

LAS NACIONES UNIDAS ANTE LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

por JUAN ANTONIO CARRILLO SALCEDO

SUMARIO

- I. LAS CAMBIANTES NACIONES UNIDAS
- II. LA ETAPA DE LA GUERRA FRIA
- III. LA ETAPA DE LA DESCOLONIZACION
- IV. LA ETAPA DE UNA NUEVA PERCEPCION DE LOS FINES Y FUNCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS
 - 1. Abandono del sistema de seguridad colectiva.
 - 2. Las Naciones Unidas como instancia de legitimación colectiva de las aspiraciones y expectativas de la nueva mayoría.
- V. LAS NACIONES UNIDAS ANTE LA DECADA DE LOS NOVENTA
 - 1. Las Naciones Unidas y la amortiguación de las crisis internacionales.
 - 2. Las Naciones Unidas y la pacificación de los conflictos internos.
 - 3. Las Naciones Unidas como estructura institucional de la comunidad internacional.
- VI. CONCLUSIONES

ANEXOS

BIBLIOGRAFIA

I. LAS CAMBIANTES NACIONES UNIDAS

El signo del cambio ha presidido, como ley de vida, la historia de las Naciones Unidas. A lo largo de su historia, en efecto, el sistema de las Naciones Unidas ha experimentado una serie de transformaciones que, en cierta medida, venían impuestas por los cambios ocurridos en la sociedad internacional.

Han sido años de cambios sin precedentes en la sociedad internacional: el mapa político del mundo se ha trazado de nuevo, con la aparición de muchos Estados surgidos del proceso de descolonización; la economía mundial ha experimentado transformaciones profundas; los derechos humanos y el derecho de los pueblos a la libre determinación han adquirido un significado más amplio del que tenían en 1945, cuando la Carta de las Naciones Unidas fue firmada en San Francisco; la carrera de armamentos se ha intensificado y se ha tomado conciencia del hecho de que la humanidad se ve enfrentada al riesgo de autodestrucción, originado por la acumulación masiva y competitiva de las armas más destructoras que jamás hayan existido. Como en septiembre de 1985 señalara el Secretario General de las Naciones Unidas, en su Memoria sobre la labor de la Organización, con ocasión del cuadragésimo período de sesiones de la Asamblea General,

«el mundo de hoy sorprendería a los estadistas que redactaron la Carta de las Naciones Unidas hace cuarenta años. En ese lapso han sobrevenido cambios fundamentales y de gran alcance en el mapa de nuestra comprensión científica del mundo, en las relaciones internacionales, en la índole de la guerra y en nuestro modo de vida».

En San Francisco, tres grandes compromisos políticos hicieron posible el nacimiento de la Organización de las Naciones Unidas y quedaron plasmados en la Carta:

1. en primer lugar, el papel preeminente y la responsabilidad primordial de las Grandes Potencias en el mantenimiento de la paz y seguridad in-

- ternacionales, y de ahí el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad;
2. en segundo lugar, el compromiso de que respecto de la cooperación internacional en materias económicas y sociales se establecía una clara división de trabajo, en el sentido de que las competencias sustantivas quedaban confiadas a Organismos Especializados, relacionados con la ONU pero distintos de ella, mientras que a la Organización de las Naciones Unidas se atribuían en estas materias competencias de estudio, promoción y coordinación;
 3. finalmente, respecto de los pueblos y territorios sujetos a dominación colonial, consagración de un delicado equilibrio entre la aspiración a la independencia y los intereses estratégicos, políticos y económicos de las potencias coloniales.

Tanto estos tres compromisos, como la interpretación de los mismos dentro y fuera de las Naciones Unidas, han sufrido la repercusión de las hondas transformaciones experimentadas en la sociedad internacional desde 1945 y han sido abiertamente atacados e impugnados. De ahí que su vigencia y su valoración sean hoy muy distintas, en mayor o menor medida, de las que prevalecieron cuando fueron adoptados en 1945.

En realidad, únicamente ha sobrevivido el compromiso relativo a la responsabilidad primordial de las Grandes Potencias y del Consejo de Seguridad en lo que respecta al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales; los otros dos compromisos políticos de 1945, en cambio, han sido impugnados e incluso barridos como consecuencia de los cambios experimentados en la comunidad internacional y en las Naciones Unidas.

Este hecho permite dividir la historia de las Naciones Unidas en varias etapas o fases, cada una de ellas dominada por una idea-eje y presidida, por tanto, por una determinada concepción de la Organización de las Naciones Unidas y de las distintas Organizaciones Especializadas del sistema de las Naciones Unidas, de sus funciones y objetivos prioritarios en la vida internacional.

Ninguna de las etapas que a continuación voy a examinar tiene límites rígidos y ninguna ha supuesto una transformación radical. *No hay pues varias Naciones Unidas diferentes en la historia, sino un sistema cambiante y dinámico, cada vez más complejo, reflejo de los cambios acaecidos en la sociedad internacional y respuesta a las cambiantes expectativas de esta última.*

En otras palabras, cada etapa responde a circunstancias diferentes y cada una de ellas expresa matices distintos en los objetivos, funciones y fines que los Estados Miembros han asignado al sistema de las Naciones Unidas, sobre la base de la Carta y los distintos tratados fundacionales de las diferentes Organizaciones Especializadas del sistema de las Naciones Unidas pero en momentos históricos diversos. De ahí que antes haya afirmado que el signo de la dinámica y del cambio preside como ley de vida la historia de las Naciones Unidas, pues si bien es verdad que ninguna alteración sustantiva ha sido posible en el tratado

fundacional de la Organización de las Naciones Unidas, la Carta de San Francisco, sí han tenido lugar transformaciones sustanciales e importantes tanto en las bases políticas sobre las que la Organización se asienta como en la definición de sus objetivos primordiales.

II. LA ETAPA DE LA GUERRA FRÍA

En un primer momento, la vida de la Organización de las Naciones Unidas estuvo dominada por la guerra fría y el enfrentamiento bipolar, ideológico, político y estratégico entre las dos superpotencias, los Estados Unidos de América y la URSS.

El centro de gravedad de la vida de la Organización estuvo entonces en el Consejo de Seguridad, frecuentemente paralizado por el ejercicio del derecho de veto por parte del miembro permanente que se sentía en minoría, la URSS, e ineficiente por tanto en lo relativo a la admisión de nuevos Estados miembros (entre 1946 y 1954 únicamente son admitidos 9 nuevos Estados miembros, y hay que esperar hasta 1955 para que en condiciones contrarias a las reguladas en el artículo 4 de la Carta y a lo dispuesto por la Corte Internacional de Justicia en sus dictámenes de 28 de mayo de 1948 y 3 de marzo de 1950, tenga lugar la admisión en bloque de 16 nuevos Estados miembros), así como en lo que respecta a la puesta en práctica del sistema de seguridad colectiva establecido en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

La dinámica interna de la vida de la Organización de las Naciones Unidas se centró en esta primera etapa en la polémica acerca de las competencias y funciones del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y en la interpretación, por tanto, de lo dispuesto en los artículos 11, 2.º, 12 y 14 de la Carta de las Naciones Unidas, en los que ésta regula la distribución de competencias entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en orden al mantenimiento de la paz y seguridad sobre la base de un esquema en el que el centro de gravedad era el Consejo de Seguridad.

La inviabilidad del sistema de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta, como consecuencia de la parálisis del Consejo de Seguridad que la falta de unanimidad entre los miembros permanentes trajo consigo, explica la tendencia a sustituir el Consejo de Seguridad por la Asamblea General, esto es, *el esfuerzo político orientado a desplazar el centro de gravedad política de la Organización hacia un órgano, la Asamblea General, en el que el derecho de veto no opera*.

Aunque las primeras manifestaciones de esta tendencia aparecen ya en 1947, el momento culminante se encuentra en 1950 en función del comienzo de la guerra de Corea, en junio de 1950, y de la posterior adopción por la Asamblea General, el 3 de noviembre de 1950, de la Resolución 377(V), «Unidos para la Paz».

La novedad más significativa de esta última consistió en que el fundamento político sobre el que se apoyó era radicalmente distinto del que sirvió de soporte al sistema de la Carta de San Francisco: partiendo de la base de la *falta de unanimidad entre las Grandes Potencias*, los Estados occidentales e hispanoamericanos, mayoritarios en la Asamblea General, intentaron organizar un sistema de seguridad colectiva *destinado a funcionar en los supuestos de conflictos en los que las Grandes Potencias estuviesen directamente enfrentadas, es decir, en hipótesis que, en 1945, habían quedado quedado excluidas del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta*.

De este modo, resulta claro que lo que la Resolución 377 (V) pretendió fue dotar a las Naciones Unidas de un mecanismo de acción militar colectiva en aquellos supuestos en los que una Gran Potencia quedase comprometida en una agresión, un quebrantamiento de la paz o una amenaza a la paz y paralizar al Consejo de Seguridad mediante el ejercicio de su derecho de veto. La ausencia de la URSS de las sesiones del Consejo de Seguridad en las que se organizó y recomendó la acción colectiva de las Naciones Unidas en Corea, había permitido que el Consejo de Seguridad no quedara paralizado en aquella ocasión por el derecho de veto; pero desde que se reincorporó al Consejo de Seguridad, la Unión Soviética impugnó la conformidad con la Carta de resoluciones del Consejo de Seguridad que habían sido adoptadas sin su participación (en contra de lo que dispone la letra del artículo 27, apartado 3, de la Carta), así como la constitucionalidad de la Resolución 377 (V).

Al conferir a la Asamblea General competencias para recomendar una acción colectiva en orden al mantenimiento de la paz y seguridad, la Resolución «Unidos para la Paz» rompió, efectivamente, los equilibrios institucionales previstos en la Carta de las Naciones Unidas (un instrumento constitucional basado en el equilibrio de los órganos, mediante una definición precisa de sus competencias y medios de acción), y sumergió a la Organización en la guerra fría y en una grave crisis política, institucional y jurídica, que tuvo su momento culminante en la XIXª sesión de la Asamblea General, en 1964, crisis de la que sólo se comenzó a salir en 1965 gracias a un compromiso político que, en síntesis, supuso volver a una interpretación más estricta de la Carta.

La Asamblea General, por otra parte, es un órgano que por su misma naturaleza deliberante y su carácter plenario resultaba poco idóneo para asumir funciones ejecutivas en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, por lo que cuando quiso ejercer tales funciones (Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, tras la crisis de Suez en 1956, y parte de las actividades de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo, tras la independencia de este país en 1960), en situaciones críticas muy distintas de las de la guerra de Corea pero en las que el Consejo de Seguridad quedó paralizado por el derecho de veto, las exigencias de la realidad hicieron que el Secretario General de las Naciones Unidas adquiriese una relevancia y un protagonismo estructurales (facilitados por la extraordinaria personalidad política del entonces Secretario

General, el sueco Dag Hammarskjöl), que iban más allá de las competencias político-diplomáticas que la Carta atribuye en su artículo 99 al Secretario General de las Naciones Unidas.

Cuando la realidad puso de manifiesto los graves problemas políticos y constitucionales que la alteración del equilibrio institucional previsto en la Carta traía consigo, fue un compromiso político el que permitió una vía de solución y no la interpretación jurídica que la Corte Internacional de Justicia había hecho de los artículos 11, 2.º y 14 de la Carta de las Naciones Unidas en su dictamen de 20 de julio de 1962, sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas (artículo 17, 2.º, de la Carta).

La Corte Internacional de Justicia estimó, en efecto, que los gastos ocasionados por las Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz recomendadas por la Asamblea General eran gastos de la Organización que, en consecuencia, tenían que ser sufragados por los Estados Miembros en la proporción que determinara la Asamblea General; por otra parte, la Corte sostuvo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 14 de la Carta, la Asamblea General tenía ciertas competencias en orden a recomendar acciones colectivas para el mantenimiento de la paz, ya que la *acción* a que se refiere el apartado 2 del artículo 11 de la Carta es la de naturaleza coercitiva pero no la de carácter preventivo y no coercitivo.

Pero un número significativo de Estados Miembros, entre ellos Francia y la URSS, se negaron a pagar sus cuotas con lo que el dictamen de la Corte no resolvió la crisis, sino que la agravó. Al final, fue un compromiso político el que permitió encontrar un camino de solución a partir de 1965: las Naciones Unidas podrían organizar Operaciones preventivas para el mantenimiento de la paz, distintas por tanto de las acciones coercitivas reguladas en el Capítulo VII de la Carta, pero el órgano competente para ello sería el Consejo de Seguridad y no la Asamblea General.

La guerra fría y el enfrentamiento global de las superpotencias en un mundo de rígida estructura bipolar (como fue la sociedad internacional entre 1947 y los primeros años de la década de los sesenta), hicieron imposible el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva de la Carta, basado en la unanimidad de las Grandes Potencias. Los Estados Unidos de América y el grupo occidental, en aquella época mayoritario, intentaron una solución de recambio al atribuir a la Asamblea General competencias en orden al mantenimiento de la paz y seguridad; sumergieron así a las Naciones Unidas en una gravísima crisis, que sólo encontró solución cuando tales tentativas se abandonaron más tarde, en favor de una nueva concepción de las Naciones Unidas en la que el papel de la Organización consiste en la *amortiguación de las crisis internacionales* y en la que *el Consejo de Seguridad, y no la Asamblea General o el Secretario General, es el órgano al que incumbe la responsabilidad primordial*, tal y como en 1945 se había acordado e inscrito en la Carta de San Francisco.

III. LA ETAPA DE LA DESCOLONIZACION

Una segunda etapa en la historia de las Naciones Unidas es la de la *descolonización como idea-eje*. Impulsada por el proceso de universalización de la sociedad internacional, como consecuencia del fin de los Imperios coloniales, y facilitada por el proceso de distensión entre las superpotencias, iniciado tras la crisis de Cuba en el otoño de 1962, sus grandes hitos podrían simbolizarse en la adopción por la Asamblea General de la Resolución 1.514 (XV), en la que se contiene la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, el 14 de diciembre de 1960, y en la inclusión del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos entre 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, formulados en la Declaración adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 24 de octubre de 1970 con ocasión del vigésimo quinto aniversario de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas (Resolución 2.625, XXV).

La adopción de la Resolución 1.514 estuvo facilitada por el hecho de que dieciséis Estados africanos fueron admitidos en 1960 como nuevos miembros de la organización, con lo que con toda razón ha podido hablarse de 1960 como el año de África en las Naciones Unidas.

La relevancia política y jurídica de la Resolución 1.514 es tan intensa que acertadamente ha sido calificada de *Carta Magna de la Descolonización*: adoptada sin votos en contra, aunque con 9 abstenciones, la Declaración contenida en la Resolución 1.514 constituye un hito histórico en el proceso de cambio experimentado en la sociedad internacional y en el Derecho internacional, que en 1960 se vuelve contra lo que en el siglo XIX había sido una de sus características esenciales: la colonización. A partir de ella, la descolonización fue adquiriendo no sólo una *velocidad progresiva*, en el sentido de que cada país que lograba su independencia venía a constituir un voto más en la Asamblea General de las Naciones Unidas respecto de cuantas propuestas tendiesen a acelerar la independencia de las demás colonias, sino que se convirtió, además, en un factor de *legitimidad*, desde el momento en que la Resolución 1.514 había proclamado que la sujeción de pueblos a dominación colonial «constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de las Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales».

Por otra parte, la Declaración adoptada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970, contenida en la Resolución 2.625 (XXV), hizo que la igualdad de derechos y la libre determinación dejara de ser un *propósito* de las Naciones Unidas (tal como aparece regulada en el artículo 1 de la Carta), para convertirse en un *principio* estructural del Derecho internacional contemporáneo.

En la Carta de las Naciones Unidas, en efecto, la libre determinación de los pueblos aparece como un propósito de la Organización de las Naciones Unidas. Así, en los términos del artículo 1, 2, de la Carta, uno de los propósitos

de las Naciones Unidas consiste en «fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto del principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos». Esta ambigüedad —que se manifiesta en la doble caracterización de la libre determinación como propósito y como principio— desaparece en la Declaración sobre los principios de Derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, en la que la libre determinación de los pueblos es proclamada como uno de los principios estructurales del Derecho internacional contemporáneo.

El territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene, además, en los términos de la mencionada Declaración,

«una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra, y esa condición jurídica distinta y separada conforme a la Carta existirá hasta que el pueblo de la colonia o el territorio no autónomo haya ejercido su derecho de libre determinación de conformidad con la Carta y, en particular, con sus propósitos y principios».

El análisis de la composición de las Naciones Unidas confirma plenamente la relevancia de las transformaciones experimentadas, ya que si en 1945 la Organización estaba integrada por 51 Estados, en 1960 estaba compuesta por 100, en 1970 por 125, en 1980 por 154, y en 1990 por 159 Estados miembros. Estos hechos prueban claramente que *la Organización de las Naciones Unidas ha sabido reflejar el proceso de universalización de la sociedad internacional, que ya no es europea-occidental sino universal, y que ha servido de instrumento para articular uno de los cambios cualitativamente más importantes de todos cuantos han tenido lugar en estas últimas décadas: la descolonización.*

Por la amplitud y complejidad de sus consecuencias, el proceso de universalización de las Naciones Unidas, reflejo del que en sentido análogo ha tenido lugar en la sociedad internacional, es de excepcional importancia, ya que no se trata sólo de cantidad (tránsito de una Organización de 51 Estados miembros en 1945 a una Organización de 159 Estados miembros en 1990), sino, sobre todo, de que las Naciones Unidas *tienen hoy una composición cualitativa muy distinta de la originaria desde el momento en que los Estados europeo-occidentales, que hasta hace pocas décadas eran casi los únicos integrantes de la comunidad internacional, son hoy una minoría cuantitativa en la Organización Mundial en que la ONU se ha transformado.*

Estos cambios explican, por otra parte, las modificaciones introducidas en la composición de determinados órganos principales de la Organización y en los criterios a utilizar para la elección de los miembros de dichos órganos: así, cuando en 1963 la Asamblea General decidió la ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad de once a quince, decidió igualmente que los diez miembros no permanentes del Consejo de Seguridad serían elegidos con arreglo a los siguientes criterios de distribución geográfica equitativa:

- a) cinco puestos para Estados de Africa y Asia;
- b) un puesto para Estados de Europa oriental;

- c) dos puestos para Estados latinoamericanos; y
- d) dos puestos para Estados de Europa occidental y otros Estados (Resolución 1991, XVIII, de 17 de diciembre de 1963).

Del mismo modo, el Consejo Económico y Social que originariamente estuvo compuesto por 18 Estados miembros y posteriormente por 27, está integrado en la actualidad por 54 miembros, elegidos por la Asamblea General con arreglo a los siguientes criterios de distribución geográfica equitativa:

- a) catorce miembros para Estados de Africa;
- b) once para Estados de Asia;
- c) diez para Estados de América Latina;
- d) trece para Estados de Europa occidental y otros Estados;
- e) seis miembros para Estados socialistas de Europa oriental (Resolución 2.847, XXVI, de 20 de diciembre de 1971).

La relevancia de la descolonización en la dinámica de la Organización de las Naciones Unidas explica, por otra parte, que un órgano principal, el Consejo de Administración Fiduciaria, comience a perder significación política al quedar progresivamente desplazado por un órgano subsidiario de la Asamblea General, 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.

Creado por la Asamblea General en 1961, e inicialmente compuesto por 17 miembros, el Comité Especial tiene por misión el seguimiento de la aplicación de la Declaración contenida en la Resolución 1.514 (XV). En 1962 la Asamblea General decidió ampliar el número de Estados miembros del Comité Especial a 24 (de ahí su denominación de Comité de los Veinticuatro, aunque en 1979 el número aumentaría a 25); en 1968 la Asamblea decidió disolver la Comisión para la Información sobre Territorios no Autónomos y pidió al Comité Especial que estudiara en adelante la información transmitida en virtud del inciso e del artículo 73 de la Carta y que tuviera en cuenta esta información al examinar la situación con respecto a la aplicación de la Declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales en cada uno de los territorios no autónomos; en 1985, por último, la Asamblea General aprobó una Resolución relativa al vigésimo quinto aniversario de la Resolución 1.514 (XV) (Resolución 40/56), en la que pidió al Comité Especial que siguiera examinando el pleno cumplimiento por todos los Estados de la Declaración y otras resoluciones pertinentes sobre la cuestión de la descolonización, con miras a buscar formas convenientes de lograr la aplicación pronta y total de la Resolución 1.514 a todos los territorios todavía sujetos a dominación colonial.

Entre tanto, el Consejo de Administración Fiduciaria ha ido perdiendo significación, hasta el punto de que en la actualidad está compuesto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Carta, por una Potencia Administradora (los Estados Unidos de América, Potencia Administradora del último de los territorios fideicometidos estratégicos) y los otros cuatro miembros perma-

nentes del Consejo de Seguridad (China, Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña y la URSS) (China, sin embargo, no participa en los trabajos del Consejo de Administración Fiduciaria).

El proceso de universalización de las Naciones Unidas, que con 159 Estados miembros es hoy una Organización Mundial, ha influido en otro orden de cosas en el desarrollo y consolidación de un proceso de hondo significado político: *la formación de grupos de Estados en el seno del sistema de las Naciones Unidas*.

Estos grupos son muy diversos: *geográficos*, de gran importancia para el intercambio de información y para la designación de candidatos en las elecciones a órganos no plenarios en cuya composición sean relevantes los criterios de distribución geográfica equitativa; *políticos* (OTAN, Pacto de Varsovia, Países No Alineados, etc.); grupos basados en la conciencia de intereses comunes (Grupo de los 77, integrado hoy por unos 125 Estados en vías de desarrollo, pero que ha conservado la denominación originaria adoptada con ocasión de la primera sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, celebrada en Ginebra en 1964); grupos fundamentados en *acuerdos y organizaciones de cooperación económica preexistentes* (Comunidad Europea; Consejo de Ayuda Económica Mutua; Asociación Europea de Libre Comercio; Organización de Cooperación y Desarrollo Económico; etc.).

Los grupos geográficos tienen particular relevancia en la vida de la Asamblea General, como muestran las Resoluciones 1991 (XVIII), de 1963, y 33/138, de 1978, y hoy están compuestos del siguiente modo: África (51 Estados); América latina (33 Estados); Asia (39 Estados); Europa occidental y otros Estados (22 Estados); Europa oriental (10 Estados). Estados Unidos de América, Israel y Sudáfrica no son miembros de ningún grupo regional, si bien los Estados Unidos participan en las reuniones del grupo de Europa occidental y otros Estados como observadores y a efectos electorales son considerados como miembro de dicho grupo; Yugoslavia se considera a sí misma como no formando parte de un grupo regional, aunque a efectos electorales es contada entre los Estados del grupo de Europa oriental.

Las funciones de los grupos son muy diversas, pues sirven para el intercambio de información; la adopción de posiciones comunes respecto de cuestiones concretas, con o sin compromiso de voto en un determinado sentido; la determinación de candidatos, en nombre de los respectivos grupos, para las elecciones a órganos no plenarios en cuya composición sea relevante el criterio de la distribución geográfica equitativa; emprender una acción conjunta, mediante la presentación de un proyecto de resolución o de determinadas enmiendas; adoptar una posición común en favor o en contra de un determinado proyecto de resolución o de determinadas enmiendas; etc.

La naturaleza y las funciones de las Naciones Unidas como institución política se ven obviamente afectadas por la consolidación de los grupos, que operan como *agentes de concertación e instancias de articulación e integración de intereses*, y permiten que la adopción de una resolución por la Asamblea General

de las Naciones Unidas no sea algo abstracto sino, por el contrario, el fruto de la negociación y del acuerdo y, en ocasiones, del consenso.

El fenómeno de los grupos políticos, por último, ha facilitado la formación de plataformas políticas y la formulación de las expectativas y aspiraciones de los nuevos Estados Miembros, admitidos en las Naciones Unidas tras su descolonización y acceso a la independencia política.

IV. LA ETAPA DE UNA NUEVA PERCEPCION DE LOS FINES Y FUNCIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

La década de los setenta supuso el inicio de una tercera etapa en la historia de las Naciones Unidas, dominada por la toma de conciencia del abismo existente entre desarrollo y subdesarrollo (conflicto Norte-Sur, que se añade y en ocasiones desplaza al conflicto Este-Oeste, propio de la guerra fría), y presidida por dos ideas-ejes: de un lado, la responsabilidad de la Organización de las Naciones Unidas en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales *al margen* del sistema de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta; de otro, la responsabilidad del sistema de las Naciones Unidas como *instancia de legitimación colectiva* de las aspiraciones y expectativas de los nuevos Estados Miembros de las organizaciones del sistema, surgidos de la descolonización y en su inmensa mayoría en situación de subdesarrollo.

1. Abandono de la idea de seguridad colectiva y responsabilidades de la Organización de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales

La Organización de las Naciones Unidas fue establecida en 1945 con una finalidad básica, el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y de ahí que fuese concebida, ante todo, como un foro en el que plantear los conflictos internacionales y como un sistema de seguridad colectiva respecto de aquellas crisis internacionales en las que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no estuviesen enfrentados directa o indirectamente. En ambas materias, arreglo pacífico de conflictos y paz y seguridad, la Carta reconoció la competencia de los acuerdos y organismos regionales, pero subordinando su acción al control de Consejo de Seguridad.

Este esquema ha quedado profundamente alterado porque el mundo se ha hecho a la vez más pequeño y más expandido que en 1945, por paradójico que este doble proceso de transformación pueda parecer.

El mundo se ha hecho ante todo más pequeño, porque los intereses de las superpotencias son mundiales, y no sólo regionales, con la consecuencia de que aquéllas se encuentran implicadas y enfrentadas, directa o indirectamente, en todas las crisis internacionales, dondequiera que éstas se produzcan. El resultado ha sido que el compromiso político básico sobre el que en 1945 se construyó

el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas —la unanimidad de las grandes potencias—, ha resultado inoperante. En 1945, en efecto, no se pensó ingenuamente que las grandes potencias podrían cooperar en las crisis internacionales en las que estuviesen enfrentadas sino que, por el contrario, se partió de la base de que habría crisis en las que las grandes potencias no estarían comprometidas y que, en tales supuestos, podrían cooperar entre sí. Esto no ha sido así en función de los intereses mundiales de las superpotencias, y de ahí el frecuente recurso al derecho de veto y el fracaso de las negociaciones en torno al artículo 43 de la Carta, que han privado al Consejo de Seguridad de operatividad y de medios de acción.

Por otra parte, la mayoría de los conflictos y de las crisis que han tenido lugar en la historia de las Naciones Unidas han sido conflictos *internos* que, en principio, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 2, apartado 7, de la Carta escapan a las competencias de la Organización por tratarse de asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. Ciertamente muchos de esos conflictos «internos» han registrado la intervención extranjera y que algunos, incluso en su apariencia, han sido más internacionales que internos (Vietnam, por ejemplo). *Pero la Carta de las Naciones Unidas no ofrece soluciones claras en este punto, ni la Organización estaba dotada de los medios necesarios para hacer frente a estas crisis*, que han sido y acaso seguirán siendo las más frecuentes en número.

Al resultar estructuralmente incapaz de asegurar coercitivamente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (salvo excepciones, como por ejemplo las Resoluciones 232, 253 y 277, respecto de Rodesia, o la Resolución 418 respecto de África del Sur, adoptadas por el Consejo de Seguridad en 1966, 1968, 1970 y 1977, respectivamente, acaso por la extraordinaria fuerza de la descolonización como principio de legitimidad internacional), la consecuencia es que el Consejo de Seguridad no tiene hoy, *de hecho*, las funciones que le asigna el Capítulo VII de la Carta ya que, *en la práctica, la Organización de las Naciones Unidas ha abandonado todo intento de seguridad colectiva*.

Efectivamente, como antes expuse, fue un compromiso político el que permitió en 1965 salir de la crisis política y constitucional en que la ONU había quedado sumergida como consecuencia de los desequilibrios constitucionales y políticos ocasionados por las competencias que la Asamblea General y el Secretario General habían asumido en el lanzamiento y realización, respectivamente, de Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz como la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas y la Operación de las Naciones Unidas en el Congo.

En función de dicho compromiso político, que en realidad significó volver a una interpretación más estricta de la Carta de San Francisco y, en definitiva, a la primacía del Consejo de Seguridad en todo lo relativo al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (rectificando lo que la mayoría occidental había intentado con la Resolución «Unidos para la Paz»), las Naciones Unidas podrían organizar operaciones preventivas para el mantenimiento de la paz dis-

tintas de las acciones coercitivas previstas en el Capítulo VII de la Carta; pero el órgano competente para ello sería el Consejo de Seguridad, y no la Asamblea General, con lo que los mandatos que el Secretario General pudiera recibir en las resoluciones mediante las que el Consejo organizara tales operaciones preventivas conferirían al Secretario General competencias limitadas y controladas por el Consejo de Seguridad.

Dos fueron las consecuencias de este compromiso: de un lado, reafirmar la idea de que la responsabilidad primordial en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales corresponde al Consejo de Seguridad; de otro, abandonar todos los intentos de organizar un sistema de seguridad colectiva e intentar, en cambio, una nueva misión para las Naciones Unidas, misión que con mayor detalle examinaré en el epígrafe siguiente de curso: *la de servir de instancia de amortiguación de las crisis internacionales*.

Estas operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz no tienen su fundamento jurídico en el Capítulo VII de la Carta ya que en ellas no se pretende imponer sanciones, eventualmente militares, a quienes quebranten la paz o perpetren un acto de agresión, sino, como antes dije, rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales a través de una presencia pacificadora y preventiva de las Naciones Unidas.

Los rasgos característicos de las Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz son los siguientes:

- Voluntariedad, pues el sistema se basa en el consentimiento de los Estados que participen en las Operaciones así como en el consentimiento del Estado en cuyo territorio la acción pacificadora y preventiva se lleva a cabo.
- Aspiración a asegurar una cierta presencia de las Naciones Unidas en las crisis internacionales, a fin de amortiguarlas y reducir la tensión, sin la menor pretensión de imponer sanciones o de aplicar un sistema de seguridad colectiva.
- Disponibilidad de las grandes potencias a no intervenir directamente en una determinada crisis, consintiendo sin embargo en una cierta presencia pacificadora y preventiva de las Naciones Unidas.

De las cinco Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz desplegadas en 1980 (el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina, para supervisar la tregua dictada por el Consejo de Seguridad en 1948; la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación, desplegada en los Altos de Golán en junio de 1974; la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano; el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán; y la Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la Paz en Chipre), ninguna tenía carácter coercitivo: dos de ellas (GOMNUIP y ONUVT) estaban compuestas por observadores que patrullan e informan, respectivamente, sobre la línea de control en Cachemira acordada en 1972 por India y Pakistán, y sobre

la tregua declarada por el Consejo de Seguridad tras la primera guerra árabe-israelí, en 1948 (si bien la ONUVT cumplía otras funciones en la región, todas ellas de observación); las tres restantes (FNUOS/UNDOF; FPNUL/UNIFIL; UNFYCYP), eran fuerzas de interposición, pacificadora y amortiguadoras.

En la práctica, por consiguiente, el Consejo de Seguridad *no aparece en esta etapa como un órgano de coerción sino, fundamentalmente, como un órgano para la acción preventiva y pacificadora*, cuando una y otra son posibles, ya que muchas crisis ni siquiera se plantean ante las Naciones Unidas.

2. Las Naciones Unidas como instancia de legitimación colectiva de las aspiraciones y expectativas de la nueva mayoría

Como antes señalé, las Naciones Unidas tienen en esta etapa una composición muy distinta de la de 1945, tanto cuantitativa como cualitativamente. El proceso de universalización de las Naciones Unidas, efectivamente, es de excepcional relevancia ya que no se trata sólo de cantidad sino también de composición cualitativa, en el sentido de que los Estados europeo-occidentales, mayoritarios en los primeros años de vida de las Naciones Unidas, se transforman en una minoría.

La nueva mayoría afro-asiática-latinoamericana, compuesta por Estados en su mayor parte surgidos de la descolonización y todos ellos subdesarrollados, tiende a una nueva lectura de la Carta en la que el énfasis se pone en problemas distintos del de la seguridad y mediante la que se aspira a utilizar la Organización de las Naciones Unidas como una instancia de legitimación colectiva de sus aspiraciones y exigencias de cambios en el orden internacional.

Estas exigencias de cambio y estas aspiraciones implican una interpretación extensiva de la Carta respecto de las competencias de la Organización en materias económicas y sociales en la medida en que *se pretende no sólo que las Naciones Unidas lleven a cabo actividades operacionales en favor del desarrollo sino, sobre todo, porque tratan de alterar uno de los compromisos políticos de 1945*, concretamente el que estableció una clara división de trabajo respecto de la cooperación institucionalizada en materias económicas y sociales, en el sentido de que las competencias sustantivas quedaban confiadas a organismos especializados, relacionados con la ONU pero distintos de ella, mientras que a la Organización de las Naciones Unidas se atribuyeron en estas materias únicamente competencias de estudio, promoción y coordinación.

En todo caso, al resaltar sus aspiraciones respecto de la independencia política y económica de los pueblos, la soberanía permanente de los Estados subdesarrollados sobre sus riquezas y recursos naturales, la elaboración de Estrategias Internacionales de Desarrollo, la proclamación de un Nuevo Orden Económico Internacional basado en la interdependencia y la solidaridad, la definición de los derechos y deberes económicos de los Estados, etc., los Estados de la nueva mayoría afro-asiática-latinoamericana formularon una nueva concepción del orden internacional y de las Naciones Unidas.

Para ello utilizaron la Asamblea General de las Naciones Unidas, por ser un órgano plenario y democrático en el que no opera el derecho de veto, ya que contaban con la mayoría necesaria para adoptar resoluciones incitadoras de cambios en el Derecho internacional y en la interpretación de la Carta.

Al proceder de este modo, los Estados afro-asiáticos-latinoamericanos incurrieron con frecuencia en el error de confundir el número de votos con el poder real al forzar la adopción de resoluciones más retóricas que efectivas, *olvidando que la Asamblea General no es un legislativo mundial y que cualquier interpretación de la Carta efectuada por la Asamblea General únicamente es vinculante si expresa un consenso general y es aceptada por el conjunto de los Estados Miembros de las Naciones Unidas*.

Con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, en efecto, ningún órgano tiene competencias para proceder a una interpretación auténtica de la misma. En este orden de cosas es esencial el informe del Comité IV/2 de la Conferencia de San Francisco, porque el plantear el problema de la interpretación de la Carta dice que:

«queda bien entendido, naturalmente, que si una interpretación adoptada por cualquier órgano de la Organización o por un Comité de juristas no es aceptable para el conjunto de los Estados Miembros, dicha interpretación no tendrá fuerza obligatoria. En estas condiciones, o en el caso en que fuese deseable una interpretación que tenga una autoridad para establecer un precedente, podría ser necesario incorporar tal interpretación en una enmienda de la Carta, lo que siempre podrá hacerse siguiendo el procedimiento establecido al efecto» (UNCIO Documents, Vol, 13, págs. 713 y sgs., texto inglés; 720 y sgs. texto francés).

Por consiguiente, las Resoluciones que han pretendido adoptar textos de incitación a modificaciones del Derecho internacional o interpretaciones extensivas de la Carta de las Naciones Unidas *tienen un valor jurídico dudoso cuando han sido adoptadas por mayoría*.

En este sentido, si la Corte Internacional de Justicia ha podido estimar que la Resolución 2.625 (XXV), adoptada por consenso, expresa una *opinio iuris* de los Estados respecto de principios como los de la igualdad soberana de los Estados, la no intervención en los asuntos internos o la prohibición del recurso a la fuerza (párrafo 188 de la sentencia de 27 de junio de 1986, en el Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, Nicaragua c. Estados Unidos de América), no cabría decir lo mismo de la Resolución 3.281 (XXIX), en la que se contiene la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, adoptada el 12 de diciembre de 1974, ya que ésta contó con 120 votos a favor, 6 votos en contra (Bélgica, Dinamarca, Estados Unidos de América, Luxemburgo, Reino Unido de Gran Bretaña y República Federal de Alemania) y 10 abstenciones (Australia, Canadá, España, Francia, Irlanda, Israel, Italia, Japón, Noruega y Países Bajos).

Aún así, dichas Resoluciones han de ser consideradas de buena fe por los Estados Miembros de las Naciones Unidas, *y sirven al menos para poner en cuestión el Derecho establecido y apuntar hacia el Derecho deseado, al ser expresión de las aspiraciones de política jurídica de la mayoría de la comunidad internacional y poner de manifiesto, en todo caso, la necesidad de nuevas normas que reflejen el sentimiento general.*

La actitud de los Estados afro-asiáticos-latinoamericanos, por otra parte, suscitó recelos de los Estados de etiqueta socialista y la oposición de los Estados occidentales: lo primero, porque aunque los Estados de etiqueta socialista apoyaron políticamente las reivindicaciones de los subdesarrollados, procuraron recordar la necesidad de no ir más allá de la letra de la Carta de San Francisco, que es un tratado internacional cuya finalidad primordial es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; lo segundo, porque los Estados occidentales (olvidando su comportamiento cuando eran mayoritarios y forzaron la adopción de la resolución «Unidos para la Paz», claramente contraria a la letra de la Carta y manifiesta ruptura del equilibrio constitucional establecido en la Carta respecto de las competencias del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General en orden al mantenimiento de la paz), impugnaron lo que denominaron *tiranía de la mayoría mecánica afro-asiática-latinoamericana*.

V. LAS NACIONES UNIDAS EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA

La continua adaptación de las Naciones Unidas a las cambiantes circunstancias de las relaciones internacionales y a las transformaciones experimentadas en la sociedad internacional es una realidad que justifica mi afirmación, al comienzo de este curso, de que el signo del cambio ha presidido la historia de las Naciones Unidas entre 1945 y 1990.

El sistema de las Naciones Unidas, en efecto, ha vivido un proceso de *aggiornamento*, de adaptación continuada a un mundo cambiante. Esto hace que si el conocimiento de la Carta de San Francisco sigue siendo indispensable e imprescindible para la comprensión de las Naciones Unidas, no es sin embargo suficiente ya que *la ONU y las distintas Organizaciones Internacionales que integran el sistema de las Naciones Unidas en su conjunto constituyen hoy una realidad política y jurídica muy distinta de la que surgió en 1945.*

Como he expuesto en los epígrafes anteriores de este curso, el sistema de las Naciones Unidas ha pasado por diversas fases que, en función de la idea-eje que la haya presidido, he denominado etapa de la guerra fría, etapa de la descolonización y etapa de una nueva percepción de los fines y funciones de las Naciones Unidas. En esta última, las preocupaciones dominantes han sido el abandono del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta, de un lado, y, de otro, la percepción de las Naciones Unidas por los Estados surgidos de la descolonización, en su inmensa mayor parte en situación de subdesarrollo, como una instancia política de legitimación colectiva de sus aspiraciones y expectativas.

Todo ello explica que en la actualidad las Naciones Unidas se encuentren en una encrucijada, que voy a analizar en torno a tres problemas centrales: la función de las Naciones Unidas en la amortiguación de las crisis internacionales; la acción de las Naciones Unidas en la pacificación de conflictos internos; finalmente, la visión del sistema de las Naciones Unidas como estructura institucional de la comunidad internacional.

1. Las Naciones Unidas y la amortiguación de las crisis internacionales

La paz y la seguridad internacional, como he señalado anteriormente, no son ya objetivos a alcanzar a través del mecanismo de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta que, como consecuencia del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sólo ha podido funcionar excepcionalmente en un mundo profundamente dividido.

Ello no significa, sin embargo, que el Consejo de Seguridad no funcione como una instancia de amortiguación de los conflictos y de las crisis internacionales. Por el contrario, la práctica muestra que el Consejo de Seguridad es un órgano que funciona como prueba el siguiente cuadro relativo a los años 1984 a 1987.

Consejo de Seguridad	1984	1985	1986	1987
Número de sesiones	57	74	91	49
Número de resoluciones adoptadas	14	21	13	13
Resoluciones adoptadas por unanimidad	7	16	10	11
Proyectos de resolución que no llegaron a ser adoptados como consecuencia del veto	3	3	7	2

Las práctica pone de manifiesto, por tanto, que el Consejo de Seguridad no está paralizado, sino que actúa. Este hecho ha sido facilitado por distintos factores, tales como el abandono de la tesis del doble veto inicialmente sostenida por la URSS, en el sentido de que la calificación de una cuestión como materia de procedimiento o de fondo estaba condicionada por el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo; el que la abstención, la ausencia o la no participación en la votación de un miembro permanente del Consejo de Seguridad no equivalgan a ejercicio del derecho de veto por parte de dicho miembro permanente, a pesar de la letra del artículo 27.3 de la Carta; etc.

El Consejo de Seguridad, en consecuencia, no es un órgano inactivo ni una instancia inoperante. Lo que ocurre es que, en la práctica, sus funciones actuales no son las que habían sido previstas en 1945: entonces se partió de la idea, expresamente recogida en el artículo 24 de la carta, de que a fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, los Estados Miembros de las Naciones Unidas conferían al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocían que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de todos los Estados Miembros

de la Organización al desempeñar las funciones que aquella responsabilidad le impone.

Si en teoría todo esto sigue siendo posible, en la práctica sin embargo el Consejo de Seguridad es ante todo una instancia que los Estados pueden utilizar en orden a la amortiguación de las crisis internacionales. Los hechos han puesto de manifiesto los obstáculos con que la idea de la seguridad colectiva tropieza en un mundo dividido y han impuesto esta nueva función del Consejo de Seguridad: *limitar el alcance de las crisis internacionales y, cuando resulte posible, organizar una cierta presencia de las Naciones Unidas a través de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, con vistas a facilitar las negociaciones.*

Estas tareas únicamente son posibles cuando las Grandes Potencias, miembros permanentes del Consejo de Seguridad, las aceptan o al menos no se oponen a ellas de modo expreso ejerciendo su derecho de veto. De ahí el alto número de resoluciones adoptadas por unanimidad en la práctica más reciente del Consejo de Seguridad, unanimidad que es el fruto de un esfuerzo de negociación y de consenso *en cuyo logro el Secretario General puede llevar a cabo un papel muy importante merced a sus competencias político-diplomáticas* y a su capacidad de llamar la atención de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, en especial las grandes potencias, acerca de las posibilidades que el Consejo ofrece como instancia de negociación y de amortiguación de las crisis internacionales.

El Consejo de Seguridad ha aprendido de este modo la lección política de que en un mundo dividido la unanimidad es una exigencia ineludible y una necesidad. Se da así la paradoja de que si en la Sociedad de Naciones la práctica se orientó a flexibilizar la regla de la unanimidad inscrita en el Pacto, la historia de las Naciones Unidas muestra un esfuerzo de signo contrario: prescindir de la regla de la mayoría inscrita en la Carta para afanarse en la búsqueda del consenso.

La composición del Consejo de Seguridad, aumentada de 11 a 15 miembros en 1963 (Resolución 1991, XVIII, adoptada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 1963), ha permitido consolidar por otra parte el posible papel de los mediados y pequeños Estados tanto en la amortiguación de la crisis como en las operaciones preventivas de las Naciones Unidas.

Los criterios establecidos en la Resolución 1991 (XVIII) en orden a la distribución de los diez puestos no permanentes del Consejo de Seguridad garantizan, en efecto, la participación en el órgano al que incumbe la responsabilidad primordial en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de cinco Estados de África y Asia, un Estado del grupo de Europa oriental, dos latinoamericanos y dos Estados del grupo occidental. De este modo, por mencionar algunos ejemplos, desde la entrada en vigor de la Resolución 1991 (XVIII), en 1965, Japón ha sido miembro del Consejo de Seguridad en seis ocasiones; Argentina, Canadá y la India en cinco; Australia, Pakistán y Yugoslavia en cuatro; Zambia en tres; España y México en dos; etc.

En cuanto a los Estados que voluntariamente participan en las Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, la composición en junio de 1989 de las cinco antes mencionadas (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT/UNTSO); Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS/UNDOF); Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (FPNUL/UNIFIL); Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para la India y Pakistán (GOMNUIP/UNMOGIP); y Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) muestra que Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Nueva Zelanda, Noruega, Países Bajos, Suecia y la URSS participaban en las 298 personas que integraban el ONUVT; que Austria, Canadá, Finlandia y Polonia participaban en los 1.344 observadores que integraban la FNUOS; que contingente de Fiji, Finlandia, Francia, Ghana, Italia, Irlanda, Nepal, Noruega y Suecia participaban en la FPNUL, integrada por casi seis mil soldados; que Bélgica, Chile, Dinamarca, Finlandia, Italia, Noruega, Suecia y Uruguay participaban en los 37 observadores del GOMNUIP; finalmente, que contingentes de Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Reino Unido de Gran Bretaña y Suecia participaban en los casi dos mil doscientos soldados que en junio de 1989 integraban la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP).

Pequeños y medianos Estados toman parte, por consiguiente, tanto en las actividades operacionales de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz como en el órgano al que incumbe la responsabilidad primordial en estas materias, el Consejo de Seguridad.

Pero dado el especial estuto político y jurídico de las Grandes Potencias, el Consejo de Seguridad únicamente puede llevar a cabo estas funciones de amortiguación de las crisis internacionales cuando no quede paralizado por el derecho de veto. Si esto sucede, porque el consenso no ha podido alcanzarse, ocurre a veces que la cuestión es planteada ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, utilizándose incluso en estos supuestos la Resolución 377 (V), «Unidos para la Paz». En la Asamblea General no opera el derecho de veto, y una resolución podrá ser adoptada, a fin de obtener una condena política del Estado que obstaculizó e impidió la acción del Consejo de Seguridad; el precio de esta condena, sin embargo, es que la mayoría no puede asegurar la efectividad de la resolución de la Asamblea General, muchas veces de efectos y consecuencias más retóricos que reales, cuando no de exacerbación de un conflicto.

En los últimos años, sin embargo, como la Resolución del Consejo de Seguridad sobre el conflicto entre el Irán y el Irak pone de manifiesto, *las superpotencias parecen haber redescubierto las posibilidades que el sistema de las Naciones Unidas encierra en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a pesar de sus debilidades e insuficiencias al menos respecto de las crisis en las que aquéllas no están directamente enfrentadas y en las que, por consiguiente, las Naciones Unidas pueden llevar a cabo una valiosísima labor política*

en orden a la amortiguación y limitación de conflictos. Como es obvio, la superación de la guerra fría y el clima de distensión están en la base de este cambio de actitud de las superpotencias.

La Resolución 598 (1987), sobre el conflicto entre el Irán y el Irak, adoptada por el Consejo de Seguridad el 20 de julio de 1987, constituye en mi opinión un claro ejemplo de esta nueva concepción de las funciones de las Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Adoptada por unanimidad, la Resolución se enmarca jurídicamente, al menos en principio, en el Capítulo VII de la Carta (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión), hasta el punto de afirmar expresamente en el último párrafo de su parte preambular que el Consejo de Seguridad actuaba de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, únicamente el párrafo primero de su parte dispositiva contiene una decisión, en la que el Consejo exige «que el Irán y el Irak observen una cesación inmediata del fuego, suspendan todas las actividades militares por tierra, mar y aire, y retiren sin demora todas las fuerzas hasta los límites internacionalmente reconocidos».

Incluso esta decisión está concebida como una primera medida «para llegar a un arreglo amistoso», que es además la idea que prevalece en el resto de la parte dispositiva de la Resolución 598 (1987), en la que el Consejo de Seguridad parece situarse más en el ámbito del Capítulo VI (Arreglo pacífico) que en el del Capítulo VII de la Carta, esto es, como una instancia de amortiguación de una crisis internacional más que como un órgano de coerción. Los párrafos 2 a 9 de la parte dispositiva de la Resolución 598 (1987), en efecto, son del siguiente tenor:

El Consejo de Seguridad:

«2. *Pide* al Secretario General que envíe un equipo de Observadores de las Naciones Unidas para que verifique, confirme y supervise la cesación del fuego y el retiro de las fuerzas y pide además al Secretario General que disponga de los arreglos necesarios en consulta con las Partes y que presente un informe al respecto al Consejo de Seguridad;

3. *Insta* a que se pongan en libertad y se repatrien los prisioneros de guerra sin demora tras la cesación de hostilidades activas, de conformidad con el Tercer Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949;

4. *Insta* al Irán y al Irak a que cooperen con el Secretario General en la aplicación de la presente resolución y en las gestiones de mediación para lograr un arreglo amplio, justo y honorable, aceptable para ambas partes, de todas las cuestiones pendientes, de conformidad con los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas;

5. *Exhorta* a todos los demás Estados a que ejerzan la máxima moderación y se abstengan de cualquier acto que puede redundar en una mayor intensificación y ampliación del conflicto y, de este modo, faciliten la aplicación de la presente resolución;

6. *Pide* al Secretario General que examine, en consulta con el Irán y el Irak, la cuestión de confiar a un órgano imparcial la investigación de la responsabilidad del conflicto, e informe lo antes posible al Consejo de Seguridad;

7. *Reconoce* la magnitud de los daños ocasionados durante el conflicto y la necesidad de realizar esfuerzos de reconstrucción, con la asistencia internacional apropiada, una vez que se ponga fin al conflicto y en tal sentido pide al Secretario General que nombre un equipo de expertos para que estudie la cuestión de la reconstrucción e informe al Consejo de Seguridad;

8. *Pide además* al Secretario General que examine, en consulta con el Irán y el Irak y con otros Estados de la región, medidas encaminadas a fortalecer la seguridad y la estabilidad de la región;

9. *Pide* al Secretario General que mantenga informado al Consejo de Seguridad sobre la aplicación de la presente resolución».

El párrafo décimo y final de la parte dispositiva de la Resolución 598 (1987) contiene una decisión, pero meramente procedimental, mediante la que el Consejo decide «reunirse nuevamente cuando proceda para considerar la adopción de nuevas medidas que aseguren el cumplimiento de la presente resolución».

Por otra parte, el Consejo de Seguridad adoptó el 9 de agosto de 1988 una Resolución (resolución 619) por la que instituyó el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Irak, con la finalidad de vigilar el alto el fuego y la retirada de las fuerzas a fronteras internacionalmente reconocidas. Personal de Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Ghana, Hungría, India, Indonesia, Irlanda, Italia, Kenya, Malasia, Perú, Polonia, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Senegal, Suecia, Turquía, Uruguay, Yugoslavia y Zambia participa en esta nueva Operación de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz (GOMNUI/UNIIMOG).

El Consejo de Seguridad, en consecuencia, según la letra del Capítulo VII de la Carta, es un órgano de coerción al que incumbe la responsabilidad primordial de la efectiva aplicación de un sistema de seguridad colectiva; pero en la práctica, el Consejo se comporta como una instancia de amortiguación de las crisis internacionales mediante una cierta presencia de las Naciones Unidas. Esta realidad significa en definitiva que, como antes dije, *se prescinde de la idea de la seguridad colectiva salvo que, excepcionalmente, los miembros permanentes del Consejo de seguridad estén dispuestos a actuar colectivamente en nombre de la Organización, hipótesis en la que nada excluye que el Consejo de Seguridad aplique el Capítulo VII de la Carta.*

2. Las Naciones Unidas y la pacificación de los conflictos internos

La experiencia adquirida por las Naciones Unidas en la amortiguación de las crisis internacionales, en una función en la que el Consejo de Seguridad aparece como una instancia pacificadora más que como un órgano de coerción

(*peace-keeping* o mantenimiento de la paz, frente a *peace-enforcing* o seguridad colectiva, en el marco del Capítulo VII de la Carta) y la innegable mejora del clima internacional (en el que la distensión permite que prevalezca la flexibilidad en las relaciones internacionales, en marcado contraste con la rigidez que las caracterizó hasta hace poco tiempo), han permitido no sólo continuar con las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz sino, además, iniciar nuevas experiencias.

Lo primero es evidente en la Resolución 619 del Consejo de Seguridad, adoptada el 9 de agosto de 1988, por la que se instituyó el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Irak con la finalidad de vigilar el alto el fuego y la retirada de las fuerzas combatientes a límites internacionalmente reconocidos, al que he hecho referencia en el apartado anterior (GOMNUII/UNIIMOG). Lo segundo es claramente visible en experiencias como la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola, el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia, y el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica.

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM), fue establecida por el Consejo de Seguridad en su Resolución 626 (1988), de 20 de diciembre de 1988, que entró en vigor a raíz de la firma de dos importantes acuerdos el 22 de diciembre de 1988: el acuerdo tripartito entre Angola, Cuba y Sudáfrica, de una parte, y el acuerdo bilateral entre Angola y Cuba, de otra. La UNAVEM quedó establecida por un período de treinta y un meses y comenzó a operar en enero de 1989; está compuesta por 70 observadores militares proporcionados por Argelia, Argentina, Brasil, Congo, Checoslovaquia, España, India, Jordania, Noruega y Yugoslavia.

El Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia (UNTAG), había sido creado por el Consejo de Seguridad en su Resolución 435 (1978), de 27 de julio de 1978. En su Resolución 629 (1989), de 16 de enero de 1989, el Consejo reafirmó sus resoluciones anteriores respecto de la cuestión de Namibia y decidió que se fijara el 1 de abril de 1989 como fecha en que se iniciaría la aplicación efectiva de la Resolución 435 (1978), que los acuerdos de 22 de diciembre de 1988 antes mencionados (tripartito entre Angola, Cuba y Sudáfrica, y bilateral entre Cuba y Angola) hacían factible.

El Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición tenía como mandato asegurar la independencia de Namibia a través de elecciones libres bajo la supervisión y control de las Naciones Unidas, y ha estado integrado por personal civil y militar: personal civil para tareas de policía y supervisión de las elecciones, y personal militar para asegurar la retirada de fuerzas militares de Africa del Sur y del SWAPO. En junio de 1989 el personal militar alcanzó la cifra de 4.480 miembros, proporcionados por Australia, Bangladesh, Canadá, Checoslovaquia, Dinamarca, España, Finlandia, Indonesia, Irlanda, Italia, Kenia, Malasia, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña, Sudán, Suiza, Togo y Yugoslavia.

El Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA) fue instituido por el Consejo de Seguridad en su Resolución 644 (1989), de 7 de noviembre de 1989. Su mandato fue ampliado por la Resolución 650 (1990), de 27 de marzo de 1990, por la que el Consejo de Seguridad autorizaba la incorporación de personal armado a los efectivos de la ONUCA con objeto de que puedan desempeñar un papel en la desmovilización voluntaria de los miembros de la resistencia nicaragüense.

Otras dos Misiones de las Naciones Unidas para Centroamérica son el Grupo de Observadores de Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVEN) y la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), en el marco de la decisión del Secretario General de las Naciones Unidas de que la verificación de la ejecución de los acuerdos de seguridad de Esquipulas II (suscritos en 1987 por los representantes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Honduras con el fin de establecer una paz duradera en la región) y de la Declaración de Alajuela, de enero de 1988 (cuyo fin es crear un mecanismo de verificación, control y seguridad de los acuerdos) quedara encuadrada en el proceso característico de una operación de mantenimiento de la paz.

Estas actividades operacionales de las Naciones Unidas se insertan, obviamente, en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Pero tienen un rasgo característico: expresar la *presencia de las Naciones Unidas en conflictos internos, a fin de contribuir a su pacificación*. La finalidad de la actividad operacional de las Naciones Unidas no es, por supuesto, aplicar medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta (*peace-enforcing*), ni la amortiguación de una crisis internacional (*peace-keeping*), sino pacificar un conflicto interno y contribuir a la creación de la paz (*peace-making*).

Estamos ante una nueva función de las Naciones Unidas, que supone una actitud muy distinta de la tradicional en la medida en que la Organización Internacional *interviene en cuestiones de conflictos internos*.

La acción de las Naciones Unidas únicamente es posible si se dan los siguientes presupuestos:

- La Operación debe realizarse bajo los auspicios de las Naciones Unidas, estar sometida a la *autoridad del Consejo de Seguridad y dirigida por el Secretario General*.
- La Operación debe contar con el *consentimiento y la plena cooperación de las partes implicadas*, tanto en lo que se refiere a la operación en sí como a los contingentes que en ella participen.

Las mayores dificultades de este tipo de actividades operacionales de las Naciones Unidas, que cuentan con el antecedente de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), estriban en la definición de su mandato, que debería ser claro y preciso, y en su financiación que, en palabras del Embajador Cajal, debería ser apropiada, aprobada por la Asamblea General en forma de cuotas obligatorias, a sufragar por todos los miembros de las Naciones Unidas

conforme a los baremos establecidos (*España en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Conferencia del Embajador Máximo Cajal en la Fundación de Estudios sobre la Paz y las Relaciones Internacionales el 28 de abril de 1989, Oficina de Información Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989, pág. 10).

Las actuales disposiciones financieras, en efecto, no sólo son peligrosamente limitantes durante el período en que se organiza una operación complicada sino que, además, hacen recaer una carga financiera nada equitativa en los países que aportan contingentes. Asimismo, tienden a reducir la percepción de *responsabilidad colectiva* que es fundamental para las Operaciones de mantenimiento de la paz. Una posibilidad de mejorar la situación actual consistiría, como ha propuesto el Secretario General de las Naciones Unidas, en establecer un fondo de reserva especial para las operaciones de mantenimiento de la paz financiado por todos los Estados miembros de las Naciones Unidas: como observaba Pérez de Cuéllar en septiembre de 1989, en la Introducción de su Memoria anual sobre la labor de la Organización, ello facilitaría enormemente la iniciación oportuna de las Operaciones que dispusiera el Consejo de Seguridad, aparte de que las contribuciones a dicho Fondo representarían un porcentaje minúsculo de los gastos militares actuales de los Estados (Naciones Unidas, A/44/1, pág. 10).

3. Las Naciones Unidas como estructura institucional de la comunidad internacional

La nueva composición cuantitativa y cualitativa de las Naciones Unidas, y el hecho de que la inmensa mayoría de los nuevos Estados surgidos de la descolonización sean Estados subdesarrollados, han traído consigo, por otra parte, que la paz no se conciba hoy desde el punto de vista casi exclusivo de la seguridad, como en 1945, sino también, y acaso sobre todo, en función del desarrollo como objetivo y empresa común de la humanidad.

La más importante consecuencia de este hecho es que la cooperación institucionalizada en materias económicas y sociales, que en 1945 se contempló como medio indirecto para la consecución de la paz y la seguridad internacionales, se ha convertido progresivamente en un ámbito privilegiado para la acción de las Naciones Unidas.

Resulta así que la ideología de las Naciones Unidas se ha hecho más compleja ya que a la finalidad de la *seguridad*, predominante en 1945, ha venido a añadirse, con creciente empuje, la del *desarrollo*, con la consecuencia de que los mecanismos que en 1945 se consideraron como medios indirectos en orden a la consecución de la paz se han transformado en preocupaciones dominantes en la vida de las Naciones Unidas en orden a la creación de condiciones de paz y de un orden internacional basado en la interdependencia (sobre la concepción del sistema en 1945, véase mi estudio *El Derecho internacional en 1945 y en la inmediata posguerra*, en *Libro Homenaje al Profesor Pérez Montero*, Universidad de Oviedo, 1988, págs. 188-y sgs.).

Las raíces de esta tendencia son lejanas y se sitúan en las primeras etapas de la historia de las Naciones Unidas: así, por ejemplo, el primer decenio de las Naciones Unidas para el desarrollo fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 19 de diciembre de 1961 (Resolución 1710, XVI); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), una de las actividades operacionales más representativas, fue establecido por la Asamblea General en 1965, con la finalidad de fusionar el Programa Ampliado de Asistencia Técnica y el Fondo Especial, que ya venían funcionando, en un único Programa; etc.

Pero será a partir de la década de los setenta cuando la tendencia alcance su mayor empuje como consecuencia de las expectativas de los nuevos Estados Miembros de las Naciones Unidas y de su nueva percepción de los fines y funciones de las Naciones Unidas.

De este modo, los cambios acaecidos en las relaciones internacionales y en la sociedad internacional han sido recogidos por las Naciones Unidas y han influido en la percepción de sus objetivos y fines así como en la estructura del sistema, que hoy es mucho más compleja que la de 1945 como ponen de manifiesto las transformaciones estructurales e institucionales que han tenido lugar.

Las transformaciones institucionales y estructurales que la nueva percepción de las funciones y fines de las Naciones Unidas han traído consigo son evidentes, efectivamente, en los siguientes datos:

- El mayor ritmo con que la Asamblea General ha celebrado períodos especiales de sesiones en estas dos últimas décadas: cinco hasta 1974 y doce entre 1974 y 1990, dedicadas a Nuevo Orden Económico Internacional (1974); Desarrollo y Cooperación Económica Internacional y Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (1975); Financiación de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (1978); Namibia (1978); Desarme (1978); Crítica situación económica de muchos países en vías de desarrollo (1980); Namibia (1986); Desarme (1988); Estupefacientes (1990); Desarrollo y cooperación económica (1990).
- El hecho de que el programa de las sesiones ordinarias de la Asamblea General esté cada vez más recargado y cada vez más ocupado con el planteamiento de problemas globales que afectan a la comunidad internacional en su conjunto, hasta el punto de que acertadamente haya podido hablarse de una «nueva agenda de las Naciones Unidas» en la que los problemas centrales serían los siguientes: medio ambiente; tráfico de drogas; terrorismo; refugiados, proliferación de armas nucleares y químicas; explosión demográfica; actividades operacionales de las Naciones Unidas para el desarrollo; etc.
- El progresivo incremento del número de órganos subsidiarios de la Asamblea General, algunos de los cuales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, tienen extraordinaria complejidad institucional y orgánica.

- La convocatoria de Conferencia globales, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, sobre determinados problemas que interesan a la comunidad internacional en su conjunto: medio ambiente; población; alimentos; asentamiento humanos; empleo (auspiciada por la Organización Internacional del Trabajo); agua; desertificación; cooperación técnica entre países en vías de desarrollo; reforma agraria y desarrollo rural auspiciada por la FAO); ciencia y tecnología; etc.
- Algunas de estas Conferencias, por otra parte, han originado mecanismos institucionales de seguimiento, como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) o el Fondo de Población de las Naciones Unidas, que han recargado y hecho aún más compleja la estructura institucional del sistema de las Naciones Unidas, sobrecargado de siglas y organismos (ver Anexo).

La estructura institucional del sistema de las Naciones Unidas es hoy, por consiguiente, muy distinta de la de 1945, no sólo por su mayor complejidad sino también porque muchos de los organismos del sistema llevan a cabo *actividades operacionales* (como las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz o el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), *que no habían sido pensadas en 1945 y que suscitan delicados problemas administrativos, financieros y políticos.*

Por otra parte, el complejo y complicado entramado institucional del sistema de las Naciones Unidas (ONU, Organismos Especializados y multitud de órganos subsidiarios) origina obviamente problemas de eficiencia y de coordinación, pues como ya señalara en 1969 el informe Jackson, la máquina resulta ingobernable al haberse hecho más compleja, más lenta y más pesada, como una especie de monstruo prehistórico (*Étude de la capacité du système des Nations Unies pour le développement*, Naciones Unidas, 2 vols, Ginebra 1969, en especial prólogo p. III).

Ha llegado a producirse, en efecto, una situación de deriva originada por la proliferación institucional (como en 1987, en el Coloquio de Estrasburgo de la Sociedad Francesa para el Derecho Internacional, pusiera de manifiesto el profesor Jean Paul Jacqué), que ha requerido un esfuerzo de *coordinación* a fin de intentar una mejor articulación de los diferentes organismos de la ONU entre sí y de la Organización de las Naciones Unidas con los diferentes Organismos Especializados del sistema, así como un mejor encaje de los planos universal, interregional y regional de la cooperación internacional institucionalizada en materias económicas y sociales.

Este fue el sentido de la Resolución 32/197, sobre Reestructuración de los sectores económico y social del sistema de las Naciones Unidas, adoptada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1977. Ahora bien, aunque la mejora de las estructuras administrativas no es inútil, *presupone un amplio acuerdo sobre las funciones del sistema de las Naciones Unidas, y este último no es un mero problema técnico de coordinación sino, ante todo, un problema político.* Prueba de esta complejidad, técnica y política, son los trabajos del Grupo de Expertos

Intergubernamentales de alto nivel encargado de examinar el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas, que han culminado con la adopción por la Asamblea General de la Resolución 41/213, de 19 de diciembre de 1986, sobre la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas.

Los problemas políticos se deben a que la concepción de las Naciones Unidas como estructura institucional de la comunidad internacional encierra dentro de sí *la aspiración a una progresiva centralización*, contraria, obviamente, a dos datos que no cabe ignorar: la especificidad de los Organismos Especializados, coordinados pero no subordinados a la ONU, y la proliferación, desde 1945, de Organizaciones Internacionales restringidas, no universales o regionales, *que están fuera del sistema de las Naciones Unidas*, y cuyas relaciones con éste son a veces de complementariedad y colaboración pero otras de concurrencia y conflicto.

Si la relevancia política de este último dato es innegable, la dimensión política del primero es igualmente indiscutible: en la Asamblea General de las Naciones Unidas, y en sus órganos subsidiarios, los Estados en vías de desarrollo tienen la mayoría automática y cuentan con los votos necesarios para la adopción de resoluciones; el funcionamiento de los Organismos Especializados, en cambio, no siempre obedece a esta regla pues en ocasiones están organizados sobre un sistema de voto ponderado (así, por ejemplo, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento o el Fondo Monetario Internacional), en el que no opera el principio de un Estado, un voto).

Los países occidentales, en clara minoría cuantitativa en la Asamblea General de las Naciones Unidas, prefieren una división de trabajo que respete la estructura descentralizada que prevaleció en 1945; la mayoría afro-asiática-latinoamericana prefiere por el contrario el foro de la ONU y de la Asamblea General.

Este choque político contribuye a explicar por qué un órgano subsidiario de la Asamblea General, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, ha terminado convirtiéndose en uno de los Organismos Especializados de las Naciones Unidas (cuyo número también ha crecido entre 1945 y 1990), y por qué a pesar de la adopción de una Declaración y un Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, apenas se haya avanzado en las negociaciones globales para el desarrollo, con la trágica consecuencia de que la situación de los países en vías de desarrollo, abrumados por formidables problemas estructurales y fuertemente endeudados, es hoy cualitativamente peor que la existente antes de la adopción de la Declaración y del Programa de Acción para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, el 1 de mayo de 1974. Baste con señalar, en este orden de cosas, que el pago de intereses y de los servicios de la deuda ha hecho de estos países exportadores netos de capitales, en abierta y trágica contradicción con los principios de interdependencia, solidaridad y justicia social internacional que habían inspirado al Nuevo Orden Económico Internacional.

El problema político que subyace, que ya evoqué en el epígrafe anterior de este curso al referirme a la pretensión de los Estados afro-asiáticos-latinoamericanos de hacer de las Naciones Unidas una instancia de legitimación colectiva de sus aspiraciones de cambio y de sus expectativas, es que cualquier interpretación de la Carta únicamente es vinculante si expresa el acuerdo general de los Estados Miembros de las Naciones Unidas, y no sólo el punto de vista de una mayoría.

La consecuencia de esta serie de tensiones es la ineficacia y el descrédito del sistema de las Naciones Unidas, cuya labor se ve ensombrecida por una gravísima crisis financiera debida, fundamentalmente, a que determinados Estados Miembros no cumplen las obligaciones financieras que emanan de la Carta y de los Tratados fundacionales de los Organismos Especializados del sistema de las Naciones Unidas (en especial de aquéllos que, como la UNESCO o la FAO, no funcionan sobre la base del sistema de voto ponderado), o se retiran de algunos de estos Organismos Especializados por discrepar políticamente de sus programas de acción y por desconfiar del sistema de las Naciones Unidas como instrumento de cooperación multilateral e institucionalizada (retirada de los Estados Unidos y del Reino Unido de Gran Bretaña de la UNESCO, por ejemplo).

La Organización de las Naciones Unidas, casi acostumbrada a las dificultades financieras, ha tenido que afrontar por su parte en estos últimos años que el principal Estado miembro contribuyente, los Estados Unidos de América, retenga una parte sustancial de su cuota para el presupuesto ordinario: enmienda Kassebaum en el Congreso de los Estados Unidos, en cuya virtud los Estados Unidos de América reducen su contribución mientras que un sistema de voto ponderado, basado en la contribución de cada Estado miembro, no sustituya al sistema de un Estado —un voto en la Asamblea General; enmienda Sundquist; Gramm-Rudman Act, que redujo a la mitad la contribución de los Estados Unidos de América (sobre el problema, véase Bertrand, M.: *The Third Generation World Organization*, Martinus Nijhoff, 1989, págs. 101 y sgs., y la ponencia del profesor Colliard al Coloquio de Estrasburgo de la Société Française pour le Droit International, en *Les Organisations Internationales Contemporaines: Crise, Mutation, Développement*, París 1988, págs. 63 y sgs.).

La consecuencia de esta actitud ha sido que el Derecho interno de un Estado Miembro ha prevalecido sobre sus obligaciones jurídicas internacionales, en contra de la Carta de las Naciones Unidas y del sentido de las Naciones Unidas ya que éstas, sin una base financiera firme y confiable, anclada en el respeto de la Carta, quedan incapacitadas para atender las necesidades y oportunidades de la cooperación multilateral institucionalizada.

Aquí está, en mi opinión, la clave de la difícil e incierta situación en que hoy se encuentran las Naciones Unidas: cuando más falta hace reforzar el sistema y hacer de las Naciones Unidas una fuerza constructiva en el diseño y organización de un mundo interdependiente, la crisis del multilateralismo

amenaza tanto las posibilidades de afrontar a través del sistema de las Naciones Unidas los nuevos problemas que afectan a la comunidad internacional en su conjunto, como incluso lo ya logrado en la cooperación internacional institucionalizada.

Esta es también la razón, desde mi punto de vista, por la que de conformidad con la Resolución 41/213, sobre la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas, los Gobiernos de los Estados Miembros, en especial los que más contribuyen al presupuesto de la Organización de las Naciones Unidas, tienen ahora mayor protagonismo que la Secretaría en la preparación del presupuesto ordinario de la Organización de las Naciones Unidas.

Los principales contribuyentes, en especial los Estados occidentales hoy en minoría en la Asamblea General y opuestos, como antes dije, a las pretensiones de la mayoría afro-asiática-latinoamericana, no están dispuestos a pagar la música con la que otros danzan, por decirlo con las refinadas palabras de Molière, esto es, a pagar la factura mientras que otros tienen los votos, por emplear los términos más rudos de la embajadora norteamericana Sra. Kirpatrick, antigua representante permanente de los Estados Unidos ante la Organización de las Naciones Unidas.

El presupuesto de la Organización de las Naciones Unidas, sin embargo, es relativamente insignificante, pues equivale a un cuarto del presupuesto de la ciudad de Nueva York, la 180.^a parte del presupuesto de los Estados Unidos de América, una séptima parte del presupuesto de la Comunidad Europea. Si se le compara con el Producto Mundial Bruto, es como si una persona que tuviese diez mil dólares de renta anuales apartase cada año cuatro dólares y medio. El 65 % del total, por otra parte, se dedica a actividades humanitarias y a la asistencia para el desarrollo, lo que obviamente significa que es muy poco lo que se dedica a otras actividades, entre ellas las del mantenimiento de la paz (véase Maurice Bertrand: *The Third Generation World Organization*, Martinus Nijhoff, 1989, pág. 31).

La crisis financiera de la Organización de las Naciones Unidas, por consiguiente, no tiene causas económicas sino raíces políticas: frente al multilateralismo dominante en 1945, tras la Segunda Guerra Mundial, lo que se pretende hoy por algunos es debilitar el sistema mediante la adopción de actitudes unilaterales que facilitan la imposición de la ley del más fuerte.

Al mismo tiempo, muchos aceptan y todos se resignan a un protagonismo de los Gobiernos incluso en la preparación del presupuesto de la Organización, exceso de intergubernamentalidad que contrasta con la escasa atención que muchos Estados prestan al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que podría ser la columna vertebral de una estructura negociadora respecto de los problemas de la cooperación institucionalizada en materias económicas y sociales, como ha sugerido Maurice Bertrand, y que en algunas de sus sesiones al menos debiera estar integrado por Ministros responsables de cuestiones eco-

nómicas y sociales a fin de darle, como ha sugerido el Secretario General de las Naciones Unidas, mayor peso político.

Muy diversos factores explican las dificultades con que hoy se enfrentan muchas Organizaciones multilaterales universales; entre ellas destaca el hecho de que, como ha observado el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, en su Introducción a la Memoria anual de 1985,

«no hemos terminado de adaptarnos a la nueva e inestable distribución de fuerzas que reina en el mundo como consecuencia de la segunda guerra mundial: el proceso revolucionario de la descolonización, variados cambios demográficos y tecnológicos, modalidades desiguales de desarrollo mundial y, naturalmente, la aparición de las armas nucleares».

El sistema de las Naciones Unidas refleja esta cambiada y compleja situación, que de modo simplista se intenta explicar con esquemas excesivamente generalizadores hablando del «Norte» y del «Sur», del «Este» y del «Oeste», o del «tercer mundo», el «segundo mundo» y el «primer mundo».

De los tres grandes compromisos políticos sobre los que el sistema de las Naciones Unidas se basó en 1945, a los que me referí al comienzo de este curso, únicamente ha permanecido el relativo al status político y jurídico privilegiado de las Grandes Potencias en lo que respecta al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Como ponen de manifiesto los trabajos de un órgano subsidiario de la Asamblea General, el Comité Especial de la Carta y del Fortalecimiento del papel de la Organización, los Estados Miembros de las Naciones Unidas no pretenden suprimir el derecho de veto de las grandes potencias, sino, más bien, reglamentar su ejercicio a fin de evitar abusos. Como en el citado Comité dijera una delegación tan significativa como la de Argelia, representativa de las aspiraciones de los Estados subdesarrollados surgidos de la descolonización,

«Lejos de nosotros la idea de impugnar las prerrogativas de las Grandes Potencias o de hacer estallar sus privilegios para recoger las migajas. Reconocemos que pueden existir desigualdades necesarias, pues corresponde a las Grandes Potencias el papel de guardianas vigilantes y promotores de la paz internacional... Sin embargo, si el derecho de veto constituye un privilegio, implica igualmente deberes y obligaciones, cuyo respeto es esencial para el desarrollo armonioso de la vida internacional» (Naciones Unidas, Doc. A/1033, pág. 6).

Más que a suprimir el derecho de veto, se aspira pues a regular su ejercicio a fin de evitar los abusos, patentes por ejemplo, en los supuestos en que la parte en una diferencia no se abstiene de votar, a pesar de lo dispuesto en el artículo 27, 3, de la Carta (hipótesis en las que el abuso es posible cuando no se invoca expresamente el Capítulo VI de la Carta o cuando la cuestión se califica de situación y no de controversia), e igualmente evidentes en el abusivo ejercicio del derecho de veto en el marco del artículo 94 de la Carta de las Naciones Uni-

das, como fue el caso de los Estados Unidos de América en julio de 1986 respecto de la inexecución de la sentencia dictada por la Corte Internacional de Justicia el 27 de junio de 1986 en el asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua.

De los otros dos compromisos políticos de 1945, la historia ha barrido el relativo al delicado equilibrio que la Carta expresó respecto de la aspiración a la independencia de los pueblos sujetos a dominación colonial, de una parte, y los intereses estratégicos, políticos y económicos de las potencias coloniales, de otra, hasta el punto de que tras las Resoluciones 1.514 (XV) y 2.625 (XXV) casi nada ha quedado en pie de lo establecido en los Capítulos XI, XII y XIII de la Carta.

La historia no ha barrido pero sí profundamente alterado y modificado el último de los compromisos políticos de 1945, desde el momento en que la nueva mayoría de los Estados afro-asiáticos-latinoamericanos no se contenta con que la Organización de las Naciones Unidas únicamente tenga competencias de estudio, promoción y coordinación en materias económicas y sociales, y en la medida en que, frente al esquema descentralizado de 1945, *aspira a centralizar el esfuerzo de cooperación internacional e institucionalizada en la Organización de las Naciones Unidas*, y más concretamente en la Asamblea General, a cuyas directrices quedarían sujetos los Organismos Especializados del sistema de las Naciones Unidas, sobre todo los competentes en materias económicas y financieras.

VI. CONCLUSIONES

Ante la década de los noventa, las Naciones Unidas se encuentran en una encrucijada y ante serias amenazas, de las que la más grave es sin duda la que se manifiesta en la crisis del multilateralismo y de la cooperación internacional institucionalizada.

El reciente cambio de actitud de la Unión Soviética respecto de las Naciones Unidas, de una parte, y la sensible mejora de las relaciones Este-Oeste en estos últimos años, de otra, permiten sin embargo una cierta esperanza en la posibilidad de que un consenso pueda lograrse respecto de las funciones del sistema de las Naciones Unidas en un mundo interdependiente.

En este sentido, la lección de la experiencia histórica acaso pudiera sintetizarse en la necesidad de volver al espíritu fundacional, expresado en los propósitos de la Organización de las Naciones Unidas y en el Preámbulo de la Carta, ya que el fortalecimiento y la revitalización de la actual estructura del sistema de las Naciones Unidas es de decisiva importancia para la solución de los problemas que afronta la comunidad internacional en la organización de la paz, la seguridad, el desarrollo, la protección eficaz de los derechos humanos y la promoción y defensa de los intereses generales de la humanidad en su conjunto.

En ese espíritu caben soluciones concretas, en estricta aplicación de la Carta de las Naciones Unidas, para que el Consejo de Seguridad pueda hacer frente con más eficacia a la amenaza y a la realidad de los conflictos armados que deben ser no sólo amortiguados sino también previstos, y tratados a tiempo, ya que la existencia de un órgano internacional representativo y dotado de autoridad conviene tanto a los intereses nacionales de las superpotencias como al interés común de todos los Estados miembros.

De mismo modo, la capacidad de las Naciones Unidas para la supervisión de las obligaciones asumidas por los Estados en materia de derechos humanos, o de desarme, únicamente es posible si los Estados soberanos confían en mecanismos multilaterales de cooperación.

El bienestar común de la población del mundo, por señalar otro ejemplo depende en gran medida del éxito con que se fomente el desarrollo mundial y se reduzca la disparidad de las condiciones de vida existentes en la comunidad internacional. La cooperación internacional, multilateral e institucionalizada, es también aquí el único cauce de solución: si en las regiones con pocas posibilidades de empleo se registra un gran aumento de la población, por ejemplo, este hecho impulsará una migración masiva hacia las zonas que ofrezcan mejores perspectivas humanas. La estabilidad de los países desarrollados y subdesarrollados resulta pues interdependiente, y no tienen futuro remedios miopes y unilaterales.

Los que ocurre es que, paradójicamente, si el reconocimiento de esta interdependencia va en aumento, muchos países consideran al mismo tiempo que el aumento de la interdependencia se traduce en una reducción del control que tienen, o desean tener, sobre sus propios destinos. En otras palabras, frente a una interdependencia real y creciente, las viejas fuerzas históricas de los nacionalismos y las creencias tradicionales de la soberanía no han perdido ni empuje ni vigencia.

El problema está en que en el complejo y dinámico mundo contemporáneo, en gran parte basado en los progresos tecnológicos derivados de los conocimientos científicos, todos los países del mundo se encuentran en situación de dependencia mutua, de interdependencia. Esta ha alcanzado tal magnitud, que ha reducido considerablemente el poder de los gobiernos para controlar individualmente sus problemas y sus destinos, que hoy son destinos y problemas globales que únicamente pueden encontrar solución en la cooperación internacional multilateral e institucionalizada.

En este orden de cosas, la experiencia de la función de las Naciones Unidas en relación con el tratamiento de las crisis internacionales me parece extraordinariamente significativa: al pasar a ser ante todo una instancia de amortiguación de conflictos internacionales y de pacificación de conflictos internos, con una misión más preventiva que coercitiva, el Consejo de Seguridad es un órgano que los Estados Miembros, y en especial las grandes potencias, *utilizan para negociar y no exclusivamente para enfrentarse*. Prueba de ello es el cuadro que antes expuse, con relación a los años 1984 a 1987, que es posible completar con

los siguientes datos referidos a 1988 y 1989: en 1988 el Consejo de Seguridad adoptó 17 resoluciones por unanimidad y tres mediante votación (dos con las abstenciones de los Estados Unidos de América y una con las abstenciones de los Estados Unidos y del Reino Unido de Gran Bretaña); en 1989, el Consejo de Seguridad adoptó 18 resoluciones por unanimidad y dos mediante votación (ambas con las abstenciones de los Estados Unidos de América); en los dos años ahora considerados, únicamente 8 proyectos de resolución no fueron adoptados al no alcanzar la mayoría requerida por el artículo 27, 3, de la Carta.

Creo que algo semejante sería la lección a aprender respecto de las funciones de las Naciones Unidas en relación con la cooperación internacional institucionalizada y multilateral en materias económicas y sociales: la nueva percepción de las funciones del sistema por parte de la nueva mayoría afro-asiática-latinoamericana ha llevado a un enfrentamiento estéril entre mayoría y minoría, que sólo favorece el mantenimiento del *statu quo*, o su empeoramiento, ante las actitudes radicales de la mayoría y la indiferencia de la minoría integrada por los Estados desarrollados. Aquélla con su preferencia por la Asamblea General y el principio un Estado-un voto, y éste con su marcada preferencia, en particular en el caso de los Estados occidentales, por el sistema del voto ponderado y las instituciones en la que dicho sistema opera, como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo; la mayoría, con su propensión a hacer de las Naciones Unidas una estructura institucional centralizada de la comunidad internacional, mientras que la minoría se aferra a la división de trabajo establecida en 1945 y a la clara distinción entre la ONU, de una parte, y los Organismos Especializados de otra.

La consecuencia es que *no existe una adecuada estructura institucional, debidamente representativa, para la negociación en materias económicas*, mientras que tal estructura sí existe, en cambio, con relación al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Los grupos políticos en la Asamblea, que sin duda sirven para articular intereses y plataformas políticas, contribuyen también a la radicalización de las posiciones y hacen muy difícil la negociación; la tentación consiste entonces en hacer adoptar resoluciones poco efectivas, olvidando que una resolución no es más que una etapa y que, como ya había observado el profesor Virally en 1972, lo esencial es el paso a la realidad.

Falta una representación adecuada de los intereses en presencia, capaz de expresar un cierto equilibrio entre el número de votos y las dimensiones de poder. *Una estructura apta para la negociación, que en materias económicas y sociales podría ser el ECOSOC*, un órgano que los Estados Miembros supieron adaptar a la universalización de la sociedad internacional y de las Naciones Unidas en lo que respecta a su composición, pero que los Estados Miembros no utilizan como estructura de negociación.

La ideología de la seguridad colectiva, primero, y la ideología funcionalista, después, han sido los motores que han inspirado el funcionamiento del sistema de las Naciones Unidas. Sería deseable que en la década de los noventa este papel fuese asumido por la *ideología de la negociación*.

Hemos llegado así a una situación histórica muy distinta de la existente en la Paz de Westfalia, en 1648, en la medida en que la solidaridad y la progresiva integración del sistema internacional reclaman hoy, en el alba de un tiempo nuevo de interdependencia en los problemas globales, esquemas eficaces de cooperación institucionalizada e incluso, al menos en algunos sectores, instancias de autoridad internacional.

La relatividad de la soberanía estatal, ya anticipada por Bodino, y la noción de comunidad internacional, igualmente anticipada por Francisco de Vitoria, Francisco Suárez y Hugo de Grocio, son hoy realidades que reclaman un replanteamiento de las funciones de los Estados y de las Organizaciones Internacionales en la construcción de la paz. La lección de cuarenta y cinco años de historia de las Naciones Unidas es que el sistema debe ser ante todo un mecanismo para la negociación, a fin de plantear en común los problemas con que nos enfrentamos y tratar de encontrarles soluciones generalmente aceptadas.

La crisis del Golfo primero, y la guerra después, han puesto en cuestión parte de las ideas expuestas en este Curso, en especial en lo relativo a la responsabilidad de las Naciones Unidas en la amortiguación de las crisis internacionales, esto es, en los problemas del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (Apartados IV, 1 y V, 1 del Curso).

Si las Resoluciones 660, 661 y 665 del Consejo de Seguridad confirman que este órgano, al que incumbe la responsabilidad primordial en orden al mantenimiento de la paz, puede aplicar el Capítulo VII de la Carta, como reconozco al finalizar el punto 1 del apartado V del Curso, no creo en cambio que la Resolución 678 constituya un ejemplo de aplicación del Capítulo VII por el Consejo de Seguridad, a pesar de que dicho Capítulo esté expresamente invocado en la citada Resolución. En mi opinión, la Resolución 678 legitimó la acción colectiva de fuerza armada de los Estados que cooperaron con Kuwait, pero *no* supuso un uso institucionalizado de la fuerza armada, es decir, una respuesta institucionalizada de la comunidad internacional frente al agresor.

Esto último nos sitúa ante una realidad poco satisfactoria, en la medida en que no se fortalece a la comunidad internacional cuando un importante grupo de Estados, con la aquiescencia de casi todos, se sirvió *de* la Carta y *de* la Organización de las Naciones Unidas para legitimar sus comportamientos, sin servir *a* las Naciones Unidas y *a* la comunidad internacional.

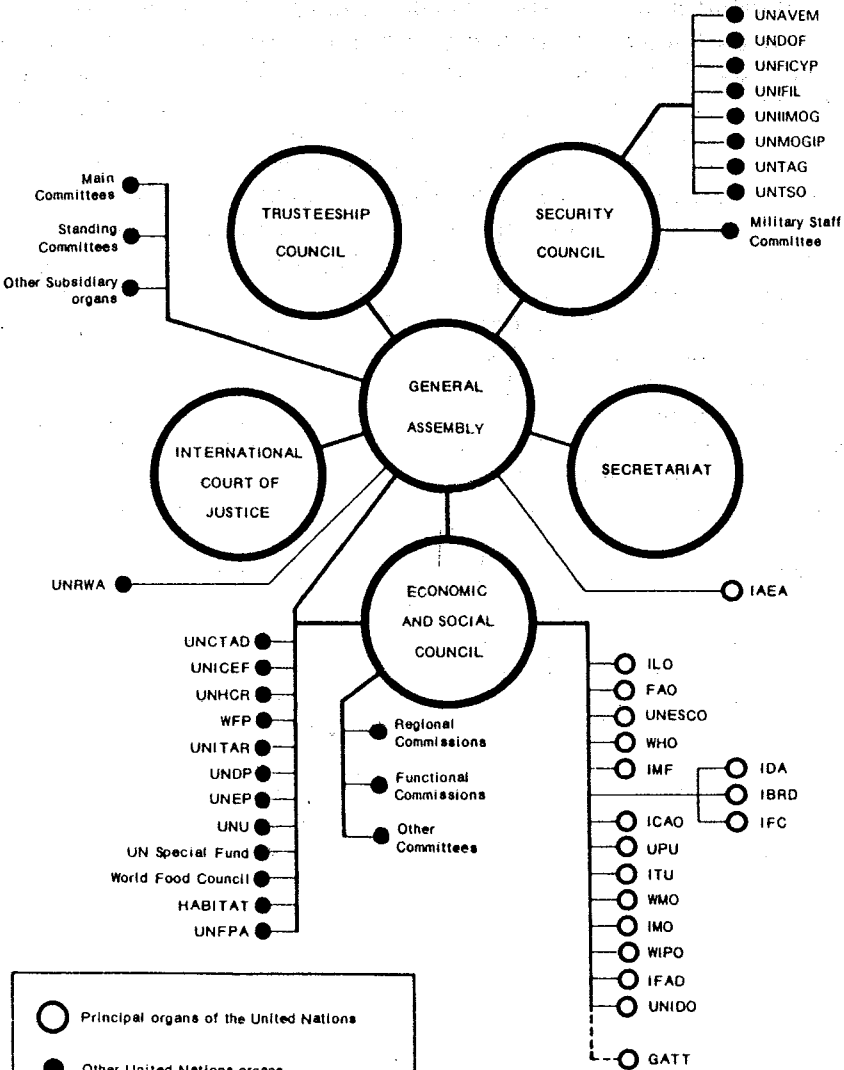
Sevilla, junio 1990

ANEXOS

New Zealand Ministry of External Relations & Trade United Nations Handbook, 1989



THE UNITED NATIONS SYSTEM



GENERAL ASSEMBLY

Charter Provisions

The General Assembly may discuss any questions or matters within the scope of the United Nations Charter or relating to the powers and functions of any organ provided for in the Charter. It may make recommendations to UN members or to the Security Council or to both on any such questions or matters except on disputes or situations in respect of which the Security Council is currently exercising its functions.

Assembly decisions on important questions are made by a two-thirds majority of the members present and voting, and on other questions by a simple majority. Categories of questions requiring a two-thirds majority are listed in article 18 of the Charter. This article further provides that decisions on other questions including the determination of additional categories of questions to be decided by a two-thirds majority shall be made by a simple majority.

The Charter provisions concerning the Assembly are contained in chapter IV (article 9-22), which defines its composition, functions and powers, voting and procedure. Other provisions relating to the Assembly are contained in articles 1, 2, 4-7, 23, 24, 35, 60-64, 66, 85-88, 93, 96, 98, 101, 105, 108 and 109 of the Charter, and articles 4, 7-15, 32, 33 and 69 of the Statute of the International Court of Justice.

Membership

The present 159 UN members, all represented in the General Assembly, together with their dates of admission are:

Afghanistan ...	19 Nov	1946	Cameroon.....	20 Sep	1960	El Salvador....	24 Oct	1945*
Albania	14 Dec	1955	Canada.....	9 Nov	1945*	Equatorial		
Algeria	8 Oct	1962	Cape Verde....	16 Sep	1975	Guinea.....	12 Nov	1968
Angola	1 Dec	1976	Central African			Ethiopia.....	13 Nov	1945*
Antigua and			Republic	20 Sep	1960	Fiji.....	13 Oct	1970
Barbuda.....	11 Nov	1981	Chad.....	20 Sep	1960	Finland	14 Dec	1955
Argentina	24 Oct	1945*	Chile	24 Oct	1945*	France	24 Oct	1945*
Austria.....	14 Dec	1955	China	24 Oct	1945* ¹	Gabon	20 Sep	1960
Bahamas	18 Sep	1973	Colombia	5 Nov	1945*	Gambia	21 Sep	1965
Bahrain.....	21 Sep	1971	Comoros	12 Nov	1975	German		
Bangladesh ..	17 Sep	1974	Congo.....	20 Sep	1960	Democratic		
Barbados.....	9 Dec	1966	Costa Rica	2 Nov	1945*	Republic	18 Sep	1973
Belgium	27 Dec	1945*	Côte d'Ivoire ..	20 Sep	1960 ²	Germany,		
Belize	23 Sep	1981	Cuba	24 Oct	1945*	Federal		
Benin	20 Sep	1960	Cyprus	20 Sep	1960	Republic of...	18 Sep	1973
Bhutan	21 Sep	1971	Czechoslovakia	24 Oct	1945*	Ghana	8 Mar	1957
Bolivia	14 Nov	1945*	Democratic			Greece	25 Oct	1945*
Botswana.....	17 Oct	1966	Kampuchea ..	14 Dec	1955	Grenada.....	17 Sep	1974
Brazil	24 Oct	1945*	Democratic			Guatemala	21 Nov	1945*
Brunei			Yemen	14 Dec	1967	Guinea	12 Dec	1958
Darassalam ..	21 Sep	1984	Denmark.....	24 Oct	1945*	Guinea-Bissau..	17 Sep	1974
Bulgaria.....	14 Dec	1955	Djibouti.....	20 Sep	1977	Guyana	20 Sep	1966
Burkina Faso..	20 Sep	1960 ⁸	Dominica	18 Dec	1978	Haiti.....	24 Oct	1945*
Burundi	18 Sep	1962	Dominican			Honduras	17 Dec	1945*
Byelorussian			Republic	24 Oct	1945*	Hungary	14 Dec	1955
Soviet			Ecuador.....	21 Oct	1945*	Iceland	19 Nov	1946
Socialist Rep.	24 Oct	1945*	Egypt	24 Oct	1945*	India	30 Oct	1945*

Indonesia.....	28 Sep	1950 ³	Norway.....	27 Nov	1945*	Syrian Arab			
Iran, Islamic			Oman.....	7 Oct	1971	Republic.....	24 Oct	1945* ⁶	
Republic of....	24 Oct	1945*	Pakistan.....	30 Sep	1947	Thailand.....	16 Dec	1946	
Ireland.....	14 Dec	1955	Panama.....	13 Nov	1945*	Togo.....	29 Sep	1960	
Israel.....	11 May	1949	Papua New			Trinidad and			
Italy.....	14 Dec	1955	Guinea.....	10 Oct	1975	Tobago.....	18 Sep	1962	
Jamaica.....	20 Sep	1960	Praguay.....	24 Oct	1945*	Tunisia.....	12 Nov	1956	
Japan.....	18 Dec	1956	Peru.....	31 Oct	1945*	Turkey.....	24 Oct	1945*	
Jordan.....	14 Dec	1955	Philippines.....	24 Oct	1945*	Uganda.....	25 Oct	1962	
Kenya.....	16 Dec	1963	Poland.....	24 Oct	1945* ⁴	Ukrainian			
Kuwait.....	14 May	1963	Portugal.....	14 Dec	1955	Soviet			
Lao People's			Qatar.....	21 Sep	1971	Socialist			
Democratic			Romania.....	18 Sep	1955	Republic.....	24 Oct	1945*	
Republic.....	14 Dec	1955	Rwanda.....	18 Sep	1962	Union of			
Lebanon.....	24 Oct	1945*	Saint Kitts			Soviet			
Lesotho.....	17 Oct	1966	and Nevis....	23 Sep	1983 ⁵	Socialist			
Liberia.....	2 Nov	1945*	Saint Lucia....	12 Sep	1979	Republics.....	24 Oct	1945*	
Lybian Arab			Saint Vincent			United Arab			
Jamahiriya....	14 Dec	1955	and the			Emirates.....	9 Dec	1971	
Luxembourg....	24 Oct	1945*	Grenadines...	16 Sep	1980	United			
Madagascar....	20 Sep	1960	Samoa.....	15 Dec	1976	Kingdom of			
Malawi.....	1 Dec	1964	Sao Tome and			Great Britain			
Malaysia.....	17 Sep	1957	Principe.....	16 Sep	1975	and Northern			
Maldives.....	21 Sep	1957	Saudi Arabia..	24 Oct	1945*	Ireland.....	24 Oct	1945*	
Mali.....	28 Sep	1960	Senegal.....	28 Sep	1960	United			
Malta.....	1 Dec	1964	Seychelles....	21 Sep	1976	Republic of			
Maritania.....	27 Oct	1961	Sierra			Tanzania.....	14 Dec	1961*	
Mauritius.....	24 Apr	1968	Leones.....	27 Sep	1961	United			
Mexico.....	7 Nov	1945*	Singapore.....	21 Sep	1965	States of			
Mongolia.....	27 Oct	1961	Solomon			America.....	24 Oct	1945*	
Morocco.....	12 Nov	1956	Islands.....	19 Sep	1978	Uruguay.....	18 Dec	1945*	
Mozambique....	16 Sep	1975	Somalia.....	20 Sep	1960	Vanuatu.....	15 Sep	1981	
Myanmar.....	19 Apr	1948 ⁹	South Africa..	7 Nov	1945*	Venezuela....	15 Nov	1945*	
Nepal.....	14 Dec	1955	Spain.....	14 Dec	1955	Viet Nam.....	20 Sep	1977	
Netherlands....	10 Dec	1945*	Sri Lanka.....	14 Dec	1955	Yemen A.R....	30 Sep	1947	
New Zealand....	24 Oct	1945*	Sudan.....	12 Nov	1956	Yugoslavia....	24 Oct	1945*	
Nicaragua.....	24 Oct	1945*	Suriname.....	4 Dec	1975	Zaire.....	20 Sep	1960	
Niger.....	20 Sep	1960	Swaziland.....	24 Sep	1968	Zambia.....	1 Dec	1964	
Nigeria.....	7 Oct	1960	Sweden.....	19 Nov	1946	Zimbabwe.....	25 Aug	1980	

* Original members, i.e. those which participated in the UN Conference on International Organisation at San Francisco or had previously signed the UN Declaration of 1 January 1942, and which signed and ratified the Charter.

¹ By res 2758 (XXVI) of 1971, the Assembly decided «to restore all its rights to the People's Republic of China and to recognise the representatives of its Government as the only legitimate representatives of China in the UN».

² Formerly Ivory Coast.

³ Indonesia withdrew from membership of the UN in 1965, but resumed full participation in 1966.

⁴ Although Poland was not represented at San Francisco, it was agreed that it should sign the Charter subsequently as an original member.

⁵ Formerly Saint Christopher and Nevis.

⁶ Syria withdrew in 1958 to unite with Egypt as the United Arab Republic, but resumed its independent status and separate membership of the UN in 1961.

⁷ Tanganyika was a member of the UN from 1961 and Zanzibar from 1963. After 1964 they continued as a single member, the United Republic of Tanganyika and Zanzibar, which later became the United Republic of Tanzania.

⁸ Formerly Upper Volta.

⁹ Burma's name was changed, as from 18 June 1989, to the Union of Myanmar.

Members of the Assembly Arranged in Regional Groups

This grouping is unofficial. It is done to take account of Assembly resolutions 1991 (XVIII) of 1963 and 33/138 of 1978.

African States (50):

Algeria	Comoros	Guinea	Mauritius	Somalia
Angola	Congo	Guinea-Bissau	Morocco	Sudan
Benin	Côte d'Ivoire	Kenya	Mozambique	Swaziland
Botswana	Djibouti	Lesotho	Niger	Togo
Burkina Faso	Egypt	Liberia	Nigeria	Tunisia
Burundi	Eq. Guinea	Lybyan A.J.	Rwanda	Uganda
Cameroon	Ethiopia	Madagascar	Sao Tome	U.R. of Tanzania
Cape Verde	Gabon	Malawi	Senegal	Zaire
Central Af. Rep.	Gambia	Mali	Seychelles	Zambia
Chad	Ghana	Maritania	Sierra Leone	Zimbabwe

Asian States (40):

Afghanistan	Dem Yemen	Kuwait	Oman	Solomon Islands
Bahrain	Fiji	Lao P.D.R.	Pakistan	Sri Lanka
Bangladesh	India	Lebanon	P.N.G.	Syrian A.R.
Bhutan	Indonesia	Malaysia	Philippines	Thailand
Brunei D.	Iran, I.R.	Maldives	Qatar	U.A.E.
China	Iraq	Mongolia	Samoa	Vanuatu
Cyprus	Japan	Myanmar	Saudi Arabia	Viet Nam
Dem. Kampuchea	Jordan	Nepal	Singapore	Yemen A.R.

Eastern European States (10):

Albania	Byelorussian S.S.R.	German D.R.	Poland	Ukrainian S.S.R.
Bulgaria	Czechoslovakia	Hungary	Romania	U.S.S.R.

Latin American and Caribbean States (33):

Antigua	Chile	El Salvador	Mexico	St. Vincent
Argentina	Colombia	Grenada	Nicaragua	Suriname
Bahamas	Costa Rica	Guatemala	Panama	Trinidad
Barbados	Cuba	Guyana	Paraguay	Uruguay
Belize	Dominica	Haiti	Peru	Venezuela
Bolivia	Dominican Rep.	Honduras	St. Kitts	
Brazil	Ecuador	Jamaica	Saint Lucia	

Western European and Other States (22):

Australia	Finland	Ireland	Netherlands	Spain
Austria	France	Italy	New Zealand	Sweden
Belgium	Germany, F.R.	Luxembourg	Norway	Turkey
Canada	Greece	Malta	Portugal	United Kingdom
Denmark	Iceland			

N.B. The USA is not a member of any regional group, but attends meetings of the western European and Other States (WEO) group as an observer and is considered to be a member of that group for electoral purposes. Turkey participates fully in both Asian and WEO groups, but for electoral purposes is considered a member of the WEO group only. Yugoslavia does not consider itself to be a member of any regional group, but with several exceptions is regarded as a member of the group of Eastern European states for electoral purposes. Israel and South Africa are not members of any regional group.

SIGLAS

UNRWA	<i>United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East.</i> Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente.
UNCTAD	<i>United Nations Conference on Trade and Development.</i> Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
UNICEF	<i>United Nations International Children's Emergency Fund.</i> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
UNHCR	<i>Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.</i> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.
WFP	<i>World Food Program.</i> Programa Mundial de Alimentos (UN/FAO).
UNITAR	<i>United Nations Institute for Training and Research.</i> Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones.
UNDP	<i>United Nations Development Program.</i> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
UNEP	<i>United Nations Environment Program.</i> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
UNU	<i>United Nations University.</i> Universidad de las Naciones Unidas.
United Nations Special Fund	Fondo Especial de las Naciones Unidas.
World Food Council	Consejo Mundial de la Alimentación.
Habitat	Centro de las Naciones Unidas para Asentamientos Humanos.
UNFPA	<i>United Nations Population Fund.</i> Fondo de Población de las Naciones Unidas.
IAEA	<i>International Atomic Energy Agency.</i> Agencia Internacional de la Energía Atómica.
ILO	<i>International Labour Organization.</i> Organización Internacional del Trabajo.
FAO	<i>Food and Agriculture Organization.</i> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.</i> Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
WHO	<i>World Health Organization.</i> Organización Mundial de la Salud.
IMF	<i>International Monetary Fund.</i> Fondo Monetario Internacional.

IBRD	<i>International Bank for Reconstruction and Development.</i>
IDA	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo. <i>International Development Association.</i>
IFC	Asociación Internacional de Desarrollo. <i>International Finance Corporation.</i>
ICAO	Corporación Financiera Internacional. <i>International civil Aviation Organization.</i>
UPU	Organización de la Aviación Civil Internacional. <i>Universal Postal Union.</i>
ITU	Unión Postal Universal. <i>International Telecommunication Union.</i>
WMO	Unión Internacional de Telecomunicaciones. <i>World Meteorological Organization.</i>
IMO	Organización Meteorológica Mundial. <i>International Maritime Organization (antigua IMCO: Inter-Governmental Maritime Consultative Organization).</i>
WIPO	Organización Marítima Internacional. <i>World Intellectual Property Organization.</i>
IFAD	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual. <i>International Fund for Agricultural Development.</i>
UNIDO	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. <i>United Nations Industrial Development Organization.</i>
GATT	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. <i>General Agreement on Tariffs and Trade.</i>
UNAVEM	Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio. <i>United Nations Angola Verification Mission.</i>
UNDOP	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola. <i>United Nations Disengagement Observer Force.</i>
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación. <i>United Nations Force in Cyprus.</i>
UNIFIL	Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre. <i>United Nations Interim Force in Lebanon.</i>
UNHMOG	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano. <i>United Nations Iran-Iraq Military Observer Group.</i>
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Irak. <i>United Nations Military Observer Group in India and Pakistan.</i>
UNTAG	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán. <i>United Nations Transitions Assistance Group.</i>
UNTSO	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período de Transición (Namibia). <i>United Nations Truce Supervision Organization.</i>
	Organismo de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina.

BIBLIOGRAFIA

BERTRAND, MAURICE:

- *Contribution à une réflexion sur la réforme des Nations Unies*, Nations Unies, Genève 1985, 85 págs. Doc. JIU/REP/95/9.
- *Refaire l'ONU: Un programme pour la paix*, Editions Zoé, Genève 1986, 127 págs.
- *The Third Generation World Organization*, Martinus Nijhoff Publishers, 1989.

CAJAL, MÁXIMO:

- *España en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, O.I.D., Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid 1989 (Conferencia del Embajador Cajal en FEPR, Fundación de Estudios sobre la Paz y las Relaciones Internacionales, Madrid, 28 de abril de 1989).

CARRILLO SALCEDO, JUAN ANTONIO:

- *Textos Básicos de Naciones Unidas, Estudio Preliminar*, Editorial Tecnos, 2.^a ed., Madrid 1982, págs. 9 y sgs.
- Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986, en *ONU; Año XL*, número monográfico de la *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid* con ocasión del 40.^o aniversario de la Carta de las Naciones Unidas, Vol. 13, Madrid 1987, págs. 11 y sgs.

GHEBALI, VICTOR-IVES:

- The politization of UN Specialised Agencies: A Proposed Framework, *Millenium Journal of International Studies*, Vol. 14, n.º 3, 1985, págs. 317 y sgs.
- Réflexions sur les activités opérationnelles des Nations Unies, *Etudes internationales*, Vol. XVII, n.º 4, 1986, págs. 837 y sgs.
- *La crise du système des Nations Unies*, La Documentation Française, Notes et Etudes Documentaires, 1988.

FRANCK, THOMAS M.:

- *Nation against Nation: What Happened to the UN Dream and What the US Can Do About it*, Oxford University Press, 1985.

PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ ANTONIO:

- *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 3.^a ed., Editorial Tecnos, Madrid, 1989, en especial Capítulo VIII, págs. 663 y sgs.

SENARCLENS, PIERRE DE:

- *La crise des Nations Unies*, Presses Universitaires de France, 1988.

SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, Colloque de Strasbourg, 1987: *Les Organisations Internationales Contemporaines: Crise, Mutation, Développement*, Paris 1988, en especial las contribuciones de los profesores Jacqué, Colliard, Simon y cohen-Jonathan, y del Embajador Leprette.

UNA-USA: *A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow*, United Nations Association of the United States of America, Final Panel Report, Nueva York 1987.