

*La Unión Europea y el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas**

Alberto A. Herrero de la Fuente
Catedrático de Derecho Internacional Público
Universidad de Valladolid

1. INTRODUCCIÓN

La constitución de la Unión Europea en el Tratado de Maastricht no supone únicamente un paso más en la evolución hacia la unificación europea sino que significa un salto muy importante que, al introducir al lado de los objetivos económico-sociales de siempre otros nuevos, de carácter político, llega, incluso, a cambiar la naturaleza del sistema creado a lo largo de los años cincuenta.

En efecto, las Comunidades europeas son organizaciones cuyos objetivos han tenido siempre un carácter económico-social. Es suficiente leer el artículo 2 del Tratado de Roma de 1958, creador de la CEE, para comprobarlo: "La Comunidad tendrá por misión promover... un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la integran". Esta característica fundamental de la Comunidad no había cambiado con el paso del tiempo a pesar de que, a partir de 1970, como consecuencia, primero, del Informe Davignon o Informe de Luxemburgo y, después, del de Copenhague, de 1973, los Estados miembros de la Comunidad iniciaron una cooperación política limitada que, poco a poco, se iba ampliando y, finalmente, sería institucionalizada en el Acta Unica Europea.

Hasta ese momento la cooperación política europea se había caracterizado por su separación formal del ámbito comunitario constituyendo, por consiguiente, un sistema de cooperación intergubernamental desprovisto de base jurídica puesto que se apoyaba exclusivamente en el seguimiento de directrices introducidas en informes aprobados por el Consejo pero carentes de fuerza vinculante. El Acta Unica Europea aportó la base jurídica que faltaba pero no amplió en ningún sentido la cooperación política hasta entonces existente puesto que se limitó a recoger lo que ya venía siendo la práctica habitual de los Estados miembros.

Aunque el Tratado de Maastricht no saca la cooperación política europea del marco intergubernamental, sin embargo establece en su Título V -como uno de los pilares de la Unión- la Política exterior y de seguridad común. La introducción formal de la PESC y, especialmente, de la seguridad común que, además, podrá conducir en el

futuro a una defensa común, supone un cambio decisivo con relación a la situación anterior. Este cambio queda claramente de relieve a la vista de los objetivos de la Unión Europea (artículo B), que se alejan definitivamente de lo exclusivamente económico y social, y -lo que aquí más nos interesa- con la lectura de los fines de la PESC, entre los que figura el del "mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas...".

Pues bien, la introducción entre los objetivos de la Política exterior y de seguridad común de la Unión Europea del mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad internacional nos permite plantear, con nuevos datos y en circunstancias muy diferentes, un problema que, con relación a la Comunidad, ya fue objeto de atención hace algunos años por parte de la doctrina como es el de si la Unión Europea tiene el carácter de acuerdo u organismo regional a los efectos del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas.

2. EL CAPÍTULO VIII DE LA CARTA DE NACIONES UNIDAS

Con relación al Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas digamos, muy brevemente, que cuando ésta fue negociada se enfrentaron dos puntos de vista: el universalista y el regionalista. El primero, partidario de un único poder fuerte en manos, naturalmente, de la ONU, era sostenido por los Estados Unidos, mientras que el segundo, tendente a la descentralización en favor de los organismos regionales, era apoyado por Gran Bretaña, los países hispano-americanos y algunos Estados árabes. En el proyecto de Dumbarton Oaks prevaleció el enfoque universalista pero en la Conferencia de San Francisco -en la que las decisiones se adoptaron democráticamente- una amplia mayoría de Estados participantes reclamó un cierto protagonismo para las organizaciones regionales. El debate sobre el regionalismo fue uno de los más importantes de los que tuvieron lugar durante la Conferencia y el resultado del mismo fue la introducción en la Carta de un Capítulo VIII que no había sido previsto (artículos 52 a 54) en el que se reconoce a las organizaciones regionales un papel destacable en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, si bien la responsabilidad

última en esta materia queda en manos de la Organización universal, en concreto del Consejo de Seguridad.

El primer párrafo del artículo 52 de la Carta introduce lo que podríamos considerar como el principio general en la materia al establecer que "Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas".

El segundo párrafo del mismo artículo establece que los miembros de las Naciones Unidas que también sean miembros de organizaciones regionales "harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad". En coherencia con esta disposición, el Consejo de Seguridad asume la obligación de promover el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local "por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a iniciativa del Consejo de Seguridad" (artículo 52, párr. 3).

El Consejo de Seguridad conserva, sin embargo, intacto su poder de iniciativa si constata que la organización regional no puede resolver la controversia y que la paz y la seguridad internacionales se encuentran en peligro. Es con esta finalidad con la que el párrafo cuarto del artículo 52 señala que "este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35", es decir, de las disposiciones que prevén la posibilidad de que cualquier Estado miembro pueda llevar directamente ante el Consejo de Seguridad toda controversia susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Por lo que se refiere al artículo 53, únicamente las dos primeras frases de su párrafo primero nos interesan a los efectos de esta exposición: "El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...". Finalmente, el artículo 54 impone la obligación de "mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales".

Un análisis profundo del Capítulo VIII permite mantener larguísima discusiones sobre el contenido de los términos empleados y las consecuencias que arrastra la utilización de uno u otro. La literatura jurídico-internacional de los años sesenta -especialmente la latinoamericana- dedicó amplios debates a esta materia. Sin embargo,

una interpretación rápida y práctica, suficiente para lo que aquí nos proponemos, muestra que el mecanismo establecido en la Carta reconoce una cierta preferencia de las organizaciones regionales en el ámbito del arreglo pacífico de las controversias surgidas entre sus miembros mientras que, por el contrario, en lo que se refiere a la acción coercitiva ante una amenaza a la paz, la primacía corresponde al Consejo de Seguridad. Sólo si éste lo considera oportuno tiene la posibilidad de encargar a un organismo regional la adopción de medidas coercitivas. Por otra parte, un organismo regional, en el caso de que deseara adoptar este tipo de medidas para poner fin a una situación que supusiera una amenaza a la paz y a la seguridad, solo podría hacerlo con autorización del Consejo de Seguridad.

Como en cierta medida ya hemos desvelado, la introducción del Capítulo VIII en la Carta de Naciones Unidas dio lugar a un intenso debate sobre las relaciones entre las organizaciones regionales y la organización universal en los primeros años de vida de la ONU, especialmente con relación a la Organización de Estados Americanos, institución ésta en la que la presencia de una superpotencia daba una especial relevancia a las posibilidades de "acción regional" abiertas por la Carta. El interés, sin embargo, se fue perdiendo poco a poco a raíz, especialmente, de la falta de aplicación del Capítulo VII de la Carta en razón del veto de las grandes potencias y de la aparición de fórmulas de solución de controversias y de mantenimiento de la paz no previstas en la Carta -a medio camino entre el Capítulo VI y el VII- que sembraron la confusión en la doctrina y, sobre todo, dieron lugar a una práctica que nada tenía que ver con las previsiones de San Francisco y que, por lo tanto, dejaba a éstas fuera de juego. La acción llevada a cabo tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad en los asuntos de los que se ocuparon fue, por otra parte, tan incoherente que tampoco permitió apoyarse en ella para poder interpretar de forma inequívoca los preceptos de la Carta. En unos casos en los que, a juicio de muchos, las Naciones Unidas deberían de haber actuado, dejaron, sin embargo, el asunto en manos de la organización regional. En otros, por el contrario, en los que parecía más razonable que se hubiera inhibido en favor de la organización regional, la ONU se empeñó en ejercer su primacía.

No es necesario decir que esta extraña actitud fue la consecuencia del enfrentamiento entre las dos grandes potencias que dió lugar a la llamada guerra fría que, de una forma u otra, ha durado prácticamente hasta hace bien poco. Por ese motivo, sólo en estos últimos años, a raíz de los importantes acontecimientos políticos que han ocurrido en el mundo y que todos conocemos, parece que las aguas han vuelto a su cauce y que la Organización de las Naciones Unidas -el Consejo de Seguridad- ha podido por fin actuar más o menos dentro de los términos previstos en la Carta. Ello ha dado lugar a la reapertura del debate del que hablábamos, sobre todo debido a que, dado el gran número de llamadas a las que la ONU ha tenido que

acudir en los últimos tiempos, la Organización se ha encontrado desbordada y ha tenido que recurrir a las organizaciones regionales y también a otras que, al menos hasta ahora, nadie había considerado que tuvieran carácter regional, para que la ayudaran a hacerse cargo de sus responsabilidades. Hay dos documentos muy importantes al respecto de los que, más adelante, nos ocuparemos: la Declaración "en la cumbre" adoptada por el Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992 y la "Agenda para la paz", del Secretario General de Naciones Unidas, B. Boutros-Ghali, dada a conocer el 17 de julio del mismo año.

3. LA DEFINICIÓN DE "ORGANISMO REGIONAL"

No existe una definición "auténtica" de lo que debe entenderse por "acuerdos u organismos regionales". Por ese motivo, la única manera de perfilar el contenido del término es el recurso a la doctrina y a la práctica -no suficientemente amplia- de la Organización de Naciones Unidas.

No parece que haya grandes disensiones sobre la cuestión previa consistente en distinguir lo que es un "acuerdo" de lo que es un "organismo", ambos de carácter regional. Un acuerdo sería un tratado internacional sin más, mientras que un organismo regional dispondría de órganos propios encargados de desarrollar sus objetivos.

Más complicado resulta desentrañar el sentido de lo que hay que entender por "regional". En este punto no hay consenso en la doctrina y existen, por el contrario, interpretaciones muy divergentes -en las que no podemos entrar aquí con detalle- que van de la exigencia de una absoluta contigüidad geográfica a la consideración del término "regional" como simplemente opuesto a "universal" y, por consiguiente, sin ninguna connotación demasiado concreta de tipo geográfico. Sobre esta cuestión nos inclinamos en favor de la postura sustentada por M. Virally en su ya famosa clasificación que distingue entre organizaciones universales y organizaciones parciales o de ámbito restringido. Dentro de estas últimas, formando un sub-grupo, se encontrarían las organizaciones regionales, caracterizadas por el hecho de que sus miembros pertenecerían a una misma región. En este caso el concepto "region" no debería ser tomado en el más estricto sentido geográfico. Por otro lado -continúa M. Virally- desde el punto de vista de las funciones que desempeñan las organizaciones, éstas pueden ser sectoriales o tener carácter general. Las primeras son las que tienen un objetivo muy concreto, como es el caso, por ejemplo, de la Organización de la aviación civil internacional (OACI), mientras que las segundas son las que promueven la más amplia cooperación política entre sus miembros con el fin, en última instancia, de mantener la paz.

Según este criterio -que nos parece razonable- todas las organizaciones generales no universales tienen carácter regional. En este sentido, las organizaciones regionales a las que se refiere el Capítulo VIII de la Carta deberán tener ese objetivo general señalado en el párrafo primero

del artículo 52. Tiene que tratarse, por lo tanto, de "acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional...", es decir, de organismos internacionales cuyo objetivo o entre cuyos objetivos se encuentre el de mantener la paz y la seguridad internacionales. Es preciso, además, que sus actividades "sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas" (artículo 52, párr. 1, *in fine*).

Algunos han atribuido a la práctica de Naciones Unidas consistente en invitar a determinadas organizaciones internacionales para que asistan como observadores a las sesiones de la Asamblea General una especie de homologación del carácter regional de las mismas a los efectos, bien entendido, del Capítulo VIII. Efectivamente, en 1948 la Organización de Estados Americanos fue objeto de esta invitación; dos años después se hizo el mismo ofrecimiento a la Liga de Estados Arabes y, en 1964, a la Organización de la Unidad Africana. Se trata, verdaderamente, de las tres organizaciones internacionales de fines generales de cuyo carácter regional nadie duda. Por ese motivo, cuando en 1974 se concedió a la Comunidad Económica Europea el estatuto de observador ante la Asamblea General muchos pensaron que con ello se le había reconocido la categoría de organización regional y que, por consiguiente, le era aplicable el Capítulo VIII de la Carta. Nosotros consideramos, sin embargo, que se trata de una apreciación errónea.

Es cierto que las tres primeras organizaciones invitadas tenían y siguen teniendo carácter regional pero no por ello ha de conectarse necesariamente la invitación para asistir como observador a las sesiones de la Asamblea General con el carácter regional de la organización invitada. De hecho, solo en el caso de la invitación a la OUA se hace referencia a su carácter de organización regional. Las resoluciones de la Asamblea General invitando a la OEA y a la Liga de Estados árabes no dicen nada al respecto y tampoco la dirigida a la CEE. Además, con posterioridad han sido invitadas otras instituciones que ni con la mejor voluntad del mundo pueden ser consideradas como organizaciones regionales. Es el caso, por ejemplo, de movimientos de liberación nacional, como la OLP o SWAPO, o incluso de organizaciones internacionales como la Organización de la Conferencia Islámica, cuyos miembros se encuentran distribuidos en dos continentes, o la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa que, al abarcar desde Vladivostok hasta Vancouver, más que una organización regional es una organización hemisférica. En este último caso, además, para muchos está por demostrar que se la pueda realmente considerar como una organización internacional a falta, entre otras cosas, de un tratado constitutivo.

De todas formas, la CEE no reúne -ni reúne- todos los requisitos que parecen necesarios para que una organización pueda ser considerada organización regional de carácter general. No hay duda de que agrupa a Estados

que pertenecen a una determinada región geográfica y de que se trata de una organización suficientemente institucionalizada. Además, su actividad es conforme a los propósitos y principios de Naciones Unidas. Sin embargo también está claro que los objetivos de la CEE no configuran precisamente a esta Organización como destinada a mantener la paz y la seguridad internacionales.

Es verdad que ha habido por parte de algunos de sus Miembros una fuerte presión para involucrar a la CEE en las actividades sancionadoras de las Naciones Unidas, o para que ésta adoptara medidas sancionadoras motu proprio, es decir, al margen de cualquier invitación procedente de la autoridad universal, única competente, como es sabido, en materia de acción coercitiva. Es suficiente recordar aquí las medidas tomadas en 1980 contra la Unión Soviética a raíz de la invasión de Afganistán o contra Irán, en el mismo año, como consecuencia del apresamiento por parte de éste país de los diplomáticos americanos o, finalmente, contra Argentina con motivo de la guerra de las Malvinas, en 1982. No parece, sin embargo, que la buena disposición para llevar rápidamente a la práctica las recomendaciones de la ONU o, incluso, el ofrecimiento espontáneo de una organización interesada en llevar a cabo acciones coercitivas sea motivo suficiente para considerarla una organización regional a los efectos del Capítulo VIII. Es preciso, sin embargo, reconocer que, más o menos, esto es lo que ha pasado con la OSCE que, como más adelante veremos, ha ofrecido sus servicios a Naciones Unidas como organización regional y ésta los ha aceptado. Sin embargo, como veremos también después, la actitud adoptada por Naciones Unidas en los últimos tiempos en este dominio no esta exenta de críticas.

4. ¿ES LA UNIÓN EUROPEA UNA ORGANIZACIÓN REGIONAL DE LAS DEL CAPÍTULO VIII DE LA CARTA DE NACIONES UNIDAS?

Teniendo en cuenta todo lo que acabamos de exponer, hay dos factores que inclinan a dar una respuesta positiva a la pregunta planteada. En primer lugar, el hecho de que la Unión Europea, al menos a primera vista, reúna todas las condiciones que hasta ahora hemos considerado que eran necesarias para entrar dentro del grupo de organizaciones a las que se refiere el Capítulo VIII. En todo caso, cuenta con el requisito que le faltaba a la CEE: El artículo J.1.2 del Tratado de la Unión Europea señala entre los objetivos de la PESC el de mantener la paz y fortalecer la seguridad internacional.

En segundo lugar, la evolución que en este campo se está produciendo en Naciones Unidas en los últimos tiempos, aunque desde el punto de vista de su base jurídica sea criticable, tiende a ampliar el concepto de organización regional. En efecto, las Naciones Unidas se han visto obligadas a descargar en otras organizaciones el peso cada vez mayor y más difícil de manejar que supone el mantenimiento de la paz en el mundo, dado el

espectacular aumento de los conflictos y, en general, de las situaciones que la ponen en peligro.

Por lo que se refiere a que la Unión Europea reúne las características propias de una organización regional, es indudable que sus quince miembros actuales forman parte de una misma región geográfica y esto se mantendrá incluso cuando ingresen los países del Centro y del Este de Europa que esperan su turno. En este sentido no hay ninguna novedad con relación a la situación de la CEE. Sin embargo sí supone una diferencia, a mi juicio negativa, el hecho de que mientras la CEE es una organización internacional, la Unión Europea no lo es. Mientras la CEE tiene personalidad jurídica internacional, la Unión Europea carece en la actualidad de ella.

Por otra parte, la vocación de la Unión Europea para desarrollar actividades que son propias de un organismo con carácter regional queda patente de la lectura del artículo J.1.2 del Tratado, al que acabamos de referirnos. Con todo, también en este punto se pueden plantear objeciones ya que, al menos de momento, la Unión Europea no cuenta con los mecanismos que parece que son necesarios para garantizar, de acuerdo con el artículo 52 de la Carta de Naciones Unidas, el arreglo pacífico de las controversias de carácter local que puedan surgir entre sus miembros. No hay nada previsto al respecto y el papel que podría desempeñar el Tribunal de Justicia de la Comunidad que, como es sabido, queda al margen de la PESC, es muy limitado. Para valorar esta deficiencia es suficiente comparar la situación de la Unión Europea con la de otras organizaciones regionales. Así, por ejemplo, la OEA dispone de un convenio específico como es el Pacto de Bogotá de 1948 para el arreglo pacífico de controversias; la Liga de Estados Arabes cuenta con el Tribunal Árabe de Justicia y con el Consejo, órgano éste dotado de competencia para dirimir cualquier litigio que afecte a la soberanía y a la integridad e independencia de sus miembros. Por lo que se refiere a la OUA, esta organización tiene un Comité ad hoc encargado del arreglo de controversias entre sus Miembros, creado en la reunión de Libreville de 1977, y una Comisión de mediación, conciliación y arbitraje prevista en la propia Carta de Addis-Abeba, de 1963. La Unión Europea no dispone de nada semejante.

Por lo que se refiere a la adopción de medidas coercitivas, dado que éstas pueden ser tanto de carácter militar como de tipo comercial, la Unión Europea se encuentra con relación a las últimas en mejores condiciones que en materia de arreglo pacífico de controversias aunque lejos, por ejemplo, de la OEA, en la que el Tratado de Río de 1947 tiene todo previsto. Sin embargo, en lo que se refiere a las medidas coercitivas de carácter militar o a las del denominado "Capítulo seis y medio" -peacekeeping measures- si bien es cierto que la Unión Europea Occidental "forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea" según el artículo J.4. del Tratado de Maastricht, la realidad es que aún está lejos de haberse convertido en el "brazo armado" de la Unión Europea. La UEO sigue

siendo, por el momento, una organización internacional independiente con finalidad defensiva -aunque en los últimos años esté experimentando ciertos cambios tendientes a modificar su estructura y sus objetivos iniciales- y, por consiguiente, la Unión Europea no dispone de ningún mecanismo militar propio aunque, tal vez, el "euro-ejército" -del que no se sabe muy bien su naturaleza ni de quién depende- constituya el primer paso para la puesta a punto de un dispositivo del tipo al que nos estamos refiriendo.

Hasta aquí lo que podríamos denominar una serie de consideraciones teóricas que tratan de tener en cuenta los textos jurídicos en los que se encuentra regulada la materia que nos interesa, la práctica reducida de Naciones Unidas y la doctrina más generalizada. Sin embargo, dada la inconcreción en que la Carta de San Francisco deja la definición de Organización regional, es preciso reconocer que, a fin de cuentas, tal vez lo que realmente importe sea que el Consejo de Seguridad -el órgano con responsabilidad principal en el mantenimiento de la paz- decida considerar a una organización como regional a los efectos del Capítulo VIII y, en consecuencia, encomendarla una misión con la misma discrecionalidad con que decide si existe una amenaza a la paz a los efectos del artículo 39 de la Carta. Esto es lo que parece que está sucediendo con la Unión Europea y con otras organizaciones, a las que hace solo diez años nadie hubiera considerado regionales, como consecuencia de una política iniciada por el Consejo de Seguridad que, naturalmente, ha producido cierta alarma y está siendo muy censurada por la doctrina.

5. LA RECIENTE "AMPLIACIÓN" DEL CONCEPTO DE ORGANIZACIÓN REGIONAL

Todos los argumentos hasta ahora tenidos en cuenta pueden parecer innecesarios ante el hecho cierto de que la Unión Europea, en tanto que organización regional, ya está colaborando con Naciones Unidas a petición del Consejo de Seguridad. En efecto, al objeto de poner fin al conflicto de la ex-Yugoslavia, la Unión Europea se ha encargado de llevar a la práctica y hacer respetar el embargo establecido en las fronteras terrestres de Serbia Montenegro, del reparto de la ayuda humanitaria y de la administración de la ciudad de Mostar. Pero la utilización de la Unión Europea no es lo peor. La Organización de Naciones Unidas se encuentra sin duda en época de saldos. De otra forma no sería concebible el recurso a organizaciones de legítima defensa colectiva -como la OTAN o la UEO- que nunca se relacionaron con el Capítulo VIII puesto que su base jurídica es el artículo 51 de la Carta. Incluso hace no demasiados años la propia Organización mundial rechazó expresamente que instituciones de ese tipo pudieran colaborar con ella en el mantenimiento de la paz. Sin embargo éste no es el único caso sorprendente. Con motivo del asunto de Liberia, en 1990, el Consejo de Seguridad ha aceptado la colaboración de la Comunidad económica de los Estados de África

occidental, organización a la que no solo no había otorgado la Asamblea General el controvertido estatuto de observador sino que, por sus objetivos, estaba y sigue estando lejos de ser una organización con fines generales. Pero ha sido sobre todo con ocasión del terrible conflicto desencadenado en la antigua Yugoslavia cuando el Consejo de Seguridad, a partir de la Resolución 770, de 30 de agosto de 1992, ha recurrido a todos los Estados, "tanto a título particular como en el marco de organizaciones o acuerdos regionales" al objeto de que tomen "todas las medidas que sean necesarias" para facilitar la llegada de la ayuda humanitaria a Sarajevo y donde quiera que sea necesaria. Esta fórmula se repite en otras resoluciones posteriores para solicitar apoyo para la Fuerza de protección de Naciones Unidas (Res. 781), incluso si fuera preciso "recurriendo a la fuerza aérea" (Res. 836), o "para llevar a la práctica el plan de paz" (Res. 820).

En este contexto no solamente actúa la Unión Europea, sino también la OTAN, la UEO y la OSCE y, en consecuencia, es preciso preguntarse de nuevo por el concepto de "organización regional" puesto que el que hasta ahora parecía más adecuado en todos los sentidos no se conforma a la realidad actual.

La causa de estos cambios que tanta confusión están suscitando se encuentra en la urgente necesidad de contar con ayuda que ha experimentado la ONU cuando ha intentado poner fin a los focos de inestabilidad que, como champiñones, se han multiplicado en los últimos años. Ha tenido que buscar los medios necesarios allí donde se encontraban, sin detenerse en miramientos con relación al fundamento jurídico de su acción y, seguramente, apurando hasta rozar la ilegalidad el amplísimo margen de discrecionalidad que el Consejo de Seguridad ha tenido hasta ahora en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La llamada "monopolaridad activante" del Consejo ha facilitado también las cosas. No es de extrañar, pues, que por esta y otras razones muy semejantes se hayan levantado recientemente voces airadas pidiendo que se controle la actuación de este órgano principal de Naciones Unidas.

En la Declaración "en la cumbre" de 31 de enero de 1991, el Consejo de Seguridad ya puso de relieve que la paz y la seguridad del mundo no se encontraban suficientemente garantizadas y pidió al Secretario General que preparara un informe sobre la manera de reforzar la capacidad de la Organización en el ámbito de la diplomacia preventiva y de la acción para restablecer y mantener la paz, así como sobre la forma de aumentar su eficacia dentro del marco de las disposiciones de la Carta. El informe preparado por el Secretario General ha recibido el nombre de "Agenda para la paz" y en él se señala -sin entrar en consideraciones de carácter jurídico- que una amplia participación de las organizaciones regionales ayudaría a las Naciones Unidas a resolver los problemas con que ahora se enfrenta -especialmente de tipo financiero y por falta de personal- y además contribuiría a dar una especie de carácter democrático a las acciones que se

llevaran a cabo para mantener la paz y la seguridad internacionales. En ese sentido, el Secretario General considera que la falta de concreción de la expresión "acuerdos u organismos" en la Carta es deliberada y que, por consiguiente, tal expresión podría "incluir organizaciones basadas en un tratado, tanto anteriores como posteriores a la creación de las Naciones Unidas, organizaciones regionales de seguridad y defensa colectivas, organizaciones para el desarrollo regional de carácter general o para la cooperación en un ámbito económico concreto o grupos creados para alcanzar un objetivo político, económico o social de carácter general". En una palabra, toda ayuda es poca y no es el momento de andarse con remilgos jurídicos. Como ejemplo de este nuevo punto de vista el Secretario General cita "organizaciones" de todo tipo susceptibles de aportar la ayuda requerida, tales como la Asociación de naciones del Sudoeste asiático, los Amigos del Secretario General, la OSCE o la Organización de la Conferencia Islámica.

Este recurso indiscriminado a cualquiera que quiera acudir en apoyo de la Organización universal desfalleciente no parece una buena política, especialmente cuando en la organización que acude presurosa a la llamada hay una gran potencia que, por la vía de la acción regional, puede intentar imponer sus propios intereses. Es suficiente recordar al respecto los esfuerzos hechos en el pasado por los Estados Unidos para que los problemas interamericanos no salieran del ámbito de la OEA o los realizados recientemente por Rusia hasta lograr que la Asamblea General concediera a la Comunidad de Estados Independientes el estatus de observador. Problemas como los de Georgia y Abkhazia pueden resolverse de manera "conveniente" si se controla a una organización supuestamente regional. Es posible por ello que, como se dice, el renovado interés que algunos países están mostrando por las organizaciones regionales no sea del todo inocente.

Tampoco resulta apropiado que, como parece que ha sucedido en la ex-Yugoslavia, la presunta organización regional -en este caso la OTAN- como consecuencia de su propia potencia haya llegado a tomar la iniciativa frente a la Organización universal -los ataques aéreos llevados a cabo para imponer el alejamiento del armamento pesado a más de veinte kilómetros de Sarajevo- o, por lo menos, haya adquirido un co-protagonismo contrario a la relación de subordinación que debe existir con respecto al Consejo de Seguridad, de acuerdo con lo establecido en la Carta de San Francisco. En este orden de cosas es preciso evitar que, al igual que sucedió durante el periodo de la "guerra fría", se consagren de nuevo situaciones de hecho al margen del derecho.

6. CONCLUSIÓN

Sin duda resulta apropiado rechazar por principio y con carácter general la nueva práctica de la Organización de Naciones Unidas consistente en conceder el "label" de organización regional a cualquier institución dispuesta a

actuar en el campo del mantenimiento de la paz. Se trataría así de limitar en lo posible el poder discrecional de que disfruta el Consejo de Seguridad en esta materia. Lo cierto es, no obstante, que no parece probable que las apetencias imperialistas y otras menos confesables de determinados estados se encuentren presentes hoy por hoy en el ámbito de la Unión Europea dadas la situación actual y las características de ésta y de sus miembros. Este argumento no puede utilizarse, por consiguiente, para oponerse al interés mostrado por algunos Estados miembros de la Unión Europea en el sentido de que ésta adopte posturas más beligerantes ante los acontecimientos mundiales por muy lejanos que nos resulten. Se trataría de utilizar la vía de la cooperación con Naciones Unidas en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales para dar a la Unión Europea un protagonismo internacional que hasta ahora solamente habían tenido las dos grandes superpotencias.

La Conferencia intergubernamental de la que salió el Tratado de Maastricht manejó varias listas de materias en las que los intereses de los "Doce" parecían coincidir y, por consiguiente, podían ser objeto de acciones comunes dentro del marco de la Política exterior y de seguridad común. Sin embargo, el Consejo fue invitado a presentar un informe en el que se definieran los ámbitos en los que deberían desarrollarse las futuras acciones comunes y se establecieran los grandes objetivos de la PESC. Este informe fue presentado en la cumbre de Lisboa de junio de 1992 y en él podemos leer entre los propósitos que debe perseguir la Unión el de impedir que vuelva a suceder lo que pasó en el campo de la Cooperación política europea desarrollada a lo largo de los años anteriores, es decir, evitar que la Unión vaya a remolque de los acontecimientos internacionales. Por el contrario, Europa tendrá que hacer valer sus intereses creando un clima internacional que le sea propicio y, además, deberá no sólo adelantarse a los acontecimientos sino incluso promover la aparición de éstos de manera que favorezcan los designios de la Unión.

Todos sabemos que, hasta ahora, la PESC ha sido un relativo fracaso y es por ese motivo por lo que la Conferencia intergubernamental del 96 para la revisión del Tratado de Maastricht presta una atención especial a esta materia, de nuevo con el objetivo -señalado esta vez por el Grupo de Reflexión- de hacer que la Unión europea desempeñe en el marco de la política internacional un papel tan relevante como el que ya tiene en el ámbito económico. Esta finalidad que, en principio, puede parecer loable debe ser sin embargo examinada con mucha cautela para evitar que la prisa que parecen tener algunos estados -y parte de la burocracia comunitaria- en quemar etapas pueda convertirse en una fuente de discordia capaz de dar al traste con los importantísimos logros alcanzados por quienes han sabido integrarse en el campo económico pero que aún se encuentran muy alejados unos de otros en el campo de la política exterior. Las alianzas y los enfrentamientos seculares no desaparecerán por arte de la

magia comunicarla en unos pocos años y, por consiguiente, tratar de forzar las máquinas buscando protagonismo político internacional en el campo del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales puede resultar, además de caro, muy desestabilizador.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- M. BOTHE, "Les limites du pouvoir du Conseil de Sécurité", en *Académie de Droit International*, Colloque 1992, pp. 67 y ss.
- B. CONFORTI, "Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de Sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression", en *Académie de Droit International*, Colloque 1992, pp. 51 y ss.
- M. CORRAL SUÁREZ, "Algunas consideraciones sobre la 'integración' de la UEO en la Unión Europea", en *Revista de Estudios Europeos* 1994, nº 7, pp. 15 y ss.
- P.M. DUPUY, "Observations sur la pratique récente des 'sanctions' de l'illicite", en *Revue Générale de Droit International Public* 1983, pp. 505 y ss.
- L.M. GOODRICH et E. HAMBRO, *Commentaire à la Charte des Nations Unies*, Ed. de la Baconnière, Neuchâtel, 1946.
- X. GUERIN, "L'Organisation des Nations Unies, l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord et le maintien de la Paix", en *Annuaire Français de Droit International* 1994, pp. 171 y ss.
- A. HERRERO DE LA FUENTE, *Seguridad colectiva y arreglo pacífico de controversias. Dos sistemas en presencia: ONU y OEA*. Universidad de Valladolid, 1973.
- , "La Política exterior y de seguridad común de la Unión europea", en *La Construcción europea*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Palencia 1994, pp. 21 y ss.
- I. PÉREZ-PRAT DURBAN, *Cooperación política y Comunidades europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*. Universidad Autónoma de Madrid, 1991.
- M. FERRIN DE BRICHAMBAUT, "Les relations entre les Nations Unies et les systèmes régionaux", en *Colloque de Rennes de la SFDI*, Pedone, Paris, 1995, pp. 97 y ss.
- B. SIMMA, Ed., *The Charter of the United Nations. A Commentary*. Oxford University Press, 1994.
- H. THIERRY, "L'Agenda pour la paix et la Charte des Nations Unies", en *Académie de Droit International*, Colloque 1992, pp. 375 y ss.
- S. TORRES BERNÁRDEZ, "Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: Comentarios y observaciones sobre la Declaración de los Miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992", en *Homenaje al Prof. M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 727 y ss.
- M. VIRALLY, "Les relations entre Organisations régionales et Organisations universelles", en *Colloque de Bordeaux de la SFDI*, Pedone, Paris, 1977, pp. 147 y ss.

