

Paz y seguridad: ¿encuentros o desencuentros?

Peace and Security: Understandings or Misunderstandings?

Soledad Torrecuadrada García-Lozano*

Resumen

El presente artículo analiza los conceptos de “paz” y “seguridad” desde una óptica jurídico-internacional, resaltando las coincidencias y diferencias que existen entre ellos. Hace énfasis en la interpretación que la Organización de Naciones Unidas ha hecho de ambas ideas a lo largo de su existencia, y remite al lector a algunas de las numerosas resoluciones que dicho organismo ha emitido. Posteriormente, el trabajo se enfoca a estudiar la aplicación práctica de tales disposiciones, y por último se concentra en revisar el papel que la Organización del Tratado del Atlántico Norte ha jugado a este respecto. Las apreciaciones de la autora se orientan hacia la necesidad de que la paz tenga más peso que la seguridad y llama la atención para que la industria armamentista ni ningún otro interés determine el curso de las decisiones relacionadas con estos temas.

Palabras clave: Paz, seguridad, organización internacional, política internacional, Organización de Naciones Unidas, relaciones internacionales.

Abstract

The article discusses the concepts of “peace” and “security” from an international and legal perspective, highlighting the similarities and differences between them. It emphasizes the interpretation that United Nations has made about both ideas throughout its existence, and refers to some of the numerous resolutions issued by that institution. Subsequently, the work focuses on studying the practical application of these provisions, and finally on reviewing the role that North Atlantic Treaty Organization has played in this regard. The author’s insights are directed towards the need for peace has more weight to security and calls attention to the arms industry or other interest determined by the course of decisions related to these issues.

Key words: Peace, security, international organization, international politics, United Nations Organization, international relations.

* Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid, España. Master en Relaciones Internacionales por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, adscrito a la Universidad Complutense de Madrid. Profesora adscrita a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

La intención de este trabajo no es abordar la seguridad desde el ámbito de Relaciones Internacionales, pues se trata de algo que ha sido muy trabajado desde diferentes escuelas de pensamiento (realismo/neorrealismo, idealismo, liberal/neoliberal, constructivismo, teoría crítica, entre otras). En virtud de que no soy especialista en dicho ámbito, no voy a adentrarme en ese debate, pero quiero comenzar reconociendo que, como jurista, lo ubico dentro de los presupuestos del idealismo, pues mantengo una postura a favor de la obligación de cumplimiento del derecho internacional por parte de los Estados y comparto la idea de construir y proteger la paz mediante el derecho.

Por el contrario, es del interés de este trabajo advertir que, aunque en múltiples ocasiones se utilice “paz y seguridad” como un tándem¹ (visualizado como una bicicleta doble en la que los dos ciclistas deben pedalear a la par), en la práctica no es necesariamente así. En las páginas que siguen subrayaremos las coincidencias y diferencias entre ambos conceptos desde una perspectiva jurídico-internacional, de ahí el título elegido para este artículo. Cabe señalar que una primera identidad entre ambas figuras se encuentra en la ausencia de una definición positiva, y una diferencia en la posible conceptualización de seguridad atendiendo a los comportamientos que suponen una amenaza, según los informes del secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU): “guerras entre Estados; violencia dentro del Estado, con inclusión de guerras civiles, abusos en gran escala de los derechos humanos y genocidio; pobreza, enfermedades infecciosas y degradación del medio ambiente; armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; terrorismo y delincuencia transnacional organizada.”²

No ocurre lo mismo con la paz, pues si atendemos a la práctica del Consejo de Seguridad, la mayoría de las ocasiones en las que se ha activado el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas ha sido a consecuencia de la calificación del comportamiento desencadenante como una amenaza para la paz, llegando a considerar como tal tanto la ocupación y posterior anexión de Kuwait por parte de Iraq como los atentados del 11 de septiembre, el *apartheid* en Sudáfrica o la situación en Costa de Marfil.

La Real Academia de la Lengua no ayuda mucho a definir la paz, pues parte de una conceptualización negativa, aproximándose por su antinomia: la

¹ El secretario general de Naciones Unidas, en su informe “Un programa de paz”, presentado el 17 de junio de 1992, DOC. A/47/2777; S/24111, ya afirmaba en el párrafo 12: “El concepto de la paz no es difícil de comprender; el de la seguridad, en cambio, es más complejo, porque también en su caso se plantea todo un mosaico de contradicciones”.

² Informe del secretario general, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, véase Doc A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

guerra.³ Por otro lado, su aportación es aún más escasa en relación con la seguridad, aunque suficiente para identificar una importante carga subjetiva, lo que le da flexibilidad al concepto.⁴

En primer lugar, nos detendremos en el tratamiento que confiere la Carta de Naciones Unidas a la paz y la seguridad. Después analizaremos el contexto en el que se utilizan por separado ambos conceptos. Luego pasaremos a la aplicación práctica de tales disposiciones, en especial en una época más reciente, y a la distinta naturaleza de aquellas que se refieren a uno y otro término y las instituciones que se ocupan de ellos. No olvidaremos el marco regional que nos proporciona la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) como adalid de la seguridad, olvidando en muchos casos la paz y las disposiciones de la Carta.

La paz y la seguridad en la Carta de Naciones Unidas

El texto constitutivo de la ONU se refiere en múltiples ocasiones a “la paz y la seguridad” como si se tratara de una pareja casi indisoluble; de hecho, en la inmensa mayoría de las ocasiones en que se alude a la seguridad (34 en total) lo hace como “paz y seguridad” (31), a pesar de lo cual carece de definiciones sobre el contenido del que se dota (o se pretende dotar a uno y otro conceptos) y que se van definiendo a lo largo del tiempo por el método casuístico utilizado (de manera interesada en muchos casos) por los órganos del organismo y, por lo demás, hace que la relación entre ambos sea unívoca.

Observemos, en primer lugar, que cuando la Carta se refiere al tándem “paz y seguridad”, siempre lo circunscribe a un contexto internacional; por tanto, cuando habla de paz lo hace en aquel escenario interestatal y no en el interno. Posteriormente, se pone de manifiesto en el artículo 2.4 con la proscripción del uso de la fuerza en las relaciones interestatales, escapando del alcance de este precepto dentro de un Estado, salvo que ello suponga una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la misma o un acto de agresión.

³ Así, en la vigesimosegunda edición de su diccionario, figura que la paz es una: “1. f. Situación y relación mutua de quienes no están en guerra. 2. f. Pública tranquilidad y quietud de los Estados, en contraposición a la guerra o a la turbulencia (...) 4. f. Sosiego y buena correspondencia de unas personas con otras, especialmente en las familias, en contraposición a las disensiones, riñas y pleitos”.

⁴ Concepto que supone la “cualidad de seguro” que, en la primera de sus 13 acepciones nos aclara que se trata de “1. adj. Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo”, para reiterar esta idea en las siguientes.

La primera ocasión en la que encontramos la referencia a “la paz y la seguridad internacionales” es en el párrafo sexto del preámbulo de la Carta, en el que los Estados partes se muestran dispuestos para el mantenimiento de ambas ideas a “unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

No podía ser de otro modo si tenemos en cuenta que la Carta es fruto de la época en la que se negoció: la Segunda Guerra Mundial,⁵ la contienda más cruenta de cuantas se habían desarrollado hasta entonces, por lo que es evidente que el objetivo prioritario de quienes participaron en la confección del texto fuese evitar la reproducción de un conflicto tan duro como aquel gran enfrentamiento. En todo caso, este apartado del preámbulo puede considerarse la introducción al sistema de seguridad colectiva desarrollado en el capítulo VII de la Carta,⁶ establecido para neutralizar las “amenazas para la paz”, los “quebrantamientos de la paz” y los “actos de agresión”. Este sistema ha evolucionado desde una mínima utilización en sus primeros 45 años de existencia –en lo que Pierre-Marie Dupuy ha calificado de periodo postglaciar–⁷ hasta un recalentamiento de la seguridad colectiva (según el mismo autor) desde 1990. La efervescencia en la actividad del Consejo de Seguridad se ilustra cuantitativamente atendiendo al número de resoluciones adoptadas antes y después de esa fecha y el porcentaje que suponen. Obsérvese que en 20 años y medio se ha duplicado de sobra el número de resoluciones aprobadas en los 44 precedentes.⁸

⁵ Como es de sobra conocido, su redacción inició en 1944 (en la Conferencia de Dumbarton Oaks), adoptándose el 26 de junio de 1945 en la Conferencia de San Francisco. El texto final de la Carta se fundamenta básicamente en las decisiones de la Conferencia de Dumbarton Oaks y de Yalta (en febrero de 1945), en las que se introducen, además, algunas enmiendas de Estados presentes en ellas.

⁶ Antonio Remiro Brotóns, “Seguridad y paz en el fin de siglo” en *VIII Seminario Duque de Abumada “Seguridad nacional-seguridad internacional”*, Ministerio del Interior, España, 1997, pp. 238-240.

⁷ Pierre-Marie Dupuy lo califica como *sorte de surchauffe du système* en “Sécurité collective et organisation de la paix” en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 97, núm. 3, 1993, p. 617.

⁸ Al 16 de febrero de 2011, la más reciente resolución del Consejo de Seguridad era la 1967 (2011), del 19 de enero de 2011, lo que supone que desde agosto de 1990 se han adoptado 1 307 resoluciones, frente a las 659 de los 45 años anteriores, lo que supone que en 20 años y medio se ha adoptado 66.45 por ciento de las resoluciones del Consejo de Seguridad en 65 años de existencia. Como indica Antonio Remiro Brotóns en “Carta de las Naciones Unidas-nuevo orden: ida y vuelta” publicado en Varios, *El Derecho Internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Universidad Complutense de Madrid, 2005, pp. 359 y ss., el listado de los asuntos de los que se ocupa el Consejo es engañosa en la medida en que algunos de los que figuran en ella “se mantienen ahí por el empeño de quienes los propusieron de guardar su memoria; pero una veintena de temas han regado los debates y originado decisiones” (p. 369).

En la parte dispositiva de la Carta, el artículo 1, dedicado a los propósitos de la organización, en su apartado primero, señala el de “Mantener la paz y la seguridad internacionales y, con tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir los actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr, por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”. No es de extrañar, por el contexto histórico antes aludido, que éste sea el primero de los propósitos de la organización y el que más le preocupa. El precepto distingue entre “mantenimiento de la paz” y “construcción de la paz” que, según Manfred Lachs y Vera Gowlland-Debbas, son categorías que no responden a una misma realidad, pues mientras la primera se refiere a instrumentos preventivos con el objeto de evitar la aparición de conflictos, la segunda implica enfrentarse a las causas profundas de las crisis.⁹ Por su parte, la seguridad se limita al contexto internacional, en el sentido de que lo que interesa es la seguridad de todos los Estados. Los instrumentos de los que dispone la Carta para alcanzar este primer propósito son, por un lado, las medidas colectivas eficaces preventivas y neutralizadoras de amenazas, en clara alusión al capítulo VII de la Carta, monopolizado por el Consejo de Seguridad; y, por el otro, el principio de arreglo pacífico de controversias previsto en el capítulo VI del mismo texto, carente de exclusividades orgánicas.

La última ocasión en que encontramos una referencia en el texto de la Carta es en el artículo 106:

Mientras entran en vigor los convenios especiales previstos en el artículo 43, que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el artículo 42, las partes en la declaración de las cuatro potencias (firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943), y Francia, deberán, conforme a las disposiciones del párrafo 5 de esa declaración, celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros miembros de la organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Se trata de una disposición transitoria (dirigida a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que son precisamente los participantes en la declaración aludida en el precepto, más Francia), dentro del capítulo XVII

⁹ Manfred Lachs y Vera Gowlland-Debbas, “Article 1 Paragraphe 1” en Jean-Pierre Cot, Alain Pellet y Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3ª ed., 2005, vol. 1, pp. 327-336.

de la Carta, titulado “Disposiciones transitorias de seguridad”, adoptado con el propósito de permitir el funcionamiento del capítulo VII mientras no se hayan completado los requisitos establecidos en la Carta para ello.

En la práctica, el artículo 106 ha sido invocado en tres ocasiones: una a propuesta de Colombia en 1948,¹⁰ cuya aplicación se rechazó por oposición de los miembros occidentales del Consejo de Seguridad;¹¹ la segunda en el curso de la Guerra de Corea a comienzos de la década de los años cincuenta e invocado por la URSS¹² con el propósito de mostrar que algunas propuestas occidentales en relación con este conflicto eran contrarias a la Carta; y la tercera 10 años después, en la crisis del Congo, como fundamento del argumento según el cual de las responsabilidades atribuidas por el artículo 106 de la Carta se derivaba una mayor responsabilidad a la hora de soportar los gastos derivados de las operaciones de mantenimiento de la paz.¹³

Entre esas menciones (primera y última) a la paz y la seguridad, encontramos otras muchas dispersas por la Carta que podemos estructurar en distintas categorías: mantenimiento de la paz en situaciones susceptibles de ponerlo en peligro (artículos 2.3 y 6, 33.1, 34, 37.2, 99); al establecimiento de la paz y la seguridad internacionales cuando nos encontramos ante una amenaza verificada, lo que provoca el desencadenamiento del sistema de seguridad colectiva o el derecho de legítima defensa (artículos 39, 42 y 51); se piensa en su promoción (artículos 73 c y 76 a) en regímenes coloniales, sea el del capítulo XI (único existente en la actualidad), el de los capítulos XII y XIII (régimen de administración fiduciaria, ya desaparecido) o del sistema de paz y seguridad internacionales establecido por la Carta (artículo 73, párrafo primero).

Cierto es que en los años transcurridos desde la adopción de la Carta de Naciones Unidas la sociedad internacional ha evolucionado considerablemente y poco se parece a la de la primera mitad del siglo XX, a pesar de que el documento sólo ha sufrido una modificación para ampliar el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad (que pasaron de los 11 iniciales a los 15 actuales en aplicación del artículo 108 de la Carta).¹⁴ Sin em-

¹⁰ Véase S/684, 24 de febrero de 1948.

¹¹ Véanse diversas sesiones del Consejo de Seguridad: 253, p. 267; 254, pp. 292-293; 255, pp. 294-295; 258, pp. 361-365; 260, p. 406; 262, pp. 29-30; 274, p. 242; 292, p. 24; 298, p. 27; 308, pp. 26-27; 309, p. 1314 y 356, pp. 356-357.

¹² A/C.1/580, 11 de octubre de 1950; A/C.1/583, 13 de octubre y A/1467, 3 de noviembre del mismo año.

¹³ Véase A/C.5/SR.842, 19 de abril de 1961, p. 76 (párrafo 25) y sesiones plenarias de la segunda parte de la 15ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas, 995ª sesión, 21 de abril de 1961, p. 450 (párrafo 38) y p. 464 (párrafo 236).

¹⁴ Véase la Resolución 1991 (XVIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1963.

bargo, la ausencia de mayores reformas –con el objeto de incorporar la evolución práctica de la sociedad internacional y de los problemas a los que ha de enfrentarse en el texto constitucional de la organización– no legitima una acción paralela o contraria a la Carta.

La seguridad en la Carta de Naciones Unidas

Como indica el profesor Remiro Brotóns, en todos los casos en los que la Carta de Naciones Unidas se refiere exclusivamente a la seguridad, “la invocación de la seguridad licencia obligaciones de la Carta y propicia una cierta discrecionalidad de los miembros”.¹⁵ Nos encontramos, en consecuencia, ante un concepto amplio y flexible que permite su adaptación a los intereses de quien lo utiliza, característica que determina su preferencia.

Ciertamente, la Carta se refiere a la Seguridad en un ámbito muy concreto: el del marco de los regímenes coloniales, en los que la seguridad sirve como justificación para incumplir o limitar el alcance de las disposiciones de la Carta. En el sentido indicado en primer lugar, en el contexto del régimen de territorios no autónomos, se establece la seguridad nacional (artículo 73.1.e) como una justificación jurídicamente válida que permite excluir lícitamente para evitar el cumplimiento de la obligación que la Carta impone a las potencias administradoras de este tipo de régimen colonial de transmitir información sobre su gestión.¹⁶ De esta forma se materializa la idea de seguridad como un

¹⁵ Véase Antonio Remiro Brotóns, “Seguridad y paz en el fin de siglo”, *op. cit.*, p. 239.

¹⁶ Territorios no autónomos serían los que no fueran sometidos al régimen de administración fiduciaria, cuya identificación resultaba mucho más difícil puesto que se trataba, en definitiva, de territorios objeto de colonización por potencias vencedoras o neutrales de la Segunda Guerra Mundial. Ciertamente es que la Carta imponía obligaciones a los Estados administradores, pero no se definían ni identificaban cuáles eran los territorios sometidos a este régimen, debiendo esperar hasta 1960 para que la Asamblea General de Naciones Unidas proclamara en el anexo a la Resolución 1541 (xv), del 15 de diciembre, los principios que deben servir de guía a los Estados miembros para determinar si existe o no la obligación de transmitir la información que se pide en el inciso e) del artículo 73 de la Carta, con el objeto de identificar los rasgos distintivos de los territorios no autónomos. Un año después, la Asamblea General estableció un comité especial (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, aunque conocido como Comité de los 24), compuesto inicialmente por 17 miembros, ampliado en 1962 hasta los 24, al que encomendaría la aplicación de aquella resolución (y de la previa, la 1514) y la realización de recomendaciones sobre su aplicación. En la actualidad, según la página de Naciones Unidas (disponible en <http://www.un.org/spanish/descolonizacion/main.shtml>), quedan 16 territorios no autónomos por descolonizar: Anguila, Bermudas, Gibraltar, Guam, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes Británicas, Islas Vírgenes (de Estados Unidos), Montserrat, Nueva Caledonia, Pitcairn, Sáhara Occidental, Samoa Americana, Santa Elena y Tokelau.

mecanismo que permite excluir de manera lícita el cumplimiento de una obligación, y actúa como un límite o una excepción a la misma, de fácil utilización, dado que es la misma potencia administradora la que pondera el marco de seguridad que le permite (o no) proveer la información requerida al secretario general de Naciones Unidas.¹⁷ Como límite también actúa en el contexto del artículo 83.3,¹⁸ dentro del otro de los regímenes coloniales contemplados en la Carta y ya desaparecido (que alcanzaría un total de 11 territorios coloniales que eran mandatos de la Sociedad de Naciones, además de Somalilandia italiana¹⁹) se encuentra el régimen de mandatos y administración fiduciaria, en el que se establece la cooperación entre el Consejo de Seguridad y el Consejo de Administración Fiduciaria “(...) sin perjuicio de las exigencias de la seguridad”, actuando éstas de nuevo como límite de aquella potencial cooperación.²⁰

La paz en la Carta de Naciones Unidas

La paz por sí sola aparece en más ocasiones a lo largo de la carta, que su compañera, la seguridad. En concreto lo hace en tres lugares: en el preámbulo, en la definición del principio de igualdad soberana y en los requisitos para ser miembros de la Organización de Naciones Unidas.

¹⁷ El artículo 73 incorpora las obligaciones de los miembros de Naciones Unidas que administren territorios no autónomos “a transmitir regularmente al secretario general, a título informativo y dentro de los límites que la seguridad y consideraciones de orden constitucional requieran, la información estadística y de cualquier otra naturaleza técnica que verse sobre las condiciones económicas, sociales y educativas de los territorios por los cuales son respectivamente responsables, que no sean de los territorios a que se refieren los capítulos XII y XIII de esta Carta”.

¹⁸ Artículo 83: “3. Salvo las disposiciones de los acuerdos sobre administración fiduciaria y sin perjuicio de las exigencias de la seguridad, el Consejo de Seguridad aprovechará la ayuda del Consejo de Administración Fiduciaria para desempeñar, en las zonas estratégicas, aquellas funciones de la organización relativas a materias políticas, económicas, sociales y educativas que correspondan al régimen de administración fiduciaria”.

¹⁹ En realidad, según el artículo 77 de la Carta, bajo este régimen se ubicarían los territorios que fueran mandatos de la Sociedad de Naciones, que “como resultado de la Segunda Guerra Mundial fueron segregados de ‘Estados enemigos’, y aquellos otros que fueran colocados voluntariamente bajo este régimen por sus potencias administradoras. De los 11 territorios sometidos al régimen de administración fiduciaria, 10 fueron antiguos mandatos, uno era de un Estado enemigo y ninguno fue voluntariamente ubicado acá. En 1994 terminó la función del Consejo de Administración por independencia del último de los sometidos a él (Palau).

²⁰ Véase, en este sentido, Jean-Claude Gautron, “Article 83” en Jean-Pierre Cot, Alain Pellet y Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3ª ed., 2005, vol. 2, pp. 1861-1869, en especial la p. 1863.

En el párrafo quinto del preámbulo, es el único lugar en donde se hace mención a las relaciones de amistad, cooperación o el arreglo pacífico de controversias, sobre las que se vuelve en el artículo primero (apartados 2, 3 y 4), como ponen de relieve Jean-Pierre Cot y Alain Pellet al señalar que resulta extraño –cuando menos– que los pueblos de Naciones Unidas se muestren resueltos “a practicar la tolerancia y a convivir en paz como buenos vecinos” en la parte del preámbulo, dedicada a los medios a los que recurrir para lograr los objetivos de la organización,²¹ y no como un propósito en sí mismo.

Encontramos la segunda referencia a la paz sin compañía en el artículo 1.2 (a diferencia del párrafo anterior, el 1.1, que alude a la paz y a la seguridad). Desde una perspectiva formal, de su ubicación se desprende la relevancia del contenido, no en vano es el segundo de los propósitos de la organización: “Fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”. Sin embargo, en esta formulación, la paz no tiene un papel protagónico, pues queda opacada por el principio de igualdad y libre determinación de los pueblos. De hecho, en los estudios que se han publicado comentando la Carta artículo por artículo, la paz resulta casi silenciada en aras del derecho a la libre determinación, al que se dedican quienes han estudiado a profundidad el precepto.²²

En el artículo 4 se ubica una nueva referencia a la paz (sin la seguridad), como requisito que han de cumplir los candidatos miembros de la organización, sólo abierta a los “Estados amantes de la paz que acepten las obligaciones consignadas en esta Carta, y que, a juicio de la Organización, estén capacitados para cumplir dichas obligaciones y se hallen dispuestos a hacerlo”.²³ Este precepto indica las dos condiciones para adquirir la membresía de la organización: 1) que sean Estados, y 2) amantes de la paz. Además, deben mostrar su disposición a cumplir las obligaciones derivadas de la Carta que se presumen con la manifestación de voluntad de adhesión a un tratado

²¹ Véase Jean-Pierre Cot y Alain Pellet, “Préambule” en Jean-Pierre Cot, Alain Pellet y Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3ª ed., 2005, vol. 1, pp. 287-312, en especial la p. 298.

²² Véase, por ejemplo, Jean-François Dobelle, en el ya reiterado comentario de la Carta artículo por artículo, coordinado por Jean-Pierre Cot, Alain Pellet y Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3ª ed., 2005, vol. 1, pp. 337-356, que se refiere puntualmente al principio de igualdad de los pueblos, recordando los debates de los redactores de la Carta, para dedicar la totalidad de su análisis al estudio y la evolución del principio de libre determinación de los pueblos.

²³ Véase Artículo 4º de la Carta de las Naciones Unidas.

internacional. La cuestión a plantear en el tema que nos interesa es: ¿qué hemos de entender por Estados amantes de la paz? En la actualidad, esta condición no tiene la misma virtualidad que poseía en las postrimerías de la Segunda Guerra Mundial, cuando los redactores del texto aún luchaban contra el Eje.

Cierto es que en la primera sesión de la Asamblea General se adoptaron algunas resoluciones de interés para identificar el contenido de aquel concepto, haciendo referencia a España, que estaba sometida a una dictadura que se prolongó hasta la segunda mitad de la década de los años setenta y que, durante la Segunda Guerra Mundial, se posicionó claramente del lado del Eje, de los enemigos de los redactores de la Carta. Las resoluciones adoptadas en los primeros momentos tanto en la Asamblea General como en el Consejo de Seguridad expresan la imposibilidad de admitir como miembros a “Estados cuyos regímenes han sido establecidos con la ayuda de fuerzas militares de los países que han luchado contra las Naciones Unidas mientras esos regímenes permanezcan en el poder”, además de recordar que el gobierno español había “sido fundado con el apoyo de las potencias del Eje, no posee en vista de sus orígenes, su naturaleza, su historia e íntima asociación con los Estados agresores, las condiciones necesarias que justifiquen su admisión”.²⁴ Por tanto, entendemos que los regímenes que apoyaban al Eje o se hubieran establecido con apoyo de las potencias enemigas, no podían ser considerados amantes de la paz²⁵ y, en consecuencia, no podían ser miembros de Naciones Unidas.

Sin embargo, con la celebración de los acuerdos entre España y Estados Unidos, parece que en 1953 la opinión cambió, pues España se convirtió en

²⁴ Los textos transcritos son los apartados primero y segundo de la Resolución 32 (I) de la Asamblea General, de 9 de febrero de 1946, sobre las relaciones entre los miembros de Naciones Unidas y España.

²⁵ La Asamblea General, en su Resolución 39 (I), de 12 de diciembre de 1946, publicó los resultados de la investigación desarrollada por el subcomité del Consejo de Seguridad encargado de examinar las afirmaciones de un miembro de Naciones Unidas en relación con España, haciéndolas suyas y entendiéndolas que: “a) en origen, naturaleza, estructura y conducta general, el régimen de Franco es un régimen de carácter fascista, establecido en gran parte gracias a la ayuda recibida de la Alemania nazi de Hitler y de la Italia fascista de Mussolini; b) Durante la prolongada lucha de las Naciones Unidas contra Hitler y Mussolini, Franco, a pesar de las continuas protestas de los aliados, prestó una ayuda considerable a las potencias enemigas. Primero, por ejemplo, de 1941 a 1945, la división de infantería de la Legión Azul, la Legión Española de Voluntarios y la Escuadrilla Aérea Salvador, pelearon en el frente oriental contra la Rusia Soviética. Segundo, en el verano de 1940, España se apoderó de Tánger en violación del estatuto internacional, y, debido a que mantenía un importante ejército en el Marruecos español, gran cantidad de tropas aliadas quedaron inmovilizadas en el África del Norte; c) Pruebas incontrovertibles demuestran que Franco fue, con Hitler y Mussolini, parte culpable en la conspiración de guerra contra aquellos países que finalmente en el transcurso de la Guerra Mundial formaron el conjunto de las Naciones Unidas. Fue parte de la conspiración en que se pospondría la completa beligerancia de Franco hasta el momento en que se acordara mutuamente”.

un “amante de la paz”, aunque al frente del Estado se mantenía el mismo régimen y el mismo dictador que en 1946. Claro que en 1949, sin explicar el contenido del término, pasaron a formar parte de la organización Austria, Ceilán, Finlandia, Italia, Irlanda, Jordania, Corea y Nepal (sobre las que decidió el Consejo de Seguridad en 1955, junto con la candidatura española), afirmando en cada uno de los casos, que se trataba de “un Estado amante de la paz, en el sentido del artículo cuatro de la Carta, que está capacitado para cumplir las obligaciones consignadas en la Carta y dispuesto a hacerlo; y que, en consecuencia, debería ser admitido como miembro de las Naciones Unidas”,²⁶ sin motivar su decisión. Más lacónica resulta la resolución de la Asamblea General en la que se pide al Consejo de Seguridad la admisión de nuevos miembros, pues carece de referencia alguna al requisito hasta aquí mencionado, argumentando su posición favorable en la opinión general “de que la Organización de las Naciones Unidas esté integrada por el mayor número posible de miembros”,²⁷ omitiendo las menciones a la paz. Por su parte, el Consejo de Seguridad, en la resolución de admisión de Albania, Jordania, Irlanda, Portugal, Hungría, Italia, Austria, Rumanía, Bulgaria, Finlandia, Ceilán, Nepal, Libia, Camboya, Laos y España, se limitó a dar cuenta del resultado favorable de la votación.²⁸

En todo caso, es evidente que quienes fueron enemigos en la Segunda Guerra Mundial ya no existían, pues al frente de los Estados en cuestión se había establecido un régimen de signo diverso. Se iban cerrando las heridas de la guerra y se empezaban a construir las bases para construir la universalidad de la organización.

También encontramos en la Carta otras referencias a la paz, más relevantes, aunque no por ello dotadas de contenido. El artículo 39 de la Carta establece la calificación de “amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”, para activar el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas. No contiene una definición de paz ni podemos extraer de la práctica del Consejo de Seguridad una conclusión clara a este respecto, salvo su evidente preferencia por la “amenaza para la paz”, frente a cualquier otra, pues aun en los supuestos en los que identifica agresiones, califica la situación como amenaza.

Curiosamente, el órgano al que se confía “la responsabilidad primordial

²⁶ Es el texto de la Resolución 296 (iv) de la Asamblea General, de 22 de noviembre de 1949, sobre la admisión de nuevos miembros.

²⁷ Es la Resolución 918 (x), de 8 de diciembre de 1955, sobre la admisión de nuevos miembros en Naciones Unidas.

²⁸ Ocho votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones: las de Bélgica, China y Estados Unidos.

de mantener la paz y la seguridad internacionales”, es el Consejo de Seguridad, pero en su denominación se olvidó incluir la paz, aunque dos de las tres acciones que se derivan de sus facultades, se refieren exclusivamente a la paz y no a la seguridad.

La paz y la seguridad en la aplicación práctica de la Carta de Naciones Unidas

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) surgieron como un mecanismo alternativo al bloqueo del Consejo de Seguridad que convertía en inoperante el sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la Carta, concebido precisamente para actuar en aquellos conflictos en los que ninguna de las grandes potencias tenía un interés directo y uno o ambos de los Estados implicados pedían ayuda a Naciones Unidas. La ausencia de previsión en la Carta de las OMP, según el profesor Cardona, ha sido una de sus virtudes y uno de sus problemas. Virtud, por la flexibilidad y facilidad de adaptación a nuevas circunstancias; problema, por la inseguridad conceptual y jurídica derivada de esa inexistencia de reglas.²⁹ Tradicionalmente se les ha situado a medio camino entre los capítulos VI (dedicado a la solución pacífica de controversias) y VII (al sistema de seguridad colectiva), de ahí que se aluda al inexistente capítulo VI y medio.

En el origen de las OMP se encuentra la Resolución 377 (v) de la Asamblea General, del 3 de noviembre de 1950, conocida como “Unión pro paz” o “Unidos para la paz”, en la que la Asamblea General reaccionó frente al bloqueo del Consejo de Seguridad ante el conflicto de Corea, que enfrentaba a dos de sus miembros permanentes. En una situación como esta, cuando el Consejo de Seguridad no cumple con su obligación de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Asamblea se arroga la facultad de examinar “inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad

²⁹ Véase Jorge Cardona Llorens, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?” en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. vi, 2003, pp. 757-869. La idea citada en el texto se encuentra en la p. 765.

internacionales”.³⁰ Al hacerlo, excede las competencias que le atribuye la Carta en este punto, dado que el único órgano que puede autorizar esas acciones es el Consejo de Seguridad, y responder a una recomendación de la Asamblea no excluiría la ilicitud del uso de la fuerza empleado por los Estados. Por lo demás, la misma resolución, en su apartado 14, indica que la Asamblea es consciente de que “una paz verdadera y duradera depende también del cumplimiento de todos los principios y propósitos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas”. Así, la paz es mucho más que una ausencia de guerra, entendiendo que sólo puede existir en un sentido amplio si se cumplen los propósitos y principios de la Carta, destacando la igualdad (art. 1.2), la cooperación internacional (art. 1.3) y el principio que prohíbe el uso de la fuerza, salvo autorización del Consejo de Seguridad o en legítima defensa (art. 2.4).

En todo caso, inicialmente las OMP consistieron en tropas que los Estados miembros cedían a Naciones Unidas a estos efectos, ejerciendo la propia organización el mando y el control de la operación. Las operaciones desplegadas en esa primera época (las OMP de primera generación) respondieron fundamentalmente a dos misiones: 1) interposición, consistente en la ubicación de fuerzas militares entre las partes en conflicto con consentimiento del Estado territorial; y 2) observación, que suponía el envío de personal para verificar o controlar el alto el fuego o desmilitarización.

El final de la Guerra Fría también tuvo efectos sobre las OMP, que tuvieron que adaptar su perfil para responder a las nuevas necesidades derivadas de la emergencia de nuevos tipos conflictuales (mayoritariamente internos): desplegándose en ausencia de consentimiento del Estado territorial cuando se impusieran por vía de la autoridad del Consejo de Seguridad, actuando sobre el capítulo VII de la Carta, a diferencia de las que cuentan con la anuencia del Estado en cuyo territorio se estableciesen que no requieren al Consejo de Seguridad. El profesor Cardona afirma que, a diferencia de lo que ocurría antes de 1988, “las operaciones se presentan como un mecanismo generalizado de pacificación y sus finalidades no se limitan a ‘congelar’ los conflictos esperando su solución como en la época de la guerra fría. Van a verse encomendado (*sic*) igualmente el controlar y verificar la aplicación de los acuerdos adoptados para la solución de un determinado conflicto”.³¹

Ciertamente, el perfil de las OMP depende siempre del alcance de su mandato, pero desde la perspectiva que nos interesa aquí no podemos afirmar

³⁰ Véase Resolución 377 (V) de la Asamblea General, 3 de noviembre de 1950, “Unión pro Paz”, disponible en http://untreaty.un.org/cod/avl/pdf/ha/ufp/ufp_ph_s.pdf.

³¹ Véase Jorge Cardona Llorens, “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” en Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 16ª ed., Madrid, p. 253.

que pertenezcan más a la categoría de paz que a la de seguridad. Observamos que, en ocasiones, quizá cada vez con mayor frecuencia, se les confieren misiones más próximas a lo que el Consejo de Seguridad concibe como operaciones de seguridad (desarme) o, como en el caso de la Operación de Naciones Unidas en el Congo (creada por el secretario general para cumplir el mandato del Consejo de Seguridad de facilitar al gobierno de dicho país la asistencia prevista para que las fuerzas nacionales de seguridad pudieran desarrollar sus cometidos), se amplían sus facultades, llegando a permitir el uso de la fuerza.³²

Evolución tras el fin de la Guerra Fría

Aunque la caída del telón de acero marcó un cambio dentro de la sociedad internacional y, en consecuencia, en Naciones Unidas, encontramos un primer punto de inflexión en la relación entre los conceptos de paz y seguridad en la declaración de los miembros del Consejo de Seguridad, del 31 de enero de 1992,³³ fruto de reunión de sus jefes de Estado y de gobierno (por primera vez en la historia a ese alto nivel), convocada con el objeto de examinar “La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.³⁴ En este documento,³⁵ además de encargar al secretario general la elaboración de un informe, se incorporaron afirmaciones de considerable interés, así se indica que “el fin de la Guerra Fría ha dado lugar

³² Véase Resolución 169 (1961), de 24 de noviembre de 1961, cuyo apartado 4 autoriza al “secretario general a emprender una acción vigorosa, con inclusión, en su caso, del uso de la fuerza en la medida necesaria, para la inmediata aprehensión, detención en espera de su procesamiento o expulsión de todo el personal militar y paramilitar y los asesores políticos extranjeros no dependientes del mando de Naciones Unidas, así como de los mercenarios, según lo previsto en el párrafo 2 de la Resolución 161 A (1961) aprobada por el Consejo de Seguridad, el 21 de febrero de 1961”.

³³ Es el Documento S/23500. Sobre este texto véase el magnífico estudio de Santiago Torres Bernárdez “Perspectivas en la contribución de 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 Manuel Pérez González (coord.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993, pp. 727-770.

³⁴ El texto transcrito se encuentra en la página 1 del documento de referencia.

³⁵ Según Jorge Cardona, el Consejo de Seguridad estaba “orgulloso de su labor y en gran medida eufórico por los éxitos cosechados en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, siendo esos sentimientos los que le impulsaron a definir en este documento sus líneas de acción para los años venideros. Véase Jorge Cardona, “La internacionalización/privatización de uso de la fuerza por las Naciones Unidas” en Ana Salinas y Marina Vargas (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor José Antonio Carrillo Salcedo*, 2005, Sevilla, vol. I, pp. 317-342. El texto transcrito se encuentra en la p. 327.

a esperanzas de un mundo más seguro, más equitativo y más humano”,³⁶ pero no se menciona una perspectiva más pacífica, aunque sí se refiere a la paz en su vertiente de mantenimiento, para subrayar el incremento cuantitativo y cualitativo de estas tareas. Se afirma la existencia de los “nuevos riesgos para la estabilidad y la seguridad” y que los “miembros del Consejo estimularán todos los esfuerzos para ayudar a lograr la paz, la estabilidad y la cooperación durante esos cambios”; además, “la comunidad internacional se enfrenta a nuevos desafíos en su búsqueda de la paz (...) la ausencia de guerra y de conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacionales”, al emerger nuevas amenazas no militares a la paz y la seguridad: la inestabilidad “económica, social, humanitaria y ecológica”,³⁷ sin identificar ninguna en concreto y evitando limitarse exclusivamente a las internacionales. Resulta curioso que la preocupación por los actos de terrorismo aún no aparece en esta breve relación, dedicando mucho más espacio a la reflexión sobre el desarme en todas sus vertientes.

En respuesta a la invitación formulada en la declaración anterior, el secretario general elaboró un informe titulado *Agenda para la paz* (no para la seguridad), seguido tres años después por el suplemento (1995). En el primero se desarrollan algunos contenidos avanzados en la declaración,³⁸ afirmando sin ambages la centralidad adquirida por el mecanismo de seguridad “para prevenir y resolver los conflictos y preservar la paz” (apartado 15), considerándolo un instrumento de paz. Concreta además el alcance de los conceptos a utilizar, muy ilustrativos desde la perspectiva que aquí nos interesa: diplomacia preventiva, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz para “alcanzar la paz conforme al espíritu de la Carta” (apartado 22).

Por diplomacia preventiva se entienden las medidas con las que se pretenden evitar conflictos o el agravamiento de las situaciones potencialmente conflictuales, o incluso la extensión de los ya desencadenados. Para ello, según el secretario general, existen condiciones para consolidar la confianza e investigar los hechos cuando el origen del desencuentro verse sobre una cuestión fáctica: la alerta temprana con el objeto de identificar posibles situaciones amenazantes, incluso despliegues preventivos. En todo caso, la

³⁶ Véase el Documento S/23500 del Consejo de Seguridad, p. 2.

³⁷ *Idem*.

³⁸ Existen múltiples comentarios sobre este informe del secretario general, entre los que destacan, por su síntesis y claridad, los de Fernando Arancibia, “Comentarios sobre el documento *Un programa de paz* del secretario general de la ONU, Sr. Boutros Boutros Ghali” en *EASOC*, vol. III, núm. 1; o el de Joana Abrisketa, “Programa de Paz” en *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, disponible en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es>.

generalidad de los términos (obviando posibles subjetividades), nos permite identificar a la diplomacia preventiva con la paz. El capítulo IV del informe que hace referencia al establecimiento de la paz, es un apartado mixto, relativo al arreglo pacífico de controversias internacionales, el cual dedica una rúbrica al órgano judicial principal de Naciones Unidas: la Corte Internacional de Justicia, ahora un tanto opacada por otros tribunales internacionales. Pero en la medida en que se refiere ampliamente a las OMP, como unidades de resguardo de paz y se refiere al concepto de seguridad colectiva, entramos en un terreno confuso o, cuando menos, conformado por la paz y la seguridad de un modo complejo. En este sentido, el secretario general identifica la mutabilidad entre el establecimiento y el mantenimiento de la paz, pues lo que comienza siendo una operación de establecimiento suele convertirse en mantenimiento. Por este último concepto (al que dedica el capítulo VI) constata la evolución de las OMP, su capacidad de adaptación a las nuevas situaciones y las necesidades a futuro.

Un aspecto muy interesante es el relativo a la consolidación de la paz después de un conflicto,³⁹ en íntima relación con los anteriores, pues en principio serían las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz las encargadas de aplicarlo. Aquí se mezclan de nuevo consideraciones relativas a la paz y a la seguridad: ¿a qué categoría pertenece el desarme tras una contienda civil? ¿Y la destrucción de armamento? ¿El restablecimiento del orden? ¿Qué sucede en cuanto a la repatriación de los refugiados? En realidad, como jurista considero que la categorización no depende tanto de la finalidad perseguida, que en todos los casos, de un modo u otro, es la paz, como de los instrumentos a utilizar, los cuales, de estar fundamentados en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, se calificarán de medidas de paz, mientras que si nos movemos en el peligroso y tentador capítulo VII, será más complicada la distinción según se trate de medidas provisionales o coercitivas, desplazándonos desde la paz hasta la seguridad. Si, como dice el secretario general, concluido el conflicto la consolidación de la paz se centra en la elaboración de proyectos de cooperación entre los interesados, claramente estamos ante un objetivo y un medio de paz. Sin embargo, es evidente que en la etapa posterior al conflicto se carece, por lo regular, normalmente, de la atmósfera necesaria para esa colaboración, por lo que habrá que trabajar previamente no siempre con el consentimiento de las partes implicadas. Quizá uno de los aspectos que ha desbordado las previsiones del secretario general es el relativo a los acuerdos regionales, a los que dedica el capítulo VIII, como veremos más adelante en relación con la OTAN.

³⁹ Véase, sobre el concepto de consolidación de la paz, María Cecilia Añaños Meza, "La consolidación de la paz en el Derecho Internacional" en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 20, diciembre 2010, disponible en <http://www.reci.org>.

Sin embargo, con los años y en especial después del 11 de septiembre de 2001, en sus informes el secretario general se ha ido olvidando de manera progresiva de la paz para centrarse en la seguridad.⁴⁰ Esta postura se puede observar en dos documentos: 1) el informe titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”,⁴¹ el cual contiene alguna referencia a la paz, pero circunscrita a su consolidación o a la capacidad para imponer la paz; y 2), el informe “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”,⁴² que carece de rúbricas en las que se mencione la paz, y cuenta sólo con un subepígrafe que se refiere a la seguridad, pero dedica un capítulo (el tercero) a la libertad para vivir sin temor, dentro del cual se desarrollan contenidos securitarios, como el enfoque de la seguridad colectiva, la prevención del terrorismo catastrófico, las armas nucleares, biológicas y químicas o la reducción del riesgo y la prevalencia de la guerra).

Sinceramente, creo que en el seno de Naciones Unidas hay órganos principales, como la Asamblea General, que muestran cierta preferencia (aunque solo sea semántica) hacia la paz, su búsqueda y protección, y hay otros, como el Consejo de Seguridad, que persiguen la seguridad, pero un concepto acomodado a los intereses de los Estados desarrollados del mundo y en concreto del actual Estado hegemón. ¿Cómo calificar el sostenimiento de gobiernos dictatoriales por parte de aquellos Estados paladines de la democracia? Pensemos en el doble rasero con el que se han medido los regímenes dictatoriales árabes y el cubano, por ejemplo. Unos hay que mantenerlos y el otro erradicarlo. ¿Por qué? Por motivos de seguridad, evidentemente, pero ¿de quién? De quienes se permitieron el lujo de invadir y ocupar Iraq en aras de la democracia y la seguridad y no otros lugares igualmente dictatoriales, aunque con menos petróleo.

Por su parte, los Estados miembros de Naciones Unidas claramente se decantan por la seguridad (aunque intenten hacer demagogia con la paz), pues ésta aporta connotaciones subjetivas que les permiten evitar algunos límites generales, emergiendo como una excusa para incumplir o dejar de cumplir. Además, la seguridad suele limitar la actuación de los países menos desarrollados, tal como sucede con el control de fronteras. Se trata de una medida de seguridad, de la seguridad del Estado de destino de los flujos

⁴⁰ Incluso antes se apreciaba esta derivación, pues en junio de 2001 se aprobó el *Informe sobre la prevención del conflicto armado* (Doc. A/55/985-S/2001/574), en cuyas rúbricas menciona la paz exclusivamente cuando se refiere a las OMP.

⁴¹ Citado en nota núm. 2.

⁴² El informe referido en el texto es del 21 de marzo de 2005, Doc. A/59/2005.

migratorios. En febrero de 2011 se pretendía alcanzar la paz en Libia, pero los ministros del Interior de la UE se reunieron en Bruselas para buscar una posición común que permitiera evitar la llegada de los flujos migratorios de quienes huyen de aquel conflicto en aras de la seguridad.

Instituciones encargadas de la paz y la seguridad

En el contexto de Naciones Unidas encontramos dos órganos principales a los que la Carta encomienda las tareas relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: el Consejo de Seguridad es el principal responsable de esta misión, pero no el exclusivo, al compartir la tarea (aún en esa posición de prevalencia) con la Asamblea General.

Claramente, la práctica de ambos órganos nos muestra la preferencia del Consejo de Seguridad por la seguridad frente a la paz, aunque posee competencias en ambos ámbitos y mecanismos diversos cuando actúa en uno (la seguridad con la base habilitadora que le proporciona el capítulo VII) y en otro (la paz, con fundamento en el capítulo VI). Esta preferencia no resulta extraña si contemplamos la dualidad en cuanto al derecho derivado de la aplicación de uno y otro capítulo: el carácter jurídicamente vinculante y prevalente sobre cualquier otro acuerdo u obligación de los Estados miembros (en función de la interpretación conjunta de los artículos 25 y 103 de la Carta, avalada en sucesivas ocasiones por la Corte Internacional de Justicia) y meramente recomendatorio si actúa en el marco del capítulo VI. Además, hay otra diferencia importante, ya que el Estado miembro del Consejo de Seguridad directamente implicado en un conflicto al que se aplica el capítulo VI ha de abstenerse de votar (artículo 27.3), mientras que en el capítulo VII se señala que no sólo puede votar, sino que además, si es miembro permanente, mantiene su derecho a ejercer el derecho de veto.

El Consejo de Seguridad, además de su acción protagónica, cuenta con órganos subsidiarios que trabajan cuestiones relacionadas con la seguridad. Es el caso del Comité 1540, establecido en aplicación de esta resolución que data de 2004 y en la que se impone a los Estados, entre otras, la obligación de abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que traten de desarrollar, adquirir, fabricar, poseer, transportar, transferir o emplear armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores.⁴³ Encontramos también el Comité de Lucha contra el Terrorismo creado tras el

⁴³ El sitio oficial de este comité está disponible en <http://www.un.org/spanish/sc/1540/>.

11 de septiembre,⁴⁴ o el equipo especial sobre la ejecución de la lucha contra el terrorismo, nacido en 2005 con el objeto de reforzar la coordinación y coherencia de la actuación de la organización en este ámbito material.⁴⁵

La Comisión de Consolidación de la Paz es un órgano consultivo cuya creación se decidió en la Cumbre Mundial de 2005,⁴⁶ de naturaleza híbrida, pues no es un órgano subsidiario de la Asamblea ni del Consejo, sino de ambos, al responder su creación a sendas resoluciones: A/60/180 de la primera, y 1645 (2005) del segundo, con fecha de 20 de diciembre de 2005.⁴⁷ Según indican estos documentos, es un órgano consultivo con un polifacético mandato:

Agrupar a todos los agentes pertinentes para canalizar recursos y para asesorar y proponer estrategias integrales de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos; Ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y una inversión financiera sostenida a medio y largo plazo; concebir prácticas óptimas sobre diversas cuestiones relativas a la consolidación de la paz en colaboración con individuos y entidades que trabajen en la esfera humanitaria, la política, la seguridad y el desarrollo.⁴⁸

Por su parte, la Asamblea General de Naciones Unidas es responsable también de la paz y la seguridad internacionales,⁴⁹ aunque su función es subsidiaria de la del Consejo de Seguridad en la materia, pues el artículo 12.1

⁴⁴ Véase “Comité de Lucha contra el Terrorismo”, en el sitio oficial de la Organización de Naciones Unidas, disponible en <http://www.un.org/es/sc/ctc/>.

⁴⁵ Véase <http://www.un.org/spanish/terrorism/cttaskforce.shtml>.

⁴⁶ Véase el documento final de la Cumbre Mundial de 2005, Resolución de la Asamblea General A/60/1, 24 de octubre de 2005, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/60/1>, párrafos 97-103.

⁴⁷ Véase <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/mandate.shtml>.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ En este sentido, véase el artículo 11 de la Carta: “1. La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. 2. La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es miembro de Naciones Unidas presente de conformidad con el artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla. 3. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”.

de la Carta establece que “Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”. Una diferencia añadida a la subsidiariedad de los trabajos en este ámbito material, derivada del carácter prioritario del Consejo en él, se encuentra en el carácter recomendatorio (por tanto no jurídicamente obligatorio) de sus decisiones, encontrándonos, en consecuencia, en el movedizo campo del denominado *soft-law*⁵⁰ o directamente no derecho.

Actuando en esta calidad subsidiaria del Consejo de Seguridad en lo que al mantenimiento de la paz se refiere, ha adoptado múltiples resoluciones, entre las que destacaremos sólo dos: una, la declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz;⁵¹ otra, la declaración y el programa de acción sobre una cultura de paz. La primera de ellas nos muestra que la Asamblea es la campeona de los brindis al sol y de las buenas intenciones, al limitarse a proclamar la titularidad del derecho “sagrado” a la paz, sin mecanismos de ejercicio, supone poco menos que intentar vender humo, más aún cuando el derecho en cuestión es del tipo del proclamado. La segunda tiene como punto de partida la filosofía de alcanzar la paz a través de la educación, “puesto que las guerras nacen en la mente de los hombres, es en la mente de los hombres donde deben erigirse los baluartes de la paz” y, en consecuencia, se trata de integrar en la formación los valores a los que está unida la paz (los derechos humanos, la democracia, erradicación de la pobreza, del analfabetismo y las desigualdades). Son, todos ellos, como decía antes, instrumentos de carácter recomendatorio y no vinculante jurídicamente.

En el organigrama de la Asamblea General también encontramos órganos que tienen encomendadas distintas labores en relación con la paz y la seguridad internacionales. Así, la única que se dedica a la paz es la Cuarta Comisión de Política Especial y de Descolonización que se ocupa de cuestiones diversas, centradas fundamentalmente en la paz, entre ellas la descolonización, los refugiados palestinos y los derechos humanos, el mantenimiento de la paz y la universidad para la paz.⁵² La tercera comisión tiene una naturaleza híbrida, pues si bien se dedica en exclusiva, como establece su mandato a asuntos

⁵⁰ Véase Ángeles Mazuelos, “*Soft law*: ¿mucho ruido y pocas nueces?” en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, España, 2004, disponible en http://www.reei.org/reei8/MazuelosBellido_reei8_.pdf; o Mauricio Iván del Toro, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional” en *Anuario mexicano de Derecho Internacional*, vol. 6, 2006, pp. 513-549.

⁵¹ Es la Resolución 39/11, del 12 de noviembre de 1984.

⁵² Disponible en <http://www.un.org/es/ga/fourth/index.shtml>.

sociales, humanitarios y culturales, en la última asignación de temas realizada en 2010⁵³ figuran junto con algunas cuestiones relacionadas sólo con derechos humanos (su promoción) o al mantenimiento de la paz, otras que pertenecen a la categoría de la seguridad, como la fiscalización de drogas, la prevención del delito y la lucha contra el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones dentro de una única rúbrica, que se desglosa en dos temas: uno (105) la prevención del delito y justicia penal; otro (106) la fiscalización internacional de drogas, partiendo de la interconexión de estos delitos. La que se dedica a la seguridad internacional es la primera comisión que, como su propia denominación indica, se ocupa en específico de las cuestiones de desarme y otras relacionadas con la seguridad internacional.⁵⁴

La paz y la seguridad en un contexto regional: la OTAN

Desde la perspectiva regional, la OTAN no es una organización de paz. Aunque inicialmente fue una entidad creada para la defensa mutua (artículo 5 del Tratado de Washington⁵⁵), si bien no desapareció el propósito principal de su existencia una vez que concluyó la Guerra Fría, sí quedó relegado a una posición menos protagónica que antaño, motivo por el cual se planteó por primera vez en 1991 la consideración de un nuevo concepto estratégico.

⁵³ La asignación de temas es del 21 de septiembre de 2010 y figura en la Carta del 17 de septiembre de 2010, dirigida al presidente de la Tercera Comisión por el presidente de la Asamblea General, disponible en <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/C.3/65/1>.

⁵⁴ Disponible en <http://www.un.org/es/ga/first/>.

⁵⁵ El artículo 5 del Tratado de Washington incorpora una cláusula sobre legítima defensa colectiva que reproduce las características y requisitos establecidos por la Carta de Naciones Unidas para esta institución: “Las Partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, ser considerado como un ataque dirigido contra todas ellas, y en consecuencia, acuerdan que si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocido por el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, ayudar a la Parte o Partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras Partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico Norte. Cualquier ataque armado de esta naturaleza y todas las medidas adoptadas en consecuencia serán inmediatamente puestas en conocimiento del Consejo de Seguridad. Estas medidas cesarán cuando el Consejo de Seguridad haya tomado las disposiciones necesarias para restablecer y mantener la paz y la seguridad internacionales”. Aunque ese precepto es el vínculo convencional necesario para crear la obligación de los miembros de acudir en legítima defensa de los demás, no podemos olvidar el artículo que lo precede (el 4), en el que se indica que “Las partes se consultarán cada vez que, según una de ellas, la integridad territorial, la independencia política o su seguridad estén amenazadas”.

A finales de la década de los años ochenta, el contexto internacional se alteró considerablemente: cayó el telón de acero, Alemania Occidental absorbió a la Oriental y comenzó la efervescencia de la seguridad, frente a nuevas amenazas indefinidas de momento, pero que después se fueron aclarando. Incluso a comienzos de los años noventa, con la creación de la Unión Europea (UE) –que añadió dos pilares intergubernamentales a las preexistentes Comunidades Europeas–, sus Estados miembros se preocuparon por definir una identidad de seguridad europea, apoyándose inicialmente en la Unión Europea Occidental (UEO), acción observada desde la OTAN como la consolidación del pilar europeo de la alianza que reforzaría la integridad y eficacia de toda ella.⁵⁶ La posición de la UEO en la defensa europea se fue debilitando, hasta llegar a la situación actual, quedando desmantelada y ocupando estas funciones la “Alianza Atlántica”, como puede advertirse en las sucesivas modificaciones de los tratados constitutivos de la UE.

Estos cambios fueron el inicio de una derivación de la alianza desde la legítima defensa colectiva, que motivó su aparición, hasta la situación actual, en la que su motor de acción es la seguridad, dotada de contenido desde los intereses políticos de sus miembros. Para el trayecto desde un punto hasta otro, se ha utilizado como instrumento el denominado “nuevo concepto estratégico de la alianza”, de naturaleza política, incapaz (desde una perspectiva técnica) de modificar un tratado internacional, pero apto para su desarrollo. Sin embargo, el texto incorporado en los sucesivos nuevos conceptos, lejos de desarrollar, alteran progresivamente del tratado constitutivo de la organización (de forma más discreta en 1991 y más evidente en los posteriores de 1999 y 2010), ampliando el alcance de las obligaciones que derivaban de éste.

En todos los casos, estos nuevos conceptos cuentan con una mayor extensión que el tratado constitutivo⁵⁷ y la redacción responde a su naturaleza política, pues en ellos se informa de los compromisos a los que han llegado las partes para enfrentar los nuevos retos a cumplir por la organización, a diferencia del texto convencional.

Por otra parte, se trata de instrumentos centrados en la seguridad y en sus nuevas amenazas (incorpora la ampliación flexible de la seguridad),⁵⁸ que

⁵⁶ Así se expresa en el párrafo segundo del concepto estratégico de la Alianza Atlántica aprobado por los jefes de Estado y de gobierno que participan en el Consejo del Atlántico Norte en noviembre de 1991.

⁵⁷ Los nuevos conceptos estratégicos de la Alianza cuentan con un extensión que multiplica la del Tratado Constitutivo de la Alianza Atlántica, de sólo 14 artículos, frente a los 59 párrafos del documento de 1991, 65 del de 1999 y 38 del más reciente, adoptado en Lisboa en 2010.

⁵⁸ En este sentido afirma que “Los intereses de seguridad de la Alianza pueden ponerse en causa por otros riesgos de carácter más general, notablemente la proliferación de armas de destrucción

dedican muy poco espacio a la legítima defensa colectiva (el texto de 1991 destina sólo uno de los 65 párrafos)⁵⁹ y menos aún a la paz. Además, se realizan lecturas precipitadas del objetivo inicial de la OTAN,⁶⁰ cambiando el concepto cierto de “legítima defensa colectiva” por uno más flexible, como el de “seguridad”,⁶¹ como desencadenante de la acción colectiva, olvidando que el derecho internacional contempla dos únicas exclusiones a la ilicitud del uso de la fuerza: la autorización del Consejo de Seguridad y la legítima defensa individual y colectiva. Esta última figura está claramente definida en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas: su exclusivo desencadenante es un ataque previo y no cualquier amenaza a la seguridad carente de este presupuesto necesario.

En relación con los desafíos y riesgos para la seguridad, en 1991 se inició una derivación peligrosa en la OTAN con la tímida incorporación de interés fuera de zona, traducido en este primer documento en acción política, que no coercitiva, como capacidad de coordinar o articular mecanismos políticos para ayudar principalmente en la prevención de conflictos.

En 1999 ese interés se transformó en operaciones fuera de zona, al establecer que no sólo los ataques armados a los Estados miembros podían desencadenar la acción de la OTAN, sino que ésta podía responder a esas nuevas amenazas a la seguridad de naturaleza más amplia a las que ya aludía años antes (1991). Esto se tradujo en la autoadquisición de la capacidad de reacción al margen de lo establecido en el derecho internacional, en concreto en la Carta de Naciones Unidas, tanto en relación con estos organismos o acuerdos regionales y con la figura de la legítima defensa en la que se fundamenta, en su vertiente colectiva, la adopción del Tratado de Washington. Aunque técnicamente la acción de estos organismos ha de circunscribirse a lo establecido en el capítulo VIII de la Carta, el hecho de que tres de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad compartan este estatuto con el de miembros

masiva, la ruptura de aprovisionamientos de recursos vitales o los actos de terrorismo y sabotaje” (apartado 13) o que este nuevo contexto “ofrece a la Alianza nuevas ocasiones de inscribir su estrategia en el marco de una concepción ampliada de la seguridad” (apartado 15).

⁵⁹ El párrafo 31 no aporta nada a lo ya conocido, pues se limita a justificar el mantenimiento del potencial militar para una legítima defensa colectiva suficiente, también desde una perspectiva preventiva, pues esa capacidad militar puede disuadir a potenciales atacantes; y, si ésta fracasare, siempre tendríamos capacidad de reacción defensiva.

⁶⁰ Según el párrafo 16 era el de “salvaguardar la libertad y la seguridad de todos sus miembros por medios políticos y militares, conforme a los principios de la Carta de Naciones Unidas”.

⁶¹ En este sentido, el párrafo 17 afirma que el propósito de la organización es garantizar “que ningún país aliado será obligado a contar únicamente con sus medios para responder a los principales desafíos de la seguridad (...)”.

originarios de esta organización ha permitido que posteriormente actúen en sentido contrario al derecho internacional, sin sanción posible. Las bases de esa acción se encuentran precisamente en unos contenidos que permiten a un organismo del capítulo VIII actuar al margen de lo previsto en aquel en el que encuentra fundamento.

Esta acción fuera de zona se utilizó por primera vez poco después de que se adoptara este nuevo concepto estratégico, con los bombardeos sobre Serbia no autorizados por el Consejo de Seguridad, como prescribe la Carta de Naciones Unidas en relación con la aplicación de medidas coercitivas por los organismos regionales, pero que tampoco provocó sanción alguna del Consejo de Seguridad, debido evidentemente a que, de haberse sometido a votación, habría contado con el ejercicio del derecho de veto de tres de sus miembros permanentes, mismos que son miembros de la OTAN y que participaron en aquella operación. Sucedió del mismo modo con la ocupación de Iraq en 2003, aunque en ese caso Francia se opuso, en el seno del Consejo de Seguridad, al desencadenamiento de esta operación.

En relación al tándem paz-seguridad, no deja de sorprendernos la consideración de la primera como un instrumento para la segunda⁶² y no a la inversa, como manifestaba el secretario general de la organización en *Un programa de paz* y por otra parte, parece lógico, pues la paz ha de ser el objetivo a alcanzar y no un instrumento para lograr un propósito tan flexible y manejable como la seguridad.

Para noviembre de 2010, cuando se hizo pública la Estrategia de Lisboa (que contiene el más reciente concepto estratégico) ya habíamos perdido la capacidad de sorpresa en relación con este organismo regional. Por tanto, no nos sobresaltamos cuando leímos el apartado relativo a la gestión de crisis en el que observamos que la OTAN había olvidado su naturaleza regional, mostrándose decidida a actuar ante cualquier crisis antes, durante o después de un conflicto. De esta afirmación derivan dos cuestiones: 1) evidentemente, esto no aplica ante una crisis cualquiera, sino sólo frente a aquellas que se consideren como amenaza para los Estados miembros; es decir, no pensemos en situaciones sangrientas o muy dolorosas, del tipo de las que silenciosamente se desarrollan en el continente africano y que carecen de interés para la OTAN. Sin embargo, junto a amenazas ya conocidas por haber sido proclamadas en instrumentos anteriores, se incorporan los ciberataques o los riesgos potenciales

⁶² Véase el párrafo 12 del Tratado Constitutivo de la OTAN, cuando se refiere a las relaciones de los Estados miembros con los países del Sur del Mediterráneo y de Medio Oriente: "La estabilidad y la paz en esta zona periférica de Europa son en efecto importantes para la seguridad de la Alianza, como lo ha mostrado la guerra del Golfo en 1991".

(ap. 15); y 2) proclama su decisión de actuar tanto política como militarmente,⁶³ contraviniendo la Carta de Naciones Unidas que establece, como se indicó antes, la necesaria autorización del Consejo de Seguridad para aplicar medidas coercitivas.

Estos nuevos conceptos estratégicos suscitan problemas jurídicos tanto desde una perspectiva interna como internacional. Al interior, por su naturaleza política, pues no es un tratado internacional y, en consecuencia, es incapaz de generar obligaciones jurídicamente exigibles a nivel global, motivo por el cual no está sometido a los controles constitucionalmente establecidos para la adquisición de la condición de parte en ellos, por lo que se adoptan desde la propia organización, sin cumplir con los requisitos constitucionalmente establecidos por los Estados miembros para la celebración de tratados.⁶⁴ Sin embargo, pese a carecer de naturaleza convencional, tienen la virtualidad de ampliar el alcance de las obligaciones incorporadas en el texto constitutivo, por lo que constitucionalmente deberían ser autorizados como si la tuvieran.

Desde una perspectiva internacional, los problemas crecen. Si bien en los primeros párrafos de estos documentos se incorpora el respeto al derecho internacional y a la Carta de Naciones Unidas (mención que no es necesaria, pues partimos de la presunción de validez y de conformidad con este ordenamiento), materialmente se están vulnerando las disposiciones de aquello que proclama respetar. La OTAN es una organización regional, por tanto, podrá crear (en función de su derecho interno) normas jurídicamente obligatorias para sus miembros, pero no para Estados que no han consentido en ellas, salvo que sean impuestas por el Consejo de Seguridad, evidentemente. Más aún, si en términos jurídicos no podemos crear obligaciones para Estados no partes en un tratado salvo que consientan, con dificultad podremos hacerles asumir las consecuencias de calificaciones subjetivas decididas de manera unilateral por una organización en la que no participamos. Estas consecuencias pueden ser gravísimas, llegando al uso de la fuerza, como se ve en lugares como Iraq tras la invasión de 2003.

⁶³ Salvo el contenido del apartado 15, tanto el anterior (al paréntesis del texto) como éste se encuentran en el apartado 4.b) de la Estrategia de 2010.

⁶⁴ En el caso de España, integrante de la OTAN desde el 30 de mayo de 1982, la adhesión fue autorizada por las Cortes de conformidad con el artículo 94.1.b) de la Constitución, en tanto que se trataba de un Tratado de carácter militar; sin embargo, el nuevo concepto estratégico de la alianza de 1991, como ocurriera con los posteriores de 1999 y de 2010 no han sido tramitados del mismo modo, por lo que carecen de esta autorización, aunque amplían las obligaciones contenidas en el Tratado originario que sí fue constitucionalmente tramitado.

Por otra parte, como se apuntó antes, la Carta establece como exclusivo desencadenante de la legítima defensa individual o colectiva el ataque previo, y estas nuevas amenazas —por mucho que se empeñe la OTAN— no lo son. Podemos decir que la Carta es obsoleta y que hay que modificarla. Bien, hagámoslo. Llevamos más de 20 años en ello y aún no se ha conseguido. Mientras tanto, si se modifican instituciones básicas del derecho internacional contemporáneo deberá ser por expresión de los miembros de la comunidad internacional, y reconozcamos que 28 Estados miembros y 22 Estados con los que hay acuerdos de partenariado, no representan a la comunidad internacional.

Conclusiones

La paz se vincula a valores positivos (tanto si nos referimos a paz positiva como negativa)⁶⁵ que hay que defender, y entre ellas destacan, sin ninguna duda, la libertad y la justicia. No ocurre lo mismo con la seguridad, que tiene connotaciones negativas, más aún si observamos la práctica más reciente, en la que la ampliación del concepto de seguridad parece no tener fin y responde a los intereses de unos cuantos, como preveía la Carta. Este alargamiento quizá se deba a que en la actualidad conviven en el sistema internacional las que tradicionalmente se han considerado amenazas a la seguridad (los conflictos armados), junto con lo que se ha denominado nuevas amenazas (entre las que destaca el terrorismo internacional o la delincuencia transnacional organizada) y los nuevos desafíos que han emergido de forma amenazante (la degradación medioambiental, la pobreza, las enfermedades infecciosas, entre otros).

Vista desde el ámbito de los derechos humanos, la paz se percibe como un valor positivo, mientras que la seguridad se contempla más como una potencial restricción de la protección de los derechos humanos: ¿qué es si no la congelación de cuentas bancarias sin ser consecuencia de un procedimiento judicial que lo determine, sólo justificada en la afirmación de relación terrorista?

Como afirma Nicolás Angulo Sánchez, “la paz y la seguridad constituyen objetivos concomitantes con el desarrollo humano y sostenible, pues sin paz y

⁶⁵ Johan Galtung avanzaba, por primera vez, en el editorial del primer número del *Journal of Peace Research* (vol. 1, núm. 1, 1964, pp. 1-4) los conceptos de paz negativa y paz positiva como dos dimensiones separadas: una, la paz negativa, puede concebir un mundo con una estructura extremadamente individual, con un mundo dividido en grupos con independencia de sus dimensiones, caracterizados por la cooperación entre sus miembros y sin ningún contacto con el exterior. La otra, la paz positiva, diseña un mundo dominado por un Estado o por Naciones Unidas, contando con poder coercitivo y preparado para utilizarlo.

seguridad difícilmente puede haber desarrollo y respeto de los derechos humanos”.⁶⁶ El problema es que en ocasiones se vulneran la paz y los derechos humanos en aras de la seguridad, cuando en la ecuación formada por estos tres conceptos, si ha de prevalecer alguno, no debe ser precisamente éste. Aunque quedan sin resolver cuestiones como: ¿puede haber seguridad sin paz? ¿Y paz sin seguridad? Considero sinceramente que no, que deberíamos pensar en el establecimiento de un equilibrio perfecto entre ellas, el cual debe lograrse dotando de una mayor importancia a la paz que a la seguridad, que ha de quedar relegada a su justa medida y no responder a las necesidades de la industria armamentística o cualquier otro negocio o interés económico.

Lo cierto es que, en aras del mantenimiento de la seguridad internacional, en tiempos recientes se han bombardeado y ocupado territorios (pensemos en el ejemplo de las acciones de la OTAN en Serbia en 1999 e Iraq en 2003). También se vulneran las libertades individuales, llegando incluso a limitar los derechos humanos (las consecuencias de la Resolución 1617 (2005), de 29 de julio, en aplicación de la cual se confeccionó una lista de personas supuestamente relacionadas con *Al-Qaeda* y cuyos bienes había que bloquear, aplicando un método de legalidad más que dudosa). Por tanto, el exceso de seguridad puede vulnerar la paz y/o los derechos humanos.

En todo caso, nuestras reticencias a esa seguridad nacional o internacional cambian cuando va acompañada de valores dignos con los que se pretenden fomentar los derechos humanos, como es el caso de la seguridad humana o alimentaria.

Por último, quisiera hacer referencia a una cita de Julien Brenda, que me parece no sólo oportuna, sino también coincidente con la Asamblea General y la UNESCO en lo que se refiere a la educación en la paz para conseguir una actitud mental que la defienda: “Si alguna vez llega a existir, la paz no estará basada en el temor a la guerra, sino en el amor a la paz. No consistirá en la abstención de un acto, sino en el advenimiento de una actitud mental. En este sentido, el escritor más insignificante puede servir a la causa de la paz cuando y donde los más altos tribunales ya nada pueden hacer”.

⁶⁶ Nicolás Angulo Sánchez, “Paz, seguridad, desarme, desarrollo y derechos humanos” en *Textos de economía, paz y seguridad*, vol. 1, núm. 3, 2008, disponible en <http://www.eumed.net/rev/tephys/03/nas.htm>.

Bibliografía

- Angulo Sánchez, Nicolás, “Paz, seguridad, desarme, desarrollo y derechos humanos” en *Textos de economía, paz y seguridad*, vol. 1, núm. 3, Universidad de Málaga, España, junio 2008.
- Añaños Meza, María Cecilia, “La consolidación de la paz en el Derecho Internacional” en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 20, diciembre 2010, disponible en <http://www.reei.org/index.php/revista/num20/articulos/consolidacion-paz-derecho-internacional>.
- Arancibia, Fernando, “Comentarios sobre el documento *Un programa de paz* del secretario general de la ONU, Sr. Boutros Boutros Ghali” en *EASOC*, vol. VIII, núm. 1.
- Brotóns, Remiro, “Carta de las Naciones Unidas-nuevo orden: ida y vuelta” en Lucius Cafilisch *et al.* (coords.), *El Derecho Internacional: normas, hechos y valores (Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo)*, Universidad Complutense de Madrid, España, 2005.
- Cardona Lloréns, Jorge (dir.), “El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” en Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 16ª ed., Tecnos, Madrid, 2006.
- Cardona Lloréns, Jorge, “La externalización/privatización de uso de la fuerza por las Naciones Unidas” en Ana Salinas y Marina Vargas (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al Profesor José Antonio Carrillo Salcedo*, vol. I, Sevilla, 2005.
- Cardona Lloréns, Jorge, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?” en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2003.
- Del Toro, Mauricio Iván, “El fenómeno del *soft law* y las nuevas perspectivas del Derecho Internacional” en *Anuario mexicano de Derecho Internacional*, vol. 6, UNAM, México, 2006.
- Dupuy, Pierre-Marie, “Sécurité collective et organisation de la paix” en *Revue Générale de Droit International Public*, vol. 97, núm. 3, 1993.
- Gautron, Jean-Claude, “Article 83” en Jean-Pierre Cot, Alain Pellet y Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3ª ed., Economica, 2005, vol. 2.
- Lachs, Manfred y Gowlland-Debbas, Vera, “Article 1 Paragraphe 1” en Jean-Pierre Cot, Alain Pellet y Mathias Forteau, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, 3ª ed., Economica, 2005, vol. 1.
- Mazuelos, Ángeles, “*Soft law*: ¿mucho ruido y pocas nueces?” en *Revista electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 8, España, 2004.

Remiro Brotóns, Antonio, “Seguridad y paz en el fin de siglo” en VIII Seminario Duque de Ahumada “Seguridad nacional-seguridad internacional”, Ministerio del Interior, España, 1997.

Resolución 1991 (XVIII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 17 de diciembre de 1963.

Torres Bernárdez, Santiago, “Perspectivas en la contribución de 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 Manuel Pérez González (coord.), *Hacia un nuevo orden internacional y europeo: estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, 1993.