos impulsa, es sobre todo la convicción de la ética. La convicción de que es así, desde la legalidad, y sólo así, como se gana el combate al terrorismo.

El terrorismo no tiene justificación. No tiene justificación, como la peste; pero como ocurre con la peste, se puede y se deben conocer sus raíces; se puede y se debe pensar racionalmente cómo se produce, cómo crece, para combatirlo racionalmente.

El terrorismo es la locura y la muerte, y lamentablemente siempre habrá fanáticos dispuestos a asesinar para imponer su locura por la fuerza. Dispuestos a extender la semilla del mal. Pero la simiente del mal se malogra cuando cae en la roca de la justicia, del bienestar, de la libertad, de la esperanza; pero puede arraigar cuando cae en la tierra de la injusticia, de la pobreza, de la humillación, de la desesperación.

Por eso la corrección de las grandes injusticias políticas y económicas que asolan al planeta privaría a los terroristas de sustento popular. Cuanta más gente viva en condiciones dignas en el mundo, más seguros estaremos todos.

En este contexto quiero referirme al Iraq. Pero ante todo quiero referirme a las miles de víctimas que este conflicto ha originado, a los iraquíes y a los soldados y civiles que allí han perdido la vida. Para ellos y para sus países, nuestra permanente solidaridad.

La abrumadora mayoría del pueblo español se manifestó en contra de esta guerra. No nos convencieron las razones que esgrimieron quienes la promovieron. Manifestamos esta opinión en el Parlamento español, en las calles, a gritos, bien alto. Dijimos también que la guerra era mucho más fácil de ganar que la paz. La paz es la tarea. Una tarea que exige más valentía, más determinación y más heroísmo que la guerra. Por eso las tropas españolas regresaron del Iraq.

En todo caso, lo que ahora importa es contribuir a restablecer completamente la soberanía e independencia del Iraq, de un Iraq democrático y en paz con sus vecinos. No regatearemos esfuerzos en esta tarea. Por ello, España participó activamente en la elaboración de la resolución 1546 (2004) y va a seguir apoyando política y financieramente el proceso de normalización política y el fortalecimiento de instituciones democráticas iraquíes.

No habrá seguridad ni estabilidad en el mundo mientras sangre el conflicto de Oriente Próximo, que es el tumor primario de múltiples focos de inestabilidad.

España defiende con firmeza las resoluciones aprobadas por las Naciones Unidas, así como otros instrumentos como la hoja de ruta del Cuarteto, que todavía no ha comenzado a aplicarse. Y el tiempo perdido se cuenta en vidas humanas.

España está al lado de Israel frente al terrible azote del terrorismo, contra el que tiene derecho a defenderse por medios legítimos. España expresa su firme defensa de un Estado palestino viable y democrático que viva en paz y seguridad con el Estado de Israel. Israel podrá contar con la comunidad internacional en la medida en que respete la legalidad internacional; y el trazado del muro de separación no lo hace.

España se compromete a no escatimar ningún esfuerzo político, diplomático o de cooperación para ayudar a traer la tan necesaria paz en Oriente Próximo.

Pero también hace un llamamiento urgente desde esta tribuna a los Estados Unidos de América, a la Unión Europea, a Rusia y a las Naciones Unidas para que pongan en marcha la hoja de ruta. Son cuatro instancias poderosas y queremos que apliquen una fuerza diplomática decisiva.

En el plano humanitario, España ha realizado una contribución de varios millones de euros para hacer frente a la terrible crisis en Darfur. Pero es necesario que las autoridades sudanesas adopten sin dilación todas las medidas necesarias para acabar con las atrocidades, llevar a juicio a los culpables y normalizar la situación en la región. También es preciso que los grupos rebeldes y milicias respeten

el alto al fuego y adopten una actitud constructiva en la mesa de negociaciones. En este contexto, es necesario apoyar las iniciativas de la Unión Africana.

España considera que no podemos seguir aceptando pasivamente la prolongación de los conflictos olvidados de África y por eso hemos apoyado, junto con nuestros socios de la Unión Europea, el establecimiento del Instrumento de Paz para África, con el objetivo de promover soluciones regionales a las crisis en dicho continente.

En el Magreb, España desarrolla una política activa y global para reforzar la estabilidad política y el desarrollo económico y social de la zona. Creemos que la integración regional y la interdependencia con España y Europa es la vía para lograr estos objetivos.

En relación con el Sáhara Occidental, España apoya vigorosamente la búsqueda de una solución política, justa, definitiva y aceptada por todas las partes, que respete los principios enunciados en las resoluciones de esta Organización. Desde esta tribuna hago un llamamiento para que, en el marco de diálogo y de negociación establecido por las Naciones Unidas, todas las partes implicadas redoblen sus esfuerzos para resolver un conflicto enquistado desde hace demasiados años.

Quiero reafirmar el compromiso español con las operaciones de mantenimiento de la paz, como elemento fundamental del multilateralismo eficaz que queremos fomentar, compromiso político que se ha reflejado ya en aportaciones concretas de contingentes militares para el Afganistán y Haití, bajo sendos mandatos explícitos del Consejo de Seguridad.

La seguridad y la paz sólo se extenderán con la fuerza de las Naciones Unidas, con la fuerza de la legalidad internacional, con la fuerza de los derechos humanos, con la fuerza de la democracia, de los hombres sometidos a las leyes, de la igualdad, de la igualdad de las mujeres y los hombres, de la igualdad en las oportunidades se nazca donde se nazca. La fuerza frente a quienes manipulan o quieren imponer cualquier religión o creencia. La fuerza de la educación y la cultura. Porque la cultura es siempre paz. Consigamos que la percepción del otro este teñida de respeto. Y la fuerza del diálogo entre los pueblos.

Por eso, como representante de un país creado y enriquecido por culturas diversas, quiero proponer ante esta asamblea una alianza de civilizaciones entre el mundo occidental y el mundo árabe y musulmán. Cayó un muro. Debemos evitar ahora que el odio y la incomprensión levanten otro. España somete al Secretario General, cuya labor al frente de la Organización apoya con firmeza, la posibilidad de constituir un grupo de alto nivel para llevar a cabo esta iniciativa.

Esta es la casa de las naciones, pero sólo veo a hombres y mujeres, sólo escucho las voces de hombres y mujeres que representan a miles de millones de hombres y mujeres. Y de todas esas voces, muchas tenues, casi silenciosas,

voces de niños, casi sin fuerza, sin esperanza, viven en tierras asoladas por la pobreza y las desigualdades.

A ellos me quiero dirigir ahora para proclamar que España apoya firmemente los objetivos de la Declaración del Milenio en materia de desarrollo, de erradicación de la pobreza y de preservación del medio ambiente. La pobreza es la causa principal de los movimientos migratorios incontrolados. Pero ningún muro, por alto que sea, impedirá a los que la sufren intentar huir de la miseria para conquistar su dignidad de seres humanos.

Por ello, estamos firmemente comprometidos con la declaración política que adoptamos ayer en el marco de lo que se conoce como la Alianza Internacional contra el Hambre, promovida por el Presidente Lula da Silva, que establece nuevas vías de financiación del desarrollo. El Gobierno de España va a incrementar sustancialmente su ayuda oficial al desarrollo para alcanzar el 0,7 del producto interior bruto.

Para que haya paz, seguridad y esperanza en muchos lugares y latitudes del mundo es necesario reforzar los instrumentos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos así como su aplicación efectiva. Este es uno de los pilares básicos de nuestra política exterior. Nuestros objetivos son la firme ratificación del Protocolo facultativo a la Convención contra la tortura, la abolición universal de la pena de muerte, la lucha contra la discriminación de la mujer y la violencia de género, el fin de la discriminación por motivos de orientación sexual, la protección de los menores y la lucha contra los abusos y explotación a los que son sometidos, y la estricta observancia de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia.

La paz y la seguridad en el mundo exigen el respeto a la legalidad. Por ello, España quiere promover el eficaz funcionamiento de la Corte Penal Internacional. Con este fin, quiero hacer un llamamiento a todos los Estados que no hayan ratificado todavía el Estatuto de la Corte para que lo hagan íntegramente, sin condiciones ni demoras, y, de este modo, nos ayuden en el empeño común de construir un mundo más justo.

Mi Gobierno apoya decididamente el proceso de reforma de las Naciones Unidas que establece la Declaración del Milenio y respalda las iniciativas del Secretario General para la reforma y fortalecimiento institucional de la Organización. España cree esencial para el futuro del orden internacional que la reforma tenga por objetivo asegurar el cumplimiento efectivo de las resoluciones de esta Organización, en particular las del Consejo de Seguridad.

La representatividad, la democratización, la eficacia y la transparencia del Consejo de Seguridad deben ser fortalecidas. Con este objetivo, España está dispuesta a considerar nuevas propuestas para construir un consenso sobre el

incremento del número de miembros no permanentes y sobre el uso del derecho de veto.

No puedo dejar de reafirmar aquí el compromiso de España con las justas causas de los pueblos latinoamericanos: con la consolidación de los regímenes democráticos y la estabilidad política en la región. Reitero además nuestro apoyo al progreso económico orientado a la reducción de las desigualdades y al reforzamiento de la cohesión social. No dejaremos de promover dentro de la Unión Europea un mayor acercamiento a la región mediante la construcción de una asociación estratégica entre ambos lados del Atlántico.

No quiero terminar mi intervención sin referirme a la cuestión de Gibraltar.

Todos los años se reiteran los mandatos de esta Asamblea General instando a España y al Reino Unido a proseguir sus negociaciones bilaterales con objeto de llegar a una solución definitiva de este contencioso. Quiero confirmar que mi país mantendrá su voluntad negociadora de llegar a una solución que beneficie a la región en su conjunto y escuche la voz de ese territorio no autónomo.

Las Naciones Unidas nacieron de la necesidad y de los ideales. Fueron hombres y mujeres que afirmaron su fe en el entendimiento de pueblos, de culturas, de países, y nos dejaron un legado de utopía. Pensaron que todo estaba a su alcance, la superación de viejos conflictos, la lucha contra la pobreza, derechos para cada ser humano. Y hoy nos podríamos preguntar ¿qué está a nuestro alcance?

Está casi todo. Es verdad que la historia de la humanidad no nos da demasiados motivos para el optimismo. Tampoco el mundo actual nos da muchas razones para mirar con superioridad a los hombres que nos precedieron. Uno de cada tres países en el mundo no vive en un régimen de libertad. Pervive la tortura. Hay en el mundo más de 30 conflictos armados. La mitad de las víctimas de la guerra son niños. Millones de personas padecen el SIDA. Mil millones de seres humanos viven con un dólar al día. Más de 800 millones de adultos son analfabetos. Más de 150 millones de niños no tienen acceso a ningún tipo de educación. Más de mil millones de personas carecen de agua potable. No. No. Tampoco ahora los seres humanos nos podemos sentir muy orgullosos.

Debemos luchar por superar esta situación. Las españolas y los españoles de hoy estamos dispuestos a que las mujeres y hombres que nos sucedan puedan decir: Ellos sí lo hicieron.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO
DEL REINO DE ESPAÑA
SR. JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO,
EN EL DEBATE GENERAL DEL SEXAGÉSIMO TERCERO
PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL
DE LAS NACIONES UNIDAS (A/63/PV.10)**

Nueva York, 25 de septiembre de 2008

Señor Presidente,

En pocas semanas se cumplirán 60 años desde que se proclamara la Declaración Universal de Derechos Humanos. Y estamos a medio camino en la aplicación de nuestras estrategias para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. La Declaración Universal de Derechos Humanos testimonia la decidida voluntad de dejarnos un mundo mejor que tuvo la generación de nuestros padres, una generación que sufrió, luchó y venció los totalitarismos y que condensó en aquel texto sus aspiraciones de libertad y prosperidad. Los objetivos de desarrollo del Milenio reflejan la voluntad no menos decidida de nuestra generación de afrontar, por fin, la pobreza extrema para dejar a nuestros hijos un mundo sin millones de seres humanos que sufren diariamente el hambre y la miseria.

Ambos propósitos, la afirmación del respeto de los derechos humanos y la consecución de los objetivos de desarrollo de Milenio son posiblemente los más nobles y comprometidos con la dignidad de los seres humanos que se hayan planteado en la historia de la humanidad. Ya sólo por este hecho cabría decir que, de todo el sufrimiento deliberadamente provocado por los hombres

durante las últimas décadas, en este tiempo no hemos dejado de aprender y no hemos dejado de avanzar.

Podemos sentirnos satisfechos de haber conseguido identificar y ensanchar los horizontes de los seres humanos en el planeta. Podemos sentirnos satisfechos por ello, pero de ningún modo complacientes. No cabe la complacencia porque, tanto si miramos en el horizonte de los objetivos de desarrollo del Milenio como si lo hacemos en el de los derechos humanos, la conclusión es la misma: los resultados aún están lejos de colmar nuestras aspiraciones, precisamente porque éstas conservan todo su valor, si es que no lo acrecientan aún más a medida que pasa el tiempo.

Hace diez años, cuando se conmemoraban los 50 años de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Presidente Nelson Mandela recordó que la pobreza constituye una ofensa contra ella, y que no es el resultado de fuerzas de la naturaleza, sino de la acción u omisión de los hombres, en particular de aquellos que ocupan posiciones de liderazgo en la política, la economía y otras esferas de la actividad humana. Conscientes de esta responsabilidad, nos comprometimos hace ocho años a hacer un esfuerzo único, en términos históricos, para aliviar la pobreza de millones de personas en el mundo.

Quiero expresar con toda claridad mi opinión de que no hemos avanzado como deberíamos, no hemos progresado tanto como nos habíamos propuesto. Y, sin embargo, la necesidad es la misma o superior al momento en que fueron acordados los objetivos de desarrollo del Milenio, hace ocho años.

Para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio en el año 2015 no podemos detenernos. No podemos excusar el incumplimiento de nuestras obligaciones en la situación de los mercados. No podemos escudarnos en las circunstancias para eludir nuestros compromisos. Porque no se trata sólo de atender imperativos éticos, en sí mismo inaplazables, se trata de actuar responsablemente en favor de la estabilidad y del equilibrio internacionales. Es apremiante ponerse a la tarea de construir al mismo tiempo un nuevo orden financiero mundial, que prevenga situaciones como las que estamos viviendo; y es apremiante proseguir con determinación en la lucha contra el hambre y la miseria. Hambre y miseria que sufren, inaceptablemente, millones de seres humanos, y que son fuente continua de conflictos y de presiones migratorias difíciles de controlar.

Les hablo en nombre de un país, España, que está haciendo un considerable esfuerzo de solidaridad en su política de cooperación. En los últimos cuatro años, España ha sido el Estado que más ha aumentado su asistencia oficial para el desarrollo, y nos hemos fijado el objetivo de alcanzar el 0,7% del producto interior bruto en 2012. Es un objetivo de la sociedad española,

que extiende este compromiso al deber de afrontar la actual crisis alimentaria. España considera que la mejor forma de reafirmar el pleno valor de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de no perder la referencia inexcusable de 2015, es profundizar en el designio histórico de ambas efemérides, que no es otro que el de alzar la dignidad humana, a la vez como un muro impenetrable a la arbitrariedad, al despotismo, y como un dique frente a la pobreza extrema.

Hace algunas semanas hice, en nombre del Gobierno de España, una propuesta que hoy quiero reiterar: convertir 2015 en el año de una moratoria universal de la pena de muerte, como primer paso para conseguir su abolición. Pido a los representantes de los países que aún contemplan la pena capital en sus ordenamientos que apoyen esta medida y que acepten participar en un proceso de reflexión sobre el sentido de este castigo infligido por los Estados.

La plena extensión y el reconocimiento universal de los derechos humanos, y la erradicación de la pobreza extrema, pueden parecer, en el tiempo histórico de una generación viva, aspiraciones utópicas. Pero ya no lo son, no deben serlo. A menudo, las utopías han sido sólo verdades prematuras. No las demoremos, no las aplacemos con actitudes de resignación o de torpe egoísmo. Porque, además, sólo con recorrer el camino ya estaremos trabajando en favor del orden internacional justo, seguro y solidario, que todos ambicionamos.

La crisis financiera internacional que se inició hace un año está irradiando sus efectos en la gran mayoría de las economías desarrolladas. Y también en las que lo están menos, pues puede afectar a los objetivos del Milenio: corre el riesgo de favorecer que los países más pobres sufran aún más debido a las malas prácticas en los países ricos. Porque, esta crisis financiera está poniendo de manifiesto, con crudeza, la necesidad de cuestionar los espacios económicos inmunes a la regulación y a la supervisión pública.

Ya sabemos a qué puede conducir la codicia especulativa en el caldo de cultivo de la desregulación. Es preciso, hoy más que nunca, reivindicar el papel de las instituciones, el papel de lo público como elemento racionalizador de los mercados, y el carácter instrumental de éstos al servicio de las necesidades reales de las familias, del bienestar de las personas, de su educación, de su salud y de la cohesión social. Igual que en el ámbito nacional, el Estado protege a los mercados de sus propios excesos. En el mundo de los mercados globales hacen falta instituciones que desarrollen paralelas funciones de control y de supervisión. Necesitamos una revisión de las reglas y las instituciones de la economía mundial. Necesitamos una visión compartida sobre el establecimiento de una nueva legalidad financiera internacional. Debemos aprender de los errores cometidos y debemos hacerlo pronto, con espíritu cooperativo.

Mi Gobierno se propone contribuir activamente a fraguar este nuevo orden financiero internacional. Promoveremos y respaldaremos un acuerdo que contenga compromisos ciertos de supervisión, transparencia y alerta temprana de las instituciones nacionales; que asegure el ágil concierto de las mismas para proveer la liquidez y de reservas anticíclicas de capital a los mercados en situaciones de necesidad; y que refuerce el papel de los órganos financieros internacionales. La prosperidad de nuestros pueblos sólo es posible si reinan la paz y la seguridad internacionales. Y la paz y la seguridad sólo serán posibles practicando un multilateralismo eficaz, asentado en el respeto y la salvaguarda de la legalidad internacional.

Para mi país, ya no hay otra forma de concebir el orden internacional. Hace cuatro años propuse, en esta misma sala, consolidar una alianza de civilizaciones con el objetivo de tender puentes entre diferentes culturas y derribar los muros de la incomprensión. Hoy compruebo con satisfacción que la iniciativa, impulsada por España y Turquía, ha sido plenamente asumida por las Naciones Unidas y que cuenta ya con el apoyo de un Grupo de Amigos compuesto por 90 Estados y organizaciones internacionales. El mundo sólo puede aspirar a la paz cuando el diálogo y el entendimiento sobre valores comunes, respetuosos de la diversidad, se eleven sobre la intolerancia y el fundamentalismo.

España seguirá haciendo valer esta convicción en todos los escenarios donde nuestra aportación es y pueda ser relevante. En las Naciones Unidas y con las Naciones Unidas, en primer lugar. Lo haremos no sólo porque ésta es la mejor forma de hacer presentes los anhelos mayoritarios de la sociedad española. También, porque así queremos asumir nuestra responsabilidad con el orden internacional justo, seguro y solidario, en el que creemos. La capacidad de progreso humano es incuestionable.

El afán de descubrir, de innovar, de superarse, abre puertas todos los días, en todos los campos a las necesidades de los hombres. Se trata de poner esta inmensa fuerza creativa al servicio de los valores en los que se funda la dignidad de las personas, eliminando arbitrariedades, injusticias y todas las discriminaciones, empezando por las que históricamente y de manera tan injusta han sufrido las mujeres.

Y no nos podemos detener, y no nos podemos resignar. Desde las Naciones Unidas, con actitud racional, con la ilusión de valores compartidos, podemos lanzar una etapa de prosperidad y de cohesión mundial.

Para ello, necesitamos concertación y no unilateralismo. Necesitamos que el desarrollo sea sostenible, y no incontrolado. Necesitamos diálogo político permanente, y no ceder a viejas tentaciones de nuevas guerras frías. Necesitamos erradicar la pobreza extrema, y denunciar el egoísmo de los más ricos.

Necesitamos las Naciones Unidas. Necesitamos a todos los hombres y mujeres que saben que su dignidad depende de la dignidad que puedan alcanzar sus semejantes. Ante todo, nos necesitan cientos de millones de personas en África, Latinoamérica y Asia.

Éste ha de ser el sentido primordial de nuestra tarea. España se siente comprometida y cumplirá con su deber histórico para erradicar la miseria y la pobreza extrema del mundo. Esta generación lo puede hacer; esta generación lo debe hacer.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO
DEL REINO DE ESPAÑA
SR. JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO,
EN EL DEBATE GENERAL DEL SEXAGÉSIMO CUARTO
PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL
DE LAS NACIONES UNIDAS (A/64/PV.5)**

Nueva York, 24 de septiembre de 2009

Señor Presidente,

Hace sólo poco más de un año vivíamos con extraordinaria inquietud el desplome de algunos de los gigantes financieros de los países más ricos del mundo. Ese “crack” financiero precipitó una crisis económica mundial en la que, a pesar de los incipientes signos de recuperación, todos seguimos envuelto.

Descubrimos entonces con crudeza que no contábamos con las pautas y las reglas necesarias para prevenir lo que estaba ocurriendo en el sistema financiero global, a pesar de que ya era global. Es ahora cuando, a partir de las cumbres del Grupo de los 20 en Washington y en Londres, hemos sentado las bases para remediar la crisis, quedando pendiente que se culmine la tarea en Pittsburgh.

A pesar de lo que se dice, esta no ha sido la primera crisis de la globalización. Ha sido más bien la primera crisis de la gobernanza global; la crisis de una globalización insuficientemente gobernada. Tenemos la obligación de aprender una lección en esta oportunidad; desde luego, aprender la lección relacionada con la crisis financiera y económica, pero también con los demás desafíos globales, que precisan tanto de una determinación colectiva como

de instrumentos de acción política coordinada y multilateral. Además, esos desafíos están interrelacionados. No podemos aspirar al desarrollo económico y social sin la existencia de condiciones de paz y seguridad adecuadas para las naciones y los ciudadanos y, a la inversa, no es posible construir una paz y una seguridad duraderas sin un desarrollo que sea sostenible.

Esa voluntad de responsabilizarnos conjuntamente de los problemas y las soluciones, que ha resurgido con fuerza estos últimos meses, es la que nos debería llevar a no fracasar en la respuesta a los conflictos y a las amenazas que aún se ciernen sobre la seguridad y la paz mundiales. Esa voluntad es la que nos debería llevar a no fracasar en la lucha contra el hambre y la pobreza extrema; es la que nos debería llevar a no fracasar en el compromiso efectivo de combatir los efectos del cambio climático, o en la persecución del crimen organizado, el terrorismo y la piratería. Por tanto, tenemos una gran oportunidad al alcance de la mano.

Aquí, delante de nuestros ojos, con ocasión de este debate general de las Naciones Unidas, al cumplirse un año del “crack” financiero que ha estado a punto de llevarse por delante el bienestar de los países desarrollados y la posibilidad de aspirar a él en tantos otros, quiero afirmar que España es un país comprometido con el multilateralismo y con la necesidad de seguir articulando un sistema de gobernanza global, y comprometido en relación con cada uno de los retos a los que acabo de referirme. Sin embargo, antes de referirme a esos retos, quiero empezar por decir que el multilateralismo no es sólo un procedimiento para adoptar decisiones y resolver conflictos en el orden internacional. Es también eso, sin duda; pero para que el multilateralismo sea eficaz y duradero requiere ante todo de dos premisas de carácter material.

En primer lugar, el multilateralismo es inseparable de la fidelidad a los valores democráticos, a los derechos humanos y a la igualdad efectiva entre las mujeres y los hombres de todo el mundo. En este último sentido, me satisface mucho la última resolución aprobada por la Asamblea General, que hará posible que una única entidad se haga cargo de todas las cuestiones de género.

Pero hoy, la firme defensa de la democracia tiene ante todo un nombre y un país: Honduras. Allí, nuestros hermanos de América Latina, que han visto consolidar la democracia y la expectativa del bienestar en los últimos años, con el apoyo de España y de la comunidad internacional, han decidido que van a ganar el desafío de Honduras. No vamos a aceptar un golpe antidemocrático. No lo vamos a aceptar, y la democracia ha de retornar a Honduras.

En segundo lugar, y no menos importante, el multilateralismo requiere de una cultura, o al menos de un clima de diálogo, de respeto, de reconocimiento entre países, entre regiones y, más ampliamente, entre civilizaciones. Hace

cinco años me dirigí por primera vez a esta Asamblea General para proponer la creación de una Alianza de Civilizaciones, con el fin de favorecer el entendimiento y la cooperación entre naciones y pueblos de distintas culturas y religiones y de contrarrestar las fuerzas que alimentan el extremismo y ponen en peligro la paz.

Nos podemos congratular de que, desde entonces, con la iniciativa, se haya visto incrementado el número de miembros de su grupo de amigos, que hoy supera el centenar, así como el número de miembros de la red de asociaciones, de organizaciones internacionales y de representantes de la sociedad civil que aseguran la continuidad del proyecto. Adicionalmente, el hecho de que el tercer foro de la Alianza se vaya a celebrar el año que viene en Río de Janeiro da claras muestras de la universalidad de los principios que la inspiran. El respeto a la diversidad de civilizaciones, culturas y tradiciones es la condición para la eficacia y perdurabilidad de este multilateralismo que queremos ver reforzado sobre la base del paradigma de los derechos humanos y los valores universales que compartimos como miembros responsables de la comunidad internacional.

Cuando lancé desde esta misma tribuna, hace ahora cinco años, la iniciativa de la Alianza de Civilizaciones el momento era mucho menos propicio que el actual. Ayer, después de escuchar la intervención del Presidente de los Estados Unidos de América y de otros líderes internacionales, pensé que ha merecido la pena. Hoy la Alianza puede desplegar todo su potencial al servicio del multilateralismo eficaz que queremos y que ahora podemos construir. La iniciativa ha merecido la pena, y ha sido también un acierto –permítaseme expresarlo así– que las Naciones Unidas la hayan hecho suya a través del Secretario General Ban Kimoon y de su predecesor, Kofi Annan.

Por ello, España no puede sino congratularse de que el Presidente de la Asamblea General haya propuesto que el debate en este nuevo período de sesiones gire en torno al tema titulado “Respuestas efectivas ante las crisis mundiales: intensificación de las relaciones multilaterales y del diálogo entre civilizaciones en pro de la paz, la seguridad y el desarrollo internacionales”. Ahora debemos dar un nuevo paso.

La Alianza de Civilizaciones, que articula y concreta en el conjunto de las Naciones Unidas esos principios y valores, debería estar presente de forma estructural en sus órganos principales y en todos sus ámbitos. Ha llegado el momento de que esta Asamblea General apruebe una resolución que dé carta de naturaleza a esa dimensión estructural de la Alianza de Civilizaciones. España, junto con Turquía y el amplio grupo de amigos de la Alianza, trabajará para que dicha resolución pueda ser aprobada antes de que concluya este

otoño. Estoy convencido de que ésta contribuirá muy positivamente a la tarea que desarrollan órganos como el Consejo de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social e incluso el Consejo de Seguridad. El diálogo de civilizaciones ha de ser la lengua materna de las Naciones Unidas.

El nuevo multilateralismo ha sido esencial para dar ya algunos pasos significativos en materia de desarme y control de armamentos, como la prohibición de las minas antipersonal y de las bombas en racimo.

Ahora el mundo tiene la oportunidad de dar el gran paso: la abolición de las armas nucleares. El Presidente Obama ha tenido el coraje de poner esta cuestión sobre la mesa, y los Estados Unidos y Rusia, un país que es y seguirá siendo clave para la seguridad euroatlántica, están negociando el mayor recorte jamás acordado de estos arsenales. Los alentamos a ello. Saludamos esperanzados la iniciativa de convocar una cumbre especial del Consejo de Seguridad dedicada a la lucha contra la proliferación nuclear.

España, una nación que renunció a desarrollar o poseer armas nucleares, comparte plenamente este objetivo y lo apoyará con todos los medios a su alcance. En lo inmediato, esto debería llevarnos a reforzar el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, cuya Conferencia de Examen coincidirá en mayo de 2010 con la Presidencia de España de la Unión Europea. Me comprometo a hacer todo lo posible, desde mi país y desde la Unión Europea, para que de esta importante Conferencia salgan resultados concretos que nos permitan avanzar hacia esa perspectiva de un mundo libre de armas nucleares.

Vamos a seguir actuando con determinación y sin desánimo para construir y consolidar la paz en todos los ámbitos y regiones. Mi país se siente orgulloso de llevar 20 años contribuyendo a las misiones de paz de las Naciones Unidas. En 20 años hemos tomado parte en 22 misiones con un total de más de 100.000 efectivos.

En el momento actual, compartimos la inquietud y la preocupación por la situación en el Afganistán. Sin embargo, estoy seguro de que la comunidad internacional sabrá encontrar una solución, que no es ni puede ser sólo militar. La convicción compartida sobre el valor estratégico de la región y la solidaridad interna entre los países que estamos presentes en ella son más vigorosas que nunca y van a ser determinantes ante las dificultades que enfrentamos.

Además, quiero reiterar la necesidad de perseverar en la búsqueda de fórmulas para la paz en el Oriente Medio, por su capacidad de irradiar y de proyectarse sobre otros conflictos regionales como el que acabo de mencionar. El mundo tiene una tarea pendiente: la paz en el Oriente Medio, con dos Estados seguros: el Estado de Israel, pero también el Estado de Palestina, al cual la comunidad internacional deberá pensar en reconocerlo en un tiempo razona-

ble. La paz en el Oriente Medio ha sido y sigue siendo la primera prioridad estratégica para la comunidad internacional.

Según las últimas estimaciones, más de 1.000 millones de personas pasan hambre en el mundo; esto es, casi una sexta parte del total de la población mundial. Debemos decirlo en tantas ocasiones como sea posible: datos como éste, con el profundo sufrimiento humano que albergan, golpean una y otra vez nuestras conciencias como líderes de la comunidad internacional y como ciudadanos. Es injusto e inaceptable adentrarse en el siglo XXI, como lo estamos haciendo, con este radical desequilibrio en las condiciones de supervivencia de la humanidad. Es injusto, es inaceptable y es además inseguro; una fuente permanente de inestabilidad. No es posible aspirar a un mundo seguro si persisten los actuales niveles de desigualdad y de pobreza en el mundo.

Por ello, nuestro compromiso con la paz y la seguridad internacionales debe ir de la mano de un renovado empeño para erradicar la pobreza, usando nuestro liderazgo de forma responsable y solidaria y huyendo de la tentación, en tiempos de crisis económica, de rebajar nuestro compromiso con los más pobres y vulnerables de la Tierra.

La consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio debe ser un elemento central de la agenda internacional. A cinco años del 2015, con un esfuerzo colectivo sostenido, los Objetivos todavía son alcanzables. En el próximo período de sesiones de la Asamblea General debemos llegar a acuerdos concretos que garanticen el cumplimiento de los mismos.

Permítaseme reforzar la apelación a este perentorio esfuerzo común invocando el compromiso de mi país y de los ciudadanos de mi país, y que me refiera en particular a África. El siglo XXI debe pertenecer a un continente que ha estado demasiado tiempo desposeído en la historia de la humanidad: el continente africano. España se ha convertido en el séptimo donante internacional y en el octavo contribuyente de las Naciones Unidas, y ha asumido un claro compromiso en materia de seguridad alimentaria.

Durante estos últimos años, hemos nutrido entre todos la conciencia de la humanidad sobre la gravedad de las consecuencias del cambio climático. Está ya suficientemente extendida la conciencia de luchar contra el cambio climático y también de las oportunidades que nos ofrece para fundar un nuevo modelo de desarrollo económico, un desarrollo sostenible.

Con el cambio climático, ha pasado el tiempo de la toma de conciencia y ha llegado el momento de los compromisos. Ya no hacen falta más palabras; es el tiempo de los hechos, teniendo en cuenta las circunstancias de cada cual, pero para avanzar colectivamente, no para detenernos. Hemos sabido ver los efectos de la crisis económica, y todavía nos cuesta reaccionar ante los efectos

de un fenómeno mucho más devastador para generaciones sucesivas enteras. Ello es paradójico e incomprensible; más paradójico e incomprensible aún si tenemos en cuenta que la salida de la crisis económica pasa por asegurar el único crecimiento posible: el crecimiento sostenible.

Nos quedan 75 días hasta el comienzo de la cumbre de Copenhague. Pueden ser 75 días para el futuro o para el fracaso; 75 días para la responsabilidad o para la impotencia; 75 días para el acuerdo o para la defensa inútil de los propios intereses. Copenhague debe ofrecer dos respuestas al mundo sobre el qué y el cuándo. Una reducción de emisiones ambiciosa –el qué– y en un horizonte cercano y definido –el cuándo.

Para alcanzar esos objetivos también debemos pensar en el cómo. Sabemos que la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico en el ámbito de las energías favorecen la lucha contra el cambio climático.

Por ello España ha lanzado la propuesta de que cada Estado dedique al menos un 0,7% de su producto interno bruto para investigación, desarrollo e innovación en materia tecnológica y energética. Es una cifra de referencia que, como ya ocurre en la política de cooperación para el desarrollo, servirá para identificar un compromiso ante la comunidad internacional. Asimismo, mi país, con ocasión de su Presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010, se propone impulsar los acuerdos que todos estamos obligados a adoptar en Copenhague.

Por último, hace sólo un año nos veíamos sacudidos por un “crack” financiero que conmovió hasta el último lugar del mundo. Durante este tiempo todos hemos sufrido las consecuencias de esta crisis, pero todos también hemos tomado conciencia de la necesidad de avanzar en la construcción de la gobernanza global y hemos dado pasos resueltos en esta dirección. Sigamos por este camino, no sólo para seguir dando la batalla frente a la crisis y a favor del empleo, sino para superarla juntos y encarar con éxito los demás desafíos globales.

Aprovechemos este momento para la lucidez; aprovechemos esta oportunidad. Construyamos un multilateralismo eficaz, responsable y, ante todo, solidario. Desde 1945, nunca se habían dado como ahora las circunstancias para trasladar a la realidad del orden internacional los anhelos de los padres fundadores de las Naciones Unidas. Esos anhelos tenían como destinatarios a las generaciones venideras. Nosotros somos la primera generación que tiene a su alcance materializar el viejo y hermoso sueño ilustrado de un mundo gobernado por todos. Hagámoslo.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO
DEL REINO DE ESPAÑA,
SR. MARIANO RAJOY BREY,
EN EL DEBATE GENERAL DEL SEXAGÉSIMO SÉPTIMO
PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL
DE LAS NACIONES UNIDAS (A/67/PV.8)**

Nueva York, 25 septiembre de 2012

Señor Presidente,

Sean mis primeras palabras para felicitar al Sr. Vuk Jeremić por su elección como Presidente de la Asamblea General en su sexagésimo séptimo período de sesiones. Estoy convencido de que con su liderazgo e impulso, esta alta institución será capaz de hacer frente a los numerosos retos que tendrá ante sí en los próximos doce meses.

Deseo también expresar mi agradecimiento a su antecesor, el Embajador Abdulaziz Al-Nasser, y sumarme a las felicitaciones por su trabajo, deseándole todo lo mejor en sus nuevas tareas. España otorga un protagonismo fundamental a las Naciones Unidas. Por este motivo, he querido estar presente en la apertura de este debate general, el primero que tiene lugar tras mi investidura como Presidente del Gobierno de España. Siempre es un honor para un Jefe de Gobierno dirigirse a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Lo hago hoy en nombre de un país comprometido con la comunidad internacional y con la búsqueda de soluciones conjuntas para los problemas a los que nos enfrentamos. Fruto de este compromiso es nuestra voluntad de servir de nuevo en el Consejo de Seguridad en el periodo 2015-2016.

Quiero referirme en mi intervención a las razones que avalan la voluntad de España de trabajar en el Consejo con un espíritu abierto, constructivo y comprometido con la paz y la seguridad internacionales, con la promoción y defensa de los derechos humanos, y con la búsqueda de un desarrollo sostenible para todos.

Además de la gravedad de la situación económica y financiera, los desafíos a los que se enfrenta hoy la sociedad internacional son más numerosos y complejos que nunca. Esta Organización y su Asamblea General son clave en la forma de afrontarlos. Año tras año discutimos aquí estos problemas y sus posibles soluciones. Por eso creo que debemos preguntarnos hoy si estamos mejor que el año pasado. Y aunque pueda parecer lo contrario, yo creo que sí.

En un año hemos sido testigos de la inquebrantable voluntad de los ciudadanos árabes por consolidar sistemas democráticos en sus países. En España vivimos una difícil pero exitosa transición a la democracia y por ello sabemos que el camino no es, ni será, fácil. Nuestra experiencia puede ser útil a todos los países árabes que están viviendo procesos de transición.

Quiero reafirmar nuestro compromiso con la construcción de sociedades abiertas, inclusivas y democráticas, cuyas instituciones satisfagan los anhelos de dignidad y desarrollo de los ciudadanos. En estos procesos no tienen cabida los movimientos que promueven la violencia, sea cuál sea la justificación que se le quiera atribuir. Cualquier ataque o agresión, ya sea contra personas o instituciones, no es admisible y merece nuestra más rotunda condena.

El año pasado también dedicamos nuestros esfuerzos a buscar soluciones a la crisis en el Cuerno de África, y en especial a la situación en Somalia. Las dificultades persisten, pero Somalia avanza ya hacia la normalización. La cooperación en la lucha contra la piratería en el Índico es hoy mayor que nunca, y durante nuestra reciente presidencia del Grupo de Contacto contra la piratería en las costas de Somalia, hemos avanzado en la búsqueda de una respuesta internacional a este fenómeno criminal.

Asimismo, los esfuerzos humanitarios en esta región han permitido una mejora de la situación. España y el Programa Mundial de Alimentos firmaron hace cuatro meses un acuerdo para crear el mayor centro de preposicionamiento de alimentos del mundo en las Islas Canarias. Este centro del Programa Mundial de Alimentos permitirá atender de forma más rápida y eficiente las emergencias alimentarias en el continente africano.

El Afganistán sigue avanzando en el camino hacia la estabilidad, un camino que España ha recorrido junto al pueblo afgano durante más de una década. En ese empeño hemos dejado recursos, infraestructuras y, desgraciadamente, la vida de muchos compatriotas. Mi país seguirá contribuyendo

al desarrollo del Afganistán y a su búsqueda de la estabilidad y seguridad necesarias para ello.

Este año, en Río de Janeiro, hemos reafirmado nuestra visión común en favor de un futuro sostenible económico, social y medioambientalmente. España ha estado comprometida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio desde sus comienzos, con el mayor programa de cooperación de su historia, por valor de casi 1.000 millones de dólares, instrumentados a través del Fondo España-PNUD para los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Están ya en marcha las negociaciones para fijar unos nuevos objetivos de desarrollo sostenible y adaptar la estructura institucional a dicho compromiso. España mantendrá una presencia activa y constructiva en este proceso.

La lucha contra la impunidad internacional ha conocido también importantes avances este año. La Corte Penal Internacional ha iniciado su primer caso contra un ex-Jefe de Estado, demostrando que el fin de la impunidad por los crímenes más graves es un objetivo cada vez más cercano para la sociedad internacional. Quiero reiterar hoy el llamamiento a la ratificación universal del Estatuto de Roma.

Quiero referirme de manera especial al valioso y creciente papel que América Latina está desempeñando en el desarrollo de este sistema multilateral. Los logros y los avances que ha conquistado la región en ámbitos como la consolidación democrática, el crecimiento económico o la integración regional están teniendo su correspondiente reflejo en el incremento de su peso en la esfera internacional. América Latina ha mostrado su potencial en la consolidación del multilateralismo que promueve esta Organización.

España tiene el orgullo de compartir este espíritu a través de las Cumbres Iberoamericanas, y este año la Cumbre se celebrará en España. Este foro de encuentro muestra la apuesta de la Comunidad Iberoamericana por el diálogo, la igualdad y el respeto mutuo, siempre con la mirada puesta en el futuro. Creo que estos avances, que no son los únicos, son muestra de un año alentador pese a sus dificultades, y de que el sistema multilateral va dando respuestas a las crisis y necesidades, promoviendo el respeto y la defensa activa de los derechos humanos, y fomentando la presencia y participación de la mujer en todos los ámbitos y regiones.

Pero lógicamente merecen tanto o más nuestra atención aquellos problemas en los que apenas ha habido avances, o aquellos problemas que han surgido a lo largo de este último año, pues a ellos deberemos dedicarnos con más ahínco en los próximos doce meses. En primer lugar, quiero citar la crisis en Siria. Hace un año, en esta Asamblea, se hizo un llamamiento apremiante al régimen sirio para que pusiera fin a los abusos y crímenes contra su población.

Pese a los esfuerzos de la comunidad internacional, la situación no ha dejado de deteriorarse. Miles de víctimas inocentes, el sufrimiento insoportable de la población civil y el grave riesgo de extensión del conflicto a los países vecinos, nos obligan a actuar.

Quiero hoy reiterar el llamamiento al fin de toda violencia en Siria e instar al Presidente Al-Assad a que asuma su responsabilidad y deje paso a un proceso político, que permita superar el conflicto de forma pacífica. Apoyamos la labor del Enviado Especial Conjunto, Sr. Lakhdar Brahimi, para alcanzar este fin. La comunidad internacional, las Naciones Unidas, la Liga de los Estados Árabes y la Unión Europea seguimos preparados, a través de diferentes mecanismos, para acudir en ayuda de Siria.

En este escenario regional tan incierto, el Líbano ha conseguido mantenerse hasta ahora al margen de la espiral de violencia, un logro que ha sido alcanzado, en buena parte, gracias a la labor del contingente de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), en el que España es activo partícipe. Seguimos, un año más, sin avances en el proceso de paz del Oriente Medio. Defendemos que la solución al conflicto del Oriente Medio pasa por la existencia de dos Estados, el israelí y el palestino, que convivan en paz y seguridad. Todo retraso en la consecución de este objetivo conduce a una creciente frustración, que se traslada al conjunto de la comunidad internacional.

La comunidad internacional y, ante todo, los actores implicados, han de adoptar ya, con valentía, los gestos y decisiones necesarios para alcanzar esa paz global, justa y duradera, que dé respuesta a los legítimos anhelos de ambos pueblos. Mi Gobierno, comprometido con ese objetivo de paz, está convencido de que la creación de un Estado palestino viable es un elemento clave en la solución del conflicto, y que tendrá efectos beneficiosos para la seguridad y el bienestar de Israel, para la normalización de las relaciones regionales y, finalmente, para el conjunto de la comunidad internacional.

Hasta ese momento, las partes deben evitar poner en peligro la viabilidad de la solución de dos Estados. De particular gravedad es la situación en Malí y en todo el Sahel. A la crisis humanitaria se han sumado una grave inestabilidad política y una revuelta armada, que ha degenerado en movimientos terroristas que ya han causado muy graves daños a la población en el norte de Malí.

España condena sin paliativos la violencia y apoya los esfuerzos de las Naciones Unidas, la Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental para lograr una solución a esta crisis. Estos esfuerzos deben contar con el decidido apoyo de los países de la región, cuya población también sufre la inseguridad que la crisis genera y, sobre todo, deben ser lide-

rados por los propios malienses, que necesitan superar esta crisis institucional y restablecer la integridad territorial de su país.

En otro orden de cosas, deseo subrayar los esfuerzos dedicados por la comunidad internacional en general, y el Grupo E3+3 en particular, por relanzar las conversaciones con el Irán con el fin de despejar todas las dudas suscitadas por el Organismo Internacional de Energía Atómica relativas a su programa de enriquecimiento nuclear. Estas conversaciones se sustentan en la voluntad de encontrar una solución política y diplomática, una oportunidad que esperamos que todos los actores involucrados sepan aprovechar.

Reiteramos nuestro llamamiento al Irán para que cumpla dichas resoluciones sin dilación y ratifique y observe el protocolo adicional a su acuerdo de salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica.

También quiero expresar nuestro apoyo al proceso de las “Conversaciones a Seis”, como marco para la búsqueda de una solución diplomática a la crisis planteada por el programa nuclear de la República Democrática Popular de Corea. Consideramos que dicho país debe poner fin de forma completa y verificable a todas sus actividades nucleares con fines militares, cumplir todas las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en esta materia y respetar sus compromisos con el Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares.

Hemos avanzado en este año hacia un mundo más pacífico, justo y sostenible. Pero, como en los casos que acabo de citar, queda mucho por hacer. Para ello, España seguirá trabajando junto con las Naciones Unidas, pues creemos que solo mediante una acción concertada de la comunidad internacional se encontrarán soluciones. El deseo de mi país de servir en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el bienio 2015-2016 responde precisamente al convencimiento de que España puede seguir desempeñando, en el seno del Consejo, un papel activo en la búsqueda de soluciones conjuntas a los problemas comunes.

Ese convencimiento viene respaldado por la ejecutoria de España hasta hoy, por el compromiso demostrado con el multilateralismo y por las iniciativas lideradas por nuestro país en la búsqueda de la concordia y el desarrollo sostenible. España seguirá contribuyendo dentro de sus posibilidades a las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto mediante la aportación de tropas, como a través de la base de las Naciones Unidas para apoyo a las operaciones sobre el terreno, sita en Quart de Poblet, España.

Nuestro compromiso con las Naciones Unidas seguirá firme, participando activamente en aquellas iniciativas que hemos venido apoyando en los últimos años, por creer que son clave para lograr el futuro que deseamos. El desarme y

la no proliferación deben ser objetivos compartidos de toda la comunidad internacional. Consideramos que es necesaria la reactivación de la Conferencia de Desarme con un programa de trabajo ambicioso. España también apoya la renovación del mandato de la Asamblea General para proseguir las negociaciones de un tratado sobre el comercio de armas. Seguiremos trabajando para que sea un documento sólido, eficaz y jurídicamente vinculante y en el que se contemple la defensa de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Desde nuestra posición de miembros del Consejo de Derechos Humanos, seguiremos defendiendo el vínculo innegable entre el respeto a los derechos humanos y la paz y la seguridad en el mundo. Continuaremos trabajando igualmente para conseguir una moratoria universal de la pena de muerte. Mi país seguirá apoyando las negociaciones de un convenio global contra el terrorismo en el seno de las Naciones Unidas. Esta es una lacra que, por desgracia, España conoce bien. Deseo recordar hoy a todas las víctimas del terrorismo y transmitirles nuestro reconocimiento.

En el mes de julio, se celebró en Madrid una Conferencia de Alto Nivel sobre Víctimas del Terrorismo, en el marco del Foro Mundial contra el Terrorismo, en la que reiteramos la importancia del papel que las víctimas juegan en la completa deslegitimación, tanto social como moral, del terrorismo. Quiero agradecer el apoyo del Secretario General y del Presidente de la Asamblea General en esta tarea.

Continuaremos impulsando los objetivos de ONU-Mujeres tras un primer año cargado de trabajo y resultados. En este sentido, España, que ha sido el mayor donante de la entidad en su primer año de andadura, mantiene su compromiso con la igualdad entre hombres y mujeres y los esfuerzos para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas.

Mi país es un firme defensor del diálogo y del uso de medios pacíficos para la solución de controversias. Por ello, el próximo viernes vamos a presentar junto con Marruecos una iniciativa para promover la mediación y desarrollar las capacidades nacionales y locales en la cuenca mediterránea. Esta iniciativa será la primera plasmación en esta región de la resolución 65/283 de esta Asamblea General y del trabajo del Secretario General y del Grupo de Amigos de la Mediación.

España mantiene su compromiso activo a favor de una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable al contencioso del Sáhara Occidental, que prevea la libre determinación del pueblo saharauí de acuerdo con los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas. Como miembro del Grupo de Amigos, España apoya de manera decidida la labor del Secretario General, de su Enviado Personal y de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO).

Entre países amigos y aliados, como son España y el Reino Unido, un diálogo directo y sincero debe permitir superar cualquier diferencia. Por ello, quiero hacer hoy un llamamiento al Reino Unido para que reiniciemos el diálogo bilateral sobre la descolonización de Gibraltar, de acuerdo con los parámetros indicados por estas Naciones Unidas y plasmados en la Declaración de Bruselas de 1984. Hemos perdido ya demasiados años. Los esfuerzos de los Estados Miembros de esta Organización no serán suficientes si no los acompañamos de la necesaria adaptación de las Naciones Unidas al mundo actual.

El Secretario General ha lanzado un proceso de reforma del funcionamiento de la Organización, que mi país sigue atentamente. Quiero reiterar que España apoya esos esfuerzos del Secretario General, y llamamos al resto de los Miembros a seguir dialogando abiertamente sobre sus propuestas, analizando las mismas sin prejuicios y con la valentía suficiente para romper el statu quo cuando sea necesario. En este sentido, quiero reiterar nuestro apoyo a las reformas del Secretario General en materia de operaciones de mantenimiento de la paz. Igualmente, España es un firme impulsor de la iniciativa “Unidos en la Acción”, una apuesta esencial para modernizar el sistema de las Naciones Unidas, mejorar su eficacia y eficiencia en la lucha contra la pobreza y las desigualdades, y permitirle así hacer más con menos. Prueba del compromiso de España con esta iniciativa es que mi país ha sido su primer donante, aportando más de la mitad de los fondos totales para su financiación.

Quiero decir, por último, que el Consejo de Seguridad también tiene que adaptarse lo antes posible a la realidad del siglo XXI, que es muy distinta de la que le vio nacer. Los próximos meses seguiremos abiertos al diálogo en este tema y esperamos que bajo la dirección del Presidente Jeremić podamos encontrar entre las posturas conocidas un terreno común sobre el que construir un nuevo Consejo de Seguridad más eficaz, inclusivo, representativo y responsable ante la Asamblea. Son muchos los retos que afrontamos.

La firme voluntad de España es poder contribuir activamente a que, cuando dentro de 12 meses nos reunamos aquí de nuevo, la lista de problemas sea menor y podamos reconocer que tenemos unas Naciones Unidas más eficaces y más eficientes que hace un año, que sigan siendo garantía de paz y seguridad internacional, centro de estímulo e impulso de los derechos humanos, y motor de un desarrollo sostenible para nuestro futuro y el de nuestros hijos. En ese esfuerzo, y con la misma determinación de siempre, esta Asamblea General de las Naciones Unidas puede contar con España.

Muchas gracias.

**INTERVENCIÓN DEL PRESIDENTE DEL GOBIERNO
DEL REINO DE ESPAÑA
SR. MARIANO RAJOY BREY,
EN EL DEBATE GENERAL DEL SEXAGÉSIMO OCTAVO
PERÍODO DE SESIONES DE LA ASAMBLEA GENERAL
DE LAS NACIONES UNIDAS (A/68/PV.10)**

Nueva York, 25 septiembre de 2013

Señor Presidente,

En nombre de España, quisiera felicitar al Embajador Ashe por su nueva responsabilidad como Presidente de esta Asamblea General y trasladarle nuestro resuelto apoyo y mejores deseos. Su solvencia es una garantía de buen hacer para los próximos 12 meses. Deseo asimismo agradecer a su predecesor, el Sr. Vuk Jeremić, su eficaz trabajo en este último año y augurarle éxito en su nuevo cometido. Esta Asamblea General es el eje del sistema internacional. Aquí, todos tenemos los mismos derechos, con independencia de nuestro tamaño, población o desarrollo económico. Este es el órgano de las Naciones Unidas que encarna la igualdad soberana de los Estados. Aquí, las decisiones que adoptamos generan un acervo ante la opinión pública internacional difícilmente rebatible. Esta es la cámara deliberativa de la legitimidad global.

Aquí todos somos miembros permanentes, y es aquí donde el multilateralismo adquiere todo su sentido y vigor. España confía en las Naciones Unidas y apuesta decididamente por esta Organización, porque comparte plenamente los propósitos y principios que encarna. Nuestro compromiso con las Naciones Unidas no es mera retórica. España es el sexto contribuyente al sistema de las

Naciones Unidas. Este compromiso legitima nuestra aspiración a servir a los objetivos de las Naciones Unidas en el Consejo de Seguridad, en el bienio 2015-2016. Lo haremos con el mismo espíritu de diálogo y concertación que en la última ocasión en que esta Asamblea General depositó su confianza en España.

En los 10 años que han pasado desde entonces, mi país ha seguido demostrando con hechos su vocación de servir lealmente a los fines de las Naciones Unidas, a saber, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la resolución pacífica de los conflictos, la cooperación internacional para el desarrollo y la promoción y el respeto de los derechos humanos. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es un requisito imprescindible para el progreso de la humanidad. Porque España cree firmemente en la tríada de paz, seguridad y desarrollo, más de 130.000 soldados españoles han servido en operaciones de mantenimiento de la paz y misiones de ayuda humanitaria en todas las regiones del mundo desde 1989. Tropas españolas sirven actualmente bajo la bandera azul de las Naciones Unidas en la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano, contribuyendo desde 2006 a garantizar la paz y la estabilidad en el Líbano, en una región especialmente convulsa. Porque España milita en pro del desarme, la no proliferación y el control de los armamentos, hemos participado activamente en las negociaciones del Tratado sobre el Comercio de Armas.

Asimismo, hemos realizado esfuerzos en el ámbito de la prevención contra el terrorismo nuclear a través de diversas iniciativas internacionales. Porque España ha sufrido la violencia del terrorismo sabe que a las nuevas amenazas que parten de actores no estatales es preciso responder globalmente mediante la cooperación internacional. Hemos de aplicar integralmente la estrategia global de las Naciones Unidas contra el terrorismo y hemos de contar con un convenio global contra esta amenaza, que no conoce fronteras. Los españoles sabemos por experiencia que la responsabilidad del terrorismo es única, exclusiva e intransferible de sus autores, aunque ellos pretendan lo contrario. Honremos siempre la memoria de las víctimas, clave en la deslegitimación absoluta, tanto social como moral, de todo tipo de terrorismo.

Nuestro compromiso con un entorno de paz y seguridad en el mundo ha quedado patente este año durante la crisis de Malí. España ha apoyado, primero, las misiones de la Misión Internacional de Apoyo a Malí con Liderazgo Africano y, posteriormente, el despliegue de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí. Tropas españolas en la misión de la Unión Europea en Malí instruyen a sus fuerzas armadas, responsables de garantizar la soberanía e integridad territorial del país, con pleno respeto de los derechos humanos. Malí está venciendo al terrorismo y

ha restablecido su integridad territorial. Este es un éxito indudable, por el que todos podemos felicitarlos, pero es solo el primer paso. El regreso al orden constitucional con la celebración de elecciones presidenciales abre una segunda etapa de construcción de instituciones abiertas e inclusivas, indispensable para el futuro de Malí.

A largo plazo, debemos seguir contribuyendo al desarrollo en todo el Sahel, como única vía para fomentar la seguridad, la democracia y la prosperidad en la región. Todos en esta Asamblea debemos congratularnos del protagonismo que las organizaciones africanas vienen ejerciendo en esta crisis. Ese reconocimiento lo dirijo particularmente a la Unión Africana, que este año celebra su quincuagésimo aniversario. España está íntimamente ligada a África. Sus inquietudes son también las nuestras. Participamos en las cumbres de la Unión Africana y en la financiación de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África, y somos el primer país no africano que ha contribuido directamente al presupuesto de la Comisión de la Unión Africana. España ha lanzado una asociación estratégica con la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y sigue estrechando lazos con las otras organizaciones regionales del continente. Respaldamos estos compromisos con un esfuerzo sincero. En los últimos cuatro años, España ha aportado 100 millones de euros a la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental, y una cifra igual al Banco Africano de Desarrollo.

Desde hace dos años, estamos asistiendo a los valientes y decididos esfuerzos de los ciudadanos árabes por afirmar su dignidad, consolidar sus sistemas democráticos y excluir a quienes promueven la violencia y la violación de los derechos fundamentales de las personas. El camino hacia la democracia no es fácil, pero no puede ni debe tener retorno. La democracia tiene que ser el proyecto de toda una sociedad por la convivencia y la inclusión, basado en el diálogo, la tolerancia y el respeto a los derechos humanos. Y en cada país éste debe ser un proyecto propio, no solo político, sino también social y económico. Para acompañar estos procesos de gobernanza democrática, España ha puesto en marcha el Programa Masar, dirigido tanto a los gobiernos como a la sociedad civil del Norte de África y el Oriente Medio.

Esta Asamblea es consciente de hasta qué punto la situación en Siria se ha convertido en un inaceptable y descorazonador drama humanitario y en una creciente amenaza para la paz y la seguridad regionales e internacionales. El brutal ataque con gas sarin contra la población civil de Damasco, acreditado por el informe de la misión de las Naciones Unidas de investigación sobre el presunto empleo de armas químicas en la República Árabe Siria (A/67/997), ha suscitado una repulsa generalizada en la comunidad internacional y el convencimiento de que ello ni puede repetirse, ni puede quedar impune. La

propuesta de Rusia y de los Estados Unidos que permitirá el control internacional y posteriormente la destrucción del arsenal químico existente en Siria ha sido aplaudida por todos.

Es ahora preciso que el Consejo de Seguridad apruebe ya una resolución que convierta en jurídicamente vinculante para Siria la prohibición del uso de armas químicas y la obligación de su destrucción. Mucho nos va en ello. Este es un reto a la seguridad internacional y, de no resolverse, se convertirá en un fracaso colectivo, como recordó el Secretario General. España considera firmemente que solo el diálogo político entre las partes pondrá fin a este conflicto cada día más violento, como destaca el informe presentado ante el Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/24/46). Apoyamos por ello los esfuerzos del Representante Especial Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga de los Estados Árabes, Sr. Lakhdar Brahimi, por promover una transición política en el país. España confía en el éxito de la conferencia “Ginebra II” y, en esa perspectiva, reitero desde aquí mi llamamiento a las partes a demostrar una actitud constructiva.

España continuará ayudando a reforzar a la oposición, con el fin de asegurar una transición ordenada e inclusiva hacia la democracia. Por último, es esencial mantener el esfuerzo humanitario para contribuir a reducir el sufrimiento de la población desplazada en el interior del país y la de los refugiados en los países vecinos. En un contexto como el anterior, quiero subrayar que el proceso de paz del Oriente Medio cobra una nueva perspectiva. El año pasado, en este mismo foro, se decidió por una significativa mayoría reconocer a Palestina como Estado observador de las Naciones Unidas.

Las actuales negociaciones son, acaso, la última oportunidad de alcanzar una paz justa, global y duradera de dos Estados, Israel y Palestina, conviviendo en paz, seguridad y prosperidad. En este momento crucial para la región, los dirigentes políticos implicados, con el apoyo de la comunidad internacional, han de tomar decisiones valientes y necesarias para alcanzar ese objetivo histórico de la paz, que redundará en beneficio de la estabilidad en toda la región y en el mundo entero. Mi país es firme defensor del diálogo y del uso de medios pacíficos para la solución de controversias. Creemos que la prevención de los conflictos es uno de los principales instrumentos para garantizar la paz y la seguridad internacionales.

Por eso, hemos participado en la Comisión de Consolidación de la Paz, en el lanzamiento de la Alianza de Civilizaciones y en la creación, junto a Austria y la Arabia Saudita, del Centro Internacional Rey Abdullah Bin Abdulaziz para el Diálogo Interreligioso e Intercultural. Creemos en la mediación como método de solución pacífica de controversias y, por ello, participamos en el Grupo de Amigos de la Mediación y desde allí, junto con Marruecos, hemos

lanzado la iniciativa para la mediación en el Mediterráneo, que ya está dando sus primeros frutos.

Esta Asamblea General ha desarrollado una consolidada y universal doctrina legal sobre descolonización, que España ha hecho suya íntegramente. Un año más debo traer a esta Asamblea la cuestión de Gibraltar, que esta Organización incluyó en 1963 en la lista de territorios no autónomos pendientes de descolonización. Es el único pendiente en Europa, afectando aún a nuestra integridad territorial. Desde entonces, el Reino Unido viene desoyendo el mandato de esta Asamblea General y el compromiso contraído con España en la Declaración de Bruselas de 1984. Este anacronismo sigue causando inconveniente a los ciudadanos de Gibraltar y de la zona adyacente. Sobre la legitimidad que otorga la doctrina universal de esta Asamblea General, España reitera una vez más su llamamiento al Reino Unido para retomar el diálogo bilateral y la cooperación regional.

El Sáhara Occidental sigue siendo una de las asignaturas pendientes de las Naciones Unidas. España apoya la búsqueda de una solución política justa, duradera y mutuamente aceptable, que prevea la libre determinación del pueblo del Sáhara Occidental en el marco de las disposiciones de las Naciones Unidas, conforme a los principios y propósitos de su Carta. Por ello, España apoya plenamente la labor desarrollada por el Secretario General y por su Enviado Personal.

Quiero destacar la contribución de América Latina y de sus organizaciones regionales al multilateralismo. Sus constructivas aportaciones en temas globales, como el medio ambiente o el desarrollo, son fundamentales. Durante la próxima Cumbre de la Comunidad Iberoamericana en Panamá abordaremos los retos globales en el ámbito político, económico y social, para ofrecer respuestas conjuntas.

Esta Asamblea General Unidas ha declarado 2013 como Año Internacional de la Cooperación en la Esfera del Agua. El derecho humano al agua y al saneamiento es esencial para el desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza. Por eso, España creó en 2008 el Fondo de Cooperación para el Agua y Saneamiento, dotado con 1.000 millones de dólares destinados a proyectos en América Latina. Conscientes, además, del carácter estratégico del agua para preservar la paz y seguridad, España y Argelia vamos a lanzar la Estrategia del Agua en el Mediterráneo Occidental. Gracias a los esfuerzos de las Naciones Unidas, somos conscientes de la importancia crucial de la lucha contra el cambio climático: es una prioridad aquí y ahora. El año que viene será el Año Internacional de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo. Es una excelente oportunidad para abordar sus problemas de manera conjunta. Debemos apoyar a estos países en sus esfuerzos de adaptación y mitigación de los efectos

del cambio climático, pues los pequeños Estados insulares, pese a ser los que menos contaminan, son los que más sufren estas consecuencias.

España es una nación solidaria que ha desplegado todos sus esfuerzos para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Mi país ha canalizado esta solidaridad a través del sistema multilateral de las Naciones Unidas, pues creemos que dicho sistema garantiza el principio de la neutralidad en la asignación de fondos y porque permite alcanzar eficazmente el objetivo último: la erradicación de la pobreza. En 2007 España creó, junto al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que ha tenido un impacto real en las vidas de 20 millones de personas, a través de más de 130 programas en 50 países por valor de casi 1.000 millones de dólares.

La evaluación de este Fondo, que finaliza sus actividades este año, constituirá una referencia clave, tanto para analizar el cumplimiento de los ODM, como para elaborar la futura agenda para el desarrollo después de 2015. La elaboración de esta agenda será el tema central de este sexagésimo octavo período de sesiones de la Asamblea General. Para España, la agenda para el desarrollo después de 2015 debe orientarse a un desarrollo verdaderamente sostenible, tener carácter universal y reconocer la importancia de instituciones abiertas para un crecimiento inclusivo.

Por ello, debemos definir claramente los objetivos de desarrollo sostenible, culminando así el proceso que iniciamos en Río de Janeiro el año pasado. Pero eso no puede hacernos olvidar que solo queda algo más de dos años para el cumplimiento de los ODM y, aunque podemos felicitarnos por los avances logrados en muchos campos, todavía queda mucho camino por recorrer. A medida que la economía española está volviendo a crecer, volveremos a apoyar estos esfuerzos con una gran inversión en cooperación al desarrollo generosa, inteligente y eficaz. La actitud solidaria de mi país se ha trasladado también a la ayuda humanitaria, que sitúa a España como el octavo donante del mundo.

También, gracias al centro de almacenamiento y distribución de ayuda humanitaria del Programa Mundial de Alimentos que hemos construido en Las Palmas de Gran Canaria, las Naciones Unidas pueden responder a crisis humanitarias en África Occidental y en el Sahel de manera más efectiva y ágil. España ha sido siempre una encrucijada de caminos, de culturas, religiones y tradiciones; somos un país abierto, plural y tolerante, un país que, dentro de la globalización, respeta e integra la diversidad.

La defensa y promoción de los derechos humanos es una responsabilidad de las instituciones a la que deben contribuir todos los ciudadanos. España ha sido el tercer país del mundo en ratificar el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y quiero animar

al resto de los Estados a su ratificación. Promovemos también con especial ahínco los derechos de las personas con discapacidad. Por ello, hemos sido cofacilitadores, junto con Filipinas, del documento final de la Reunión de Alto Nivel sobre discapacidad y desarrollo (resolución 68/3), que ha tenido lugar hace apenas unos días. Me honra señalar que este compromiso nos ha hecho merecedores del Premio Franklin Roosevelt de los Derechos de las Personas con Discapacidad, que hace unos días recogió en esta misma ciudad, Su Majestad La Reina Doña Sofía. Continuaremos también apoyando la labor de ONU-Mujeres, tal y como hemos venido haciendo desde su creación.

La igualdad entre mujeres y hombres, su participación plena en todos los ámbitos y esfuerzos para poner fin a la violencia contra las mujeres y las niñas son indispensables para el verdadero desarrollo, y constituyen una prioridad para España, tanto en el plano nacional como internacional. Nuestra apuesta por el multilateralismo va de la mano de nuestro deseo de contar con unas Naciones Unidas resolutivas y eficientes. Para ello, es preciso abordar en esta Asamblea la reforma del Consejo de Seguridad, que sólo puede lograrse desde el consenso más amplio en torno a los principios de rendición de cuentas, transparencia y colaboración, a fin de proporcionar una mayor legitimidad y respaldo a las acciones de dicho Consejo. Es igualmente necesario adecuar la Organización a los medios existentes y racionalizar los recursos para, entre todos, hacer más con menos. Por ello, apoyamos incondicionalmente los avances hacia una coherencia global del sistema y la iniciativa “Unidos en la Acción” de la que España es el primer contribuyente. En cualquier caso, el carácter universal de las Naciones Unidas exige que conservemos el multilingüismo.

Ya en 2005, España anunció su candidatura a un puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el bienio 2015-2016. A lo largo de mi intervención, he subrayado las principales razones por las que creo que España ha demostrado, no con declaraciones sino con hechos, estar preparada para servir a las Naciones Unidas desde su Consejo de Seguridad, con el mismo compromiso de diálogo y solidaridad que hemos demostrado desde nuestro ingreso en la Organización. Nuestro propósito es uno: la defensa de la dignidad de la persona. Hacia ese objetivo caminan todos nuestros esfuerzos por la paz, la libertad, la democracia, la justicia, los derechos humanos y el desarrollo sostenible. España sabe que nuestra defensa de la dignidad de la persona será más eficaz a través de las Naciones Unidas, al igual que esta Asamblea General de las Naciones Unidas sabe que, en este empeño, puede contar con España.

Muchas gracias

ANEXO II

DATOS Y ESTADÍSTICAS DE LOS SESENTA AÑOS DE PRESENCIA DE ESPAÑA EN LAS NACIONES UNIDAS¹

ARIADNA QUINTERO*

Introducción

Después de 10 años de aislamiento del sistema internacional como consecuencia de la política desarrollada por el régimen franquista, España marcó una nueva etapa de participación y de integración en la comunidad internacional, al ingresar el 14 de diciembre de 1955 en el organismo multilateral más importante de todos los tiempos, las Naciones Unidas.

Con independencia del desafortunado contexto político y de las circunstancias que envolvieron su admisión, no se puede negar la gran transformación que España ha experimentado en estos 60 años de trabajo dentro de la Organización.

Durante sus primeros 23 años como miembro de las Naciones Unidas, España mantuvo un perfil bajo y con muy poca actividad. Pero partir de 1978 y como consecuencia de la nueva etapa política y democrática que se abría en nuestro país, se reafirmaría el compromiso adquirido al momento de su ingreso.

* Coordinadora de programas en Derechos Humanos, Asociación para las Naciones Unidas en España.

1. Este trabajo corresponde a la actualización de la información proporcionada en el libro conmemorativo de *“España y la ONU, 50 aniversario”* de la Asociación para las Naciones Unidas en España, Editorial Icaria, Barcelona 2005.

Desde entonces, la presencia y dinamismo de España dentro de la Organización la ha conducido a estar presente en casi todos los órganos principales de Naciones Unidas, ocupando, en varias ocasiones, posiciones de gran importancia.

En esta doble conmemoración del 60 aniversario de España en Naciones Unidas, y del 70 aniversario de las Naciones Unidas, hemos querido realizar un recorrido de la historia de España dentro de la Organización, a través de una compilación de datos sobre su actividad y participación.

I. Aspectos generales:

1. Países que ingresaron a las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1955:

El ingreso de España en 1955, no fue un hecho aislado. Junto a ella, un 14 de diciembre de 1955 se unieron otros 15 Estados más conformando hasta la fecha de su admisión 76 miembros:

Albania, Austria, Bulgaria, Camboya, España, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Nepal, Portugal, República Democrática de Laos, Rumania y Sri Lanka.

2. Embajadores Permanentes de España en las Naciones Unidas (Nueva York, Ginebra y Viena):

Los Estados miembros, incluidos España, tienen misiones permanentes en la sede central de las Naciones Unidas en Nueva York, así como en Ginebra y Viena. Estas misiones permanentes cumplen la función de canal de comunicación del gobierno al que representan, con los órganos, organismos y comisiones de las Naciones Unidas en la sede de la ONU con otras misiones permanentes acreditadas ante ella y las misiones de observadores no miembros. Los jefes de estas misiones tienen rango de Embajador extraordinario y plenipotenciario y constituyen el núcleo de la comunidad diplomática multilateral, gozando de los privilegios e inmunidades que otorga el Derecho Internacional.

La misión de España cuenta con un personal profesional compuesto, en gran parte, de funcionarios pertenecientes a la carrera diplomática, incluidos especialistas en asuntos políticos, económicos, sociales, financieros y jurídicos.

Actualmente la misión permanente de España ante las Naciones Unidas en Nueva York está encabezada por el Embajador Román Oyarzun Marchesi, pero a lo largo de la historia de España dentro de este organismo internacional,

las misiones permanentes ante las sedes principales de Naciones Unidas han estado dirigidas por las siguientes personas:

Nueva York:

1956-1963	José Félix de Lequerica y Requisa
1964-1967	Manuel Aznar Zubigaray
1968-1972	Jaime de Piniés y Rubio
1972-1973	Jaime Alba Delibes
1973-1085	Jaime de Piniés Rubio
1986-1987	Fernando Morán López
1987-1991	Francisco Villar Ortíz de Urbina
1991-1996	Juan Antonio Yáñez-Barnuevo
1996-1997	Carlos Westendorp y Cabeza
1997-2004	Inocencio F. Arias
2005-2010	Juan Antonio Yáñez-Barnuevo
2010-2012	Juan Pablo de Laiglesia
2012-2014	Fernando Arias González
2014-	Román Oyarzun Marchesi

Ginebra:

1956-1960	Luis García de Llera
1960-1964	José Manuel Aniel-Quiroga
1964-1967	José Antonio Jiménez-Arnau y Grau
1967-1971	Enrique Pérez-Hernández Moreno
1971-1974	Fernando Benito y Mestre
1974-1976	Miguel Solano
1976-1980	Fernando Benito y Mestre
1980-1983	Enrique Domínguez Passier
1983-1986	Alfonso de la Serna y Gutiérrez Répide
1986-1991	Emilio Artacho Castellano
1991-1996	Fernando Valenzuela Marzo
1996-2000	Raimundo Pérez-Hernández y Torra
2000-2004	Joaquín Pérez-Villanueva y Tovar
2004-2008	Juan Antonio March Pujol
2008-2011	Javier Garrigues Flores
2011-2012	Agustín Santos Maraver
2012-	Ana María Menéndez Pérez

Viena:

1980-1987	Enrique Suarez de Puga y Villegas
1987-1990	Eloy Ibáñez Bueno
1990-1993	Fernando Arias-Salgado y Montalvo
1993-1996	José Antonio de Yturriaga y Barberán
1996- 2000	Antonio Ortiz García
2000-2004	Antonio Núñez García-Saúco
2004-2006	Aurelio Pérez Giralda
2006-2010	José Luis Roselló Serra
2010-2014	Carmen Bujan Fraire
2014-	Gonzalo de Salazar Serantes

3. España y los Organismos Especializados de Naciones Unidas:

Los organismos especializados de Naciones Unidas constituyen entidades independientes vinculadas a las Naciones Unidas por acuerdos especiales. Estos Organismos rinden informes al Consejo Económico y Social. Además, tienen sus propios presupuestos y órganos rectores, sientan sus propias normas y directrices y dan asistencia técnica y otros tipos de ayuda práctica en casi todas las esferas de la actividad económica y social.

España pertenece a los 17 organismos especializados de algunos de los cuales empezó a formar parte desde su creación. También aquí, España ha pasado de estar poco integrada en los Organismos Especializados a ser un país con gran presencia internacional, ocupando en algunos casos, puestos importantes².

Organismo Especializado	Año de Incorporación
- Unión Internacional de Telecomunicaciones (anteriormente Unión Telegráfica Internacional) (UIT)	1886
-Unión Postal Universal (UPU) 1886	(expulsada en 1947)
	Ingresa nuevamente en 1951
-Organización Internacional del Trabajo (OIT)	1919
-Organización de las Naciones para la Agricultura (FAO)	1951
-Organización Meteorológica Mundial (OMM)	1951

2. Entre estos puestos destaca el que ejerció Federico Mayor Zaragoza, como Director General de la UNESCO por espacio de 12 años (1987-1999) y Rodrigo Rato y Figaredo como Director Gerente del FMI (2004-2007).

-Organización Mundial de la Salud (OMS)	1951
-Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	1953
-Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)	1955
-Fondo Monetario Internacional (FMI)	1958
-Banco Mundial (BM)	1958
-Corporación Financiera Internacional (CFI)	1960
-Asociación Internacional de Fomento (AIF)	1960
-Organización Marítima Internacional (OMI)	1962
-Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI)	1970
-Organización Mundial del Turismo (OMT)	1975
-Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)	1978
-Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)	1985

4. España en los Tratados Multilaterales de Naciones Unidas

Una de las funciones principales de las Naciones Unidas es “fomentar la cooperación internacional en el campo político e impulsar el desarrollo progresivo del derecho internacional y su codificación (*Artículo 13 inciso a. de la Carta de Naciones Unidas*). Por ello, ha impulsado el desarrollo del Derecho Internacional a través de más de 560 acuerdos multilaterales que tratan una amplia variedad de temas de interés común para los Estados y que se han convertido en una extensa base jurídica que cubre todo el conjunto de la actividad humana, incluyendo derechos humanos, asuntos humanitarios, medio ambiente, desarme, cuestiones en materia penal internacional, drogas, comercio, productos y transporte.

Como miembro de las Naciones Unidas, España forma parte de un gran número de Tratados Multilaterales depositados en poder del Secretario General. De entre ellos destacamos particularmente los tratados más importantes en diversas materias que España ha ratificado y que forman parte de la lista de Tratados que destacan en la jornada de revisión que se realiza anualmente en el mes de septiembre coincidiendo con el período de sesiones de la Asamblea General. Este año la jornada de revisión lleva como tema principal “Setenta años de Tratados Multilaterales realizados por las Naciones Unidas” en ocasión del 70 aniversario de la Organización.

TRATADO	Ratificación/ Adhesión España	B.O.E.
Convención sobre la prevención del delito y el genocidio. 09/12/48	13/09/68 (r)	08/02/69
Convención sobre eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. 07/03/66	13/09/68 (a)	17/05/69
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. 16/12/66	27/04/77 (r)	30/04/77
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	23/09/ 2010 (r)	25/02/2013
Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos. 16/12/66	27/04/77 (r)	30/04/77
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Político. 16/12/66	25/01/85 (a)	02/04/85
Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, destinado a la abolición de la Pena de muerte. 15/12/89	11/04/91 (r)	10/07/91
Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 18/12/79	05/01/84 (r)	21/03/84
Protocolo Adicional de la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. 06/10/99	06/07/2001 (r)	09/08/2001
Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes. 10/12/84	21/10/87 (r)	09/11/87
Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. 18/12/2002	4/4/2006 (r)	22/6/2006
Convención sobre los derechos del niño. 20/11/89	06/12/90 (r)	31/12/90
Protocolo Opcional de la Convención sobre los derechos del niño sobre participación de niños en conflictos armados. 25/05/2000	08/03/2002 (r)	17/04/2002
Protocolo Opcional de la Convención sobre los derechos del niño sobre la Venta de niños, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil. 25/05/2000	18/12/2002 (r)	10/01/2003
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones	3/06/2013 (r)	31/01/2014
Convención sobre la Protección de los Derechos de los trabajadores Migrantes y sus familias. 18/12/90	No ha ratificado	-----
Convención Internacional sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. 20/12/2006	24/09/2009 (r)	18/02/2011

Convención relativa al estatus de Refugiados. 28/07/51	14/08/78 (a)	21/10/78
Protocolo relativo al Estatus de Refugiado. 31/01/67	14/08/78 (a)	21/10/78
Convención sobre la Seguridad del personal de Naciones Unidas y Asociados. 09/12/94	13/01/98 (r)	25/05/99
Convención Internacional sobre la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas. 15/12/97	30/04/99 (r)	12/06/2001
Convención Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. 9/12/1999	9/04/2002 (r)	23/05/2002
Convención Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear. 13/04/2005	22/02/2007 (r)	19/06/2007
Convención sobre prohibición o restricción del uso de Ciertas Armas Convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados (con los Protocolos I, II y III). 10/10/80	29/12/93 (r)	14/04/94
Protocolo IV 13/10/95	19/01/98 (aceptación)	13/05/98
Protocolo II modificado. 03/05/86	No ha ratificado	-----
Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción. 30/11/92	03/08/94 (r)	13/12/96
Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares. 10/09/96	31/07/98 (r)	No ha entrado en vigor
Convención sobre prohibición del uso, almacenamiento, producción y transferencia de minas anti-personas y su destrucción. 18/09/97	19/01/99 (r)	13/03/99
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático-Protocolo de Kyoto- 11/12/97	31/05/2002 (r)	08/02/05
Convención sobre la Biodiversidad. 05/06/92	21/12/93 (r)	01/02/94
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional 17/07/98	24/10/2000	27/05/2002
Enmienda al artículo 8 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. 10/06/2010	25/09/2014 (r)	24/12/2014
Enmiendas relativas al crimen de agresión al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. 11/06/2010	25/09/2010 (r)	24/12/2014
Convención de las Naciones Unidas contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación en particular en África, 14/10/94	30/01/96 (r)	11/02/97
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 15/11/2000	1/03/2002 (r)	11/12/2003

Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 15/11/2000	1/03/2002 (r)	11/12/2003
Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. 15/11/2000	1/03/2002 (r)	11/12/2003
Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.31/10/2003	19/06/2006 (r)	19/07/2006
Convención sobre Municiones en Racimo. 30/05/2008	17/06/2009 (r)	19/03/2010
Tratado sobre el Comercio de Armas. 2/04/2013	2/04/2014 (r)	31/10/2014

III. España en los órganos principales de las Naciones Unidas³

A. Asamblea General:

1. Períodos de Sesiones:

- Presidencias: 1986 (Jaime de Piniés)
- Vicepresidencias: 1958, 1965, 1973, 1974, 1978, 1979

2. Comisiones de la Asamblea General:

- Comité Político Especial: 1960 y 1961(Vicepresidencia)⁴
- Quinta Comisión sobre Cuestiones Administrativas y de Presupuesto
- Segunda Comisión, sobre Cuestiones Económicas y Financieras: 1979 (Vicepresidencia)
- Cuarta Comisión sobre Asuntos relativos a la descolonización: 1988⁵
- Cuarta Comisión sobre Política Especial y Descolonización: 1999 (Vicepresidencia)
- Sexta Comisión, sobre Cuestiones Jurídicas: 1981, 1986, 2005 (Presidencia), 2006 (Presidencia-Juan Antonio Yáñez-Barnuevo)
- Primera Comisión, sobre Desarme y Seguridad Internacional: 2014-2015 (Vicepresidencia- Maria Victoria González Román)

3. Para la realización de este apartado se ha utilizado un criterio de relevancia entre los órganos subsidiarios (comisiones, comités, etc) de cada órgano principal.

4. Extinguida en 1992.

5. A partir de 1992 paso a ser Comisión de Política Especial y Descolonización.

3. Órganos Subsidiarios de la Asamblea General:

- Comisión de Derecho Internacional: 1962-1966 (Antonio de la Luna García) y 1982-1986 (José Manuel Lacleta Muñóz), 2011-2016 (Concepción Escobar Hernández)
- Comisión de Derecho Mercantil Internacional: 1968-1973, 1979-1985, 1986-1992, 1992-1998, 1998-2004 , 2004-2016
- Comité Especial sobre operaciones de Mantenimiento de la Paz: 1964-1970, 1974-2001, 2006
- Comité Especial sobre la cuestión de la definición de Agresión: 1967, 1969, 1973-1974
- Comité Especial sobre la Carta de Naciones Unidas y el fortalecimiento del papel de la organización: 1977-1991, 1994-1995⁶
- Comité Especial sobre la extensión de la efectividad del principio de no uso de la fuerza en las relaciones internacionales: 1978-1987
- Comisión sobre el Uso Pacífico del Espacio Exterior: 1987-1989, 1999-2005, 2005-2015
- Comisión de Desarme: 2009 (Juan Antonio Yáñez-Barnuevo)
- Comisión Asesora del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente: desde 2005⁷
- Junta Consultiva en Asuntos de Desarme: 2007 (Gelson Fonseca Jr.) y 2014 (Vicente Garrido Rebolledo)

4. Órganos de Derechos Humanos basados en la Carta de las Naciones Unidas:

- a) Consejo de Derechos Humanos⁸
- Miembro del Consejo de Derechos Humanos: 2010-2013

6. Mediante resolución de la Asamblea General A/RES/50/52 del 11 de diciembre de 1995 este Comité Especial fue abierto para la participación de todos los Estados miembros.

7. La Comisión Asesora, fue creada por la resolución A/RES/302(IV) del 8 de diciembre de 1949. Esta comisión se encarga de asesorar y asistir a la Alto Comisionado de Naciones Unidas para los refugiados en Palestina del Oriente Próximo en cumplimiento del mandato de la Agencia. En la actualidad la Comisión Consultiva (AdCom) se compone de 27 Estados miembros y 3 observadores.

8. El Consejo de Derechos Humanos fue creado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de marzo de 2006 mediante su resolución A/RES/60/251, con el objetivo principal de considerar las situaciones de violaciones de los derechos humanos y hacer recomendaciones al respecto. El Consejo está compuesto por 47 Estados Miembros de las Naciones Unidas que son elegidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Consejo de Derechos Humanos ha sustituido a la antigua Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

- b) Revisión de España ante el Examen Periódico Universal⁹:
 - 8ª sesión (3-14 de mayo del 2010):
 - 21ª sesión (19-30 de enero del 2015)
- c) Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos¹⁰
 - Miembro del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias: Manuela Carmena Castrillo (2004-2009)
 - Miembro del Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y de obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación: José Gómez del Prado (2005-2011)

5. Órganos creados en virtud de Tratados de Derechos Humanos:

- Comité sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: María de los Ángeles Butragueño, (1986-1998)
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales-Vicepresidencia: Mikel Mancisidor de la Fuente, (2012-2016)
- Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: Carlota Bustelo García del Real, (1989-1998)
- Comité contra la Tortura: Fernando Mariño Menéndez (2002-2005) y (2005-2013)
- Miembro del Comité para la Eliminación de la Discriminación de las Mujeres: Soledad Murillo de la Vega, (2008-2012)
- Miembro del Comité de los Derechos de los Niños: Jorge Cardona Llorens, (2013-2019)
- Miembro del Comité de los Derechos de las Personas con Discapacidad: vicepresidencia, Ana Peláez Narváez
 - 3 de noviembre de 2008 hasta el 31 de diciembre de 2012 (vicepresidenta)

9. Un año después de celebrarse la primera reunión del Consejo de Derechos Humanos, el 18 de junio de 2007, el Consejo adoptó su “paquete de construcción institucional” que proporciona elementos que guían su trabajo futuro. Entre estos se destaca el nuevo Mecanismo de examen periódico universal, a través del cual se examinará la situación de los derechos humanos en los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas.

10. Los procedimientos especiales son mecanismos establecidos por la antigua Comisión de Derechos Humanos y asumidos por el Consejo de Derechos Humanos que tiene la función de examinar, dar seguimiento y asesorar sobre situaciones concretas de Derechos Humanos en países y territorios específicos o sobre cuestiones temáticas de Derechos Humanos. Las personas que componen los procedimientos especiales son expertos independientes en materia de derechos humanos, que pueden ser nominados por los gobiernos, los grupos regionales que operen dentro del sistema de las Naciones Unidas, organizaciones internacionales o sus oficinas, organizaciones no gubernamentales, otros órganos de derechos humanos y otros.

- Del 1 de enero de 2013 hasta el 31 de diciembre de 2016
- Miembro del Comité de Desapariciones Forzosas: Juan José López Ortega, (2011- 2017)

B. Consejo de Seguridad:

Miembro no Permanente: 1969-1970, 1981-1982, 1993-1994, 2002-2004, 2015-2016

Durante el período comprendido entre el 2015-2016 como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, España preside las siguientes comisiones:

- Comité 1540, Armas de Destrucción Masiva
- Comité 1737, sanciones a Irán
- Comité 1718, sanciones a la República Popular Democrática de Corea.
- *Penholders* en el dossier sobre Afganistán, para la renovación de Misión de Asistencia de Naciones Unidas Afganistán (UNAMA)
- *Penholders* en el dossier Humanitario sobre Siria, junto con Jordania y nueva Zelanda.
- Octubre de 2015: Presidencia Rotatoria de los miembros del Consejo de Seguridad.

C. Consejo Económico y Social:

1. Miembro del Consejo Económico y Social: 1959-1961, 1972-1975, 1978-1981, 1985-1987, 1991-1993, 1996-1999, 2005-2006, 2006-2008, 2012-2014 y 2014-2016.

2. Órganos Subsidiarios del Consejo Económico y Social:

- Comisión de Derechos Humanos: 1984-1986, 1988-1990, 2000-2002¹¹
- Comisión de Desarrollo Social: 1957-1960, 1965-1968, 1970-1974, 1991-1992, 1997-2006, 2008-2011, 2012-2015
- Comisión de Estupefacientes: 1980-1985, 1986-1993, 1995-2005, 2008-2015 (2014-Vicepresidencia 3ª, María Isabel Vicandi Plaza)
- Comisión sobre la Condición de la Mujer: 1963-1966, 1968-1970, 1981-1984, 1995, 2008-2010 (2009-Ana Jiménez Miembro del Grupo de Trabajo sobre comunicaciones relativas a la condición jurídica y social de la mujer), 2012-2015

11. En el año 2006 la Comisión de Derechos Humanos fue reemplazada por el Consejo de Derechos Humanos como parte el paquete de reformas adoptado en el año 2005 por todos los Estados miembros de Naciones Unidas. Hasta ese momento la Comisión fue un órgano subsidiario del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

- Comisión de Población y Desarrollo: 1969-1972, 1976-1981, 2008-2009: (Vicepresidencia, Vera Ortíz de Urbina), 2011, 2013-2015
- Comisión sobre Prevención y Justicia Criminal: 1997-2000, 2001-2002

3. Representante Especial de la Comisión de derechos humanos para El Salvador: José Antonio Pastor Ridruejo (1981-1992)

D. Secretaria General:

Los nombramientos directos que realiza el Secretario General de Naciones Unidas, conceden una alta categoría a los funcionarios elegidos para diferentes cuestiones de importancia en la Organización. Entre ellos destacan los cargos de Secretario General Adjunto, una de la máxima categoría dentro del organigrama administrativo de las Naciones Unidas, ya que estos forman parte del Grupo Superior de Gestión del Secretario General y los Representantes Especiales y Personales, Enviados y Asesores, que también forman parte del equipo de trabajo del Secretario General.

a) Secretarios Generales Adjuntos

- Secretario General Adjunto para la Administración y la Gestión: Patricio Ruedas, (1982-1986)
- Secretario General Adjunto y Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos: Joan Clos, (2010-...)
- Secretario General Adjuntos y Director Ejecutivo de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo: Javier Rupérez, (2004-2007)
- Secretaria General Adjunto del Departamento de Información Pública: Cristina Gallach, (2015-...)

b) Representantes Especiales, Personales, Enviados y Asesores del Secretario General.

- Representante del Secretario General para Afganistán: Francesc Vendrell, (2000-2004)
- Representante del Secretario General para Libia: Bernardino León, (2014 -...)

c) Operaciones de Mantenimiento de la Paz

- Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica(ONU-CA): General, Agustín Quesada Gómez, Jefe del Grupo (1989-1990)

- Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), General Alberto Asarta Cuevas, Jefe de la Misión y Comandante de la Fuerza (2010-2012)
- Operación de las Naciones Unidas en Cotê d'Ivoire (ONUCI): General Carlos Aparicio Azcárraga, Jefe de Estado Mayor de la Fuerza (2014-2015)

d) Otros nombramientos relevantes

- Directora de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia: María de la Almodena Mazarrasa Alvear, (1996-1998)
- Director de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala: Carlos Castresana Fernández, (2007-2010)
- Administrador Adjunto y Director de la Oficina Política y de Apoyo a las Operaciones del Programa de Naciones Unidas del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Magdi Martínez-Solimán, 2014 -...)
- Director de la Oficina de Información de Naciones Unidas en Senegal: Damián Cardona Onses, (2015 -...)

E. Corte Internacional de Justicia:

1. Juez de la Corte Internacional de Justicia: Federico de Castro, (1973-1979)
2. Juez Ad-Hoc de la Corte Internacional de Justicia: Santiago Torres Bernárdez, (1989-2003)
3. Secretario General de la Corte Internacional de Justicia: Santiago Torres Bernárdez, (1980-1986)

F. Otros programas y órganos de Naciones Unidas:

1. Directora Ejecutiva del Fondo de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNIFEM): Inés Alberdi, (2008- 2010)
2. Miembro de la Junta de Comercio y Desarrollo UNCTAD: 1965-1969, 1973-1974, 1975, 1976, 1977 -1979
3. Miembro del Consejo de Administración PNUMA: 1973-1979, 1982-1991, 1991-1995, 1997, 2008, 2009, 2011 (presidencia, Rosa Aguila Rivera), 2012 (presidencia, Federico Ramos de Armas)
4. Miembro del Consejo Ejecutivo de la UNICEF: 1963-1965, 1990-1993, 2000, 2003-2004, 2006, 2008, 2011-2012, 2015
5. Miembro del Consejo de Gobierno PNUD: 1967, 1977, 1979-1984, 1987-1989, 1991, 1991-1996, 1998-2003, 2010, 2015
6. Miembro del Consejo de Administración INSTRAW: 1986-1989, 1991-1996, 1999-2001¹²

12. A partir del año 2010 la INSTRAW ha quedado integrada dentro de ONU Mujeres.

7. Miembro del Comité Ejecutivo del ACNUR: 1994-2015
8. Miembro del Consejo de Gobierno del FNUAP: 1996- 2015

G. Organismo Especializados:

1. Director General de la UNESCO: Federico Mayor Zaragoza, (1987-1999)
2. Director Gerente del FMI: Rodrigo Rato y Figaredo, (2004-2007)
3. Director General Adjunto de la OIEA: Juan Carlos Lentijo, (2015-)

Edita:



**Asociación para las
Naciones Unidas
en España**

United Nations Association of Spain

Con el apoyo de:



**GOBIERNO
DE ESPAÑA**

**MINISTERIO
DE ASUNTOS EXTERIORES
Y DE COOPERACIÓN**



ESPAÑA 2015-2016
MIEMBRO NO PERMANENTE
DEL CONSEJO DE SEGURIDAD
DE LAS NACIONES UNIDAS

ISBN: 978-84-937718-0-5



9 788493 771805