



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**NACIONES UNIDAS:
LA INEFICIENCIA COMO DESENCADENANTE DE
UNA CRISIS INSTITUCIONAL**

Autor: Alba San Miguel Velasco

5º E-5

Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Tutor: Susana de Tomás Morales

Madrid

Mayo 2023

Resumen: Las Naciones Unidas fueron concebidas tras la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de mantener la paz y seguridad en la Comunidad Internacional, buscando que estos hechos no se volvieran a producir. La Carta de 1945 creó y desarrollo la estructura institucional de la Organización. Dividiéndose mediante este documento la competencia de mantenimiento de paz y seguridad entre 3 de sus instituciones: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y la Corte Internacional de Justicia. Adicionalmente, las Naciones Unidas son una organización intergubernamental compuesta por Estados soberanos, por ello, para su posible creación fue necesario otorgar un poder más elevado a los integrantes más poderosos de aquel momento, los denominados Miembros Permanentes. En la actualidad los propios integrantes de Naciones Unidas han puesto en duda que la distribución de competencias realizada en los inicios de Naciones Unidas sea adecuada para alcanzar los objetivos de la Organización Internacional. Viéndose esta cuestión planteada con más fuerza en el último año, pues se cuestiona si ésta es capaz de solventar la actual crisis en la seguridad internacional, consecuencia de la invasión de Ucrania por la Federación Rusa. Todos estos obstáculos que enfrenta la Organización de Naciones Unidas han resultado en una crisis institucional, derivada principalmente de la pérdida de legitimidad tanto en los ojos de sus integrantes como en los del resto de la Comunidad Internacional. Se debe plantear, cuál es la posible solución a tal crisis, y cuestionarse qué papel le depara el futuro a las Naciones Unidas.

Palabras claves: Naciones Unidas, guerra rusa-ucraniana 2023, Carta de 1945, crisis institucional, reforma, sistema colectivo seguridad.

Abstract: The United Nations was conceived after the Second World War with the aim of maintaining peace and security in the International Community, seeking that these events would not occur again. The 1945 Charter created and developed the institutional structure of the Organization. Dividing through this document the competence of maintenance of peace and security between 3 of its institutions: the General Assembly, the Security Council, and the International Court of Justice. Additionally, the United Nations is an intergovernmental organization made up of sovereign States, therefore, for its possible creation it was necessary to grant a higher power to the most powerful members of that time, the so-called Permanent Members. At present, the members of the United Nations themselves have questioned whether the distribution of powers carried out at the beginning of the United Nations is adequate to achieve the objectives of the International Organization. This question raised with more force this last year, since it has been questioned if the United Nations is capable of solving the current international security crisis, consequence of the Russian Federation occupation of Ukraine. All these obstacles faced by the United Nations have led to the arising of an institutional crisis, derived mainly from the loss of legitimacy both in the eyes of its members and of the rest of the International Community as well. Thus, it must be consider are the possible solution to such a crisis, and question what role the future holds for the United Nations.

Keywords: United Nations, Russian-Ukrainian War, Charter of 1945, institutional crisis, reform, collective security system.

AG Asamblea General

OI Organización Internacional

CIJ Corte Internacional de Justicia

CPI Corte Penal Internacional

NU Naciones Unidas

ONU Organización de las Naciones Unidas

CS Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

MP Miembro Permanente del Consejo de Seguridad

OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte

UNSMIS Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria

RPC República Popular de China

URSS Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

MPNA Movimiento de Países No Alineados

OCDE Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico

Art. Artículo

ÍNDICE

<u>INTRODUCCIÓN: OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN Y CONCEPTO DE CRISIS INSTITUCIONAL.</u>	<u>2</u>
<u>CAPÍTULO I ;PADECEN LAS NACIONES UNIDAS UNA CRISIS INSTITUCIONAL?</u>	<u>3</u>
<u>CAPÍTULO II ;QUÉ EVENTOS HAN CONDUCIDO A LA PRESENTE CRISIS INSTITUCIONAL?</u>	<u>6</u>
I. FALTA DE EFECTIVIDAD EN LAS INTERVENCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, RESPECTO DE LA RESTAURACIÓN DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONAL.	6
II. ASPECTOS A CONSIDERAR DE CARTA FUNDACIONAL.....	12
A. DISTRIBUCIÓN DESPROPORCIONADA DE PODERES ENTRE LOS DIFERENTES ORGANISMOS	12
B. DISTRIBUCIÓN NO PROPORCIONAL DE PODERES ENTRE LOS MIEMBROS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD	15
C. SUPERVISIÓN MUY REDUCIDA SOBRE EL ÓRGANO CON MAYORES COMPETENCIAS EN MATERIA DE PAZ Y SEGURIDAD.	15
D. DEFICIENCIAS EN LA REDACCIÓN DEL TEXTO CONSTITUTIVO DE NACIONES UNIDAS: LAGUNAS LEGALES Y LIBERTAD EXCESIVA DE SUS MIEMBROS.	17
III. FALTA DE ADAPTACIÓN DE LAS INSTITUCIONES AL CONTEXTO ACTUAL	20
<u>CAPÍTULO III. ;ES POSIBLE DAR SOLUCIÓN A LA CRISIS INSTITUCIONAL? ;QUÉ MEDIDAS SE DEBEN ADOPTAR?</u>	<u>24</u>
<u>CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES. APLICACIÓN DE LOS RESULTADOS A LA CONTROVERSIA RUSO-UCRANIANA Y A OTROS FUTUROS COFLICTOS</u>	<u>29</u>
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	<u>33</u>

INTRODUCCIÓN: OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN Y CONCEPTO DE CRISIS INSTITUCIONAL.

Numerosos son los estudios realizados en torno al concepto de crisis institucional. Algunos ejemplos de estos estudios serían *Institutional Crisis and Reforms in Policy Sectors*, *Institutional Crisis and Policy Agenda*, *Organizational and Institutional Crisis Management*, y por último, *Management strategies in response to an institutional crisis: The case of earthquakes in the Netherlands*. Todos ellos definen el concepto de forma similar. Por ejemplo, en *Institutional crisis and Reforms in Policy Sectors* se afirma que una crisis institucional se produce cuando la estructura institucional de un sistema sufre una pérdida importante de legitimidad (Boin,2000, p.12). Continúa exponiendo cómo este fenómeno se debe a una pérdida de confianza y adecuación del sistema institucional original. Sistema que, en opinión de la sociedad, no es capaz de continuar dando respuesta a las necesidades actuales. Es decir, los modelos tradicionales de funcionamiento de las Instituciones pasan a ser considerados como inefectivos, ineficientes o directamente problemáticos (Boin 200, p.13). En la obra *Organizational and Institutional Crisis Management* se brinda una definición prácticamente idéntica “en un corto período de tiempo el déficit de desempeño percibido de la organización se vuelve tan profundamente problemático que la organización misma está sujeta a un intenso escrutinio y crítica. Los valores y rutinas previamente acordados, la estructura y la filosofía política de la organización ya no se consideran adecuados o legítimos” (Kuipers y otros, 2021, p.1). Por lo tanto, el elemento clave para hablar de crisis institucionales es la existencia de pérdida de legitimidad por parte de dichas instituciones. La investigación que se llevará a cabo en este documento utilizará el término “crisis institucional” siguiendo las definiciones otorgadas por los documentos recientemente citados.

Las Naciones Unidas vienen desempeñando su acción con efectos muy limitados respecto a sus aspiraciones fundacionales. Los derechos de veto de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad han limitado el alcance de sus intervenciones. Los acuerdos Pro-Paz de 1950 buscaron superar esta situación mediante el otorgamiento de poderes no previstos en la Carta Fundacional a la Asamblea General, alterando el diseño previsto para el funcionamiento de Naciones Unidas.

El objetivo principal de esta investigación será determinar si las Naciones Unidas se encuentran en la actualidad sumidas en una crisis institucional. Igualmente, se buscará analizar los eventos que podrían haber desencadenado esta crisis. Por último, se analizará si es posible la superación de la crisis, en caso de que ésta existiera. Dar respuesta a todas estas cuestiones es de vital importancia. Esta necesidad está de plena actualidad como consecuencia de la reciente invasión de la Federación de Rusia sobre el territorio de Ucrania. Si la sociedad deposita su confianza en las Naciones Unidas para dar respuesta efectiva a esta controversia, la cual supone un riesgo sobre la paz y seguridad internacional, debe en primer lugar verificar cuál es la realidad que vive la Organización a día de hoy. En definitiva, es necesario llevar a cabo esta investigación para determinar si confiar a las Naciones Unidas la resolución de la guerra en Ucrania tiene posibilidades de éxito, o si por el contrario es ingenuo e idealista pensar que la OI actuará de forma efectiva solventando este conflicto.

CAPÍTULO I ¿PADECEN LAS NACIONES UNIDAS UNA CRISIS INSTITUCIONAL?

La legitimidad es una realidad intangible, por lo que la prueba de su existencia o no, no es nada sencilla. Sin embargo, existen un gran número de documentos en los que se enumeran los requisitos para afirmar que una Institución es legítima. Por ello, en esta sección del documento se analizará si dichos requisitos se encuentran presentes en las Naciones Unidas. En caso de que los elementos fundamentales se encuentren presentes, se concluirá que no existen razones para suponer la existencia de una crisis institucional. Por lo contrario, de faltar alguno de los elementos esenciales, presumiremos la existencia de una crisis institucional.

Se debe partir de la premisa de que “la legitimidad del Estado se funda predominantemente en la autoridad legal, en el compromiso con un código de regulaciones legales” (Held, 1991, p.184). Lo mismo sucede respecto a la legitimidad de las Organizaciones Internacionales, inclusive las Naciones Unidas. También debe recalarse que, desde un punto de vista jurídico la legitimidad se divide en dos categorías, la legitimidad formal y la legitimidad material (Villar Ezcurra, 2020):

- La legitimidad formal consiste en el “correcto proceder del Poder Público con respecto a los procedimientos establecidos en el Ordenamiento Jurídico (con lo cual queda asimilada a la mera legalidad)”
- La legitimidad material consiste en “el consenso (reconocimiento) del pueblo respecto de la ley creada”

Por lo tanto, se procede a analizar si las actuaciones de Naciones Unidas en la actualidad cuentan tanto con legitimidad formal como legitimidad material. Se utilizará como caso de estudio, la actuación más reciente de las Naciones Unidas en el ejercicio de sus competencias de mantenimiento de paz y seguridad: intervención en relación con la invasión rusa de Ucrania.

El Consejo de Seguridad comunicó a través de la resolución 2623 (2022) la falta de unanimidad entre los miembros del Consejo para la intervención en el territorio ucraniano. Afirmando que, dicha falta de consenso les impedía ejercer su responsabilidad primaria de asegurar la paz y seguridad internacional¹. Consecuentemente, decidió convocar una sesión extraordinaria de la Asamblea General para examinar la cuestión. Respecto a la propuesta de intervención sobre el territorio ucraniano, habría sido planteada por Estados Unidos y Albania². Diez países votaron a favor, entre ellos Reino Unido y Noruega. Cuatro se abstuvieron: Brasil, Gabón, India y China. Rusia fue el único país que se pronunció en contra de la resolución (Vidal Liy, 2022).

Se deben estudiar las disposiciones de la Carta que regulan este tipo de actuaciones:

1º El Consejo tiene competencias según el artículo 34 para investigar cualquier controversia que pueda poner en peligro la paz y seguridad internacional; pudiendo recomendar en base al artículo 36 cualesquiera medidas considere adecuadas para tal controversia.

¹ Cita textualmente la resolución “Teniendo en cuenta que la falta de unanimidad entre sus miembros permanentes en la 8979a sesión le ha impedido ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales” (Resolución 2623, 2022)

² Miembro no permanente del Consejo de Seguridad en 2023.

2º El artículo 36.3 recoge que el Consejo deberá presentar estas controversias previamente a la CIJ, salvo que considere que la urgencia es tal que se debe actuar inmediatamente.

En el conflicto bélico de Ucrania, si bien la CIJ se pronunció sobre la invasión rusa, ésta lo hizo de forma posterior a la resolución 2623(2022). La CIJ se pronunció el 16 de marzo del 2022 (Ucrania *c.* Federación Rusa). Además, no fue el Consejo quien dio traslado de la cuestión, sino que fue el propio gobierno ucraniano quien el 26 de febrero denunció el incumplimiento de la Convención de 1948 sobre la prevención del genocidio por el Estado ruso. La CIJ ordenó el establecimiento de medidas provisionales, por las cuales se instaba a las fuerzas armadas rusas a retirarse del territorio ucraniano hasta que un fallo fuera emitido por la Corte. Sin embargo, tales medidas fueron ignoradas por las fuerzas militares rusas.

3º El artículo 27.3 de la Carta afirma que todas las cuestiones de carácter distinto al procedimiento requerirán el voto afirmativo por parte de 9 miembros del Consejo. El artículo 26 del reglamento del Consejo detalla que en las decisiones sobre cuestiones sustantivas no deberá darse el voto negativo de ninguno de los Miembros Permanentes.

En el caso de Ucrania, el veto ruso bloqueó una acción de las Naciones Unidas respecto a un evento bélico en el propio Miembro Permanente se hallaba involucrado.

Si se analizan los eventos junto con la normativa, las actuaciones de las Naciones Unidas carecieron tanto de legitimidad formal como legitimidad material. Respecto a la legitimidad formal, no se cumplió con la normativa procedimental establecida en el texto constitutivo. Se produjo una violación del artículo 27.3 de la Carta, ya que Rusia no debería de haber intervenido en la votación del Consejo que dio lugar a la resolución 2623 (2022). Además, podría plantearse también una posible violación del artículo 36.3, al no haber dirigido el Consejo la cuestión a la CIJ. Sin embargo, esta violación no es clara, pues el mismo artículo permite en ocasiones de extrema urgencia saltarse este escalón del procedimiento. A pesar de ello, la violación del artículo 27.3 es suficiente para confirmar la carencia de legitimidad formal. Por otro lado, la desobediencia de Rusia respecto de los mandatos de la Corte Internacional de Justicia, son evidencia de la falta de legitimidad material que sufre la institución.

En conclusión, el conflicto bélico en Ucrania es un ejemplo que acredita que Naciones Unidas experimenta una crisis institucional en el seno de su organización. Siendo la evidencia más clara de ésta, la reducida legitimidad, tanto formal como material, que ha caracterizado sus intervenciones en este conflicto causado por la ocupación por parte de un Miembro Permanente de un territorio de otro Estado Miembro.

CAPÍTULO II ¿QUÉ EVENTOS HAN CONDUCIDO A LA PRESENTE CRISIS INSTITUCIONAL?

Las crisis institucionales no surgen de un día para otro, sino que son consecuencia de un proceso denominado erosión institucional (Ansell y otros, 2016). El acontecimiento desencadenante de la crisis, que en este caso sería la invasión rusa, sería simplemente la consecuencia final de tal proceso. La erosión constitucional hace referencia a un periodo de tiempo en el que las Instituciones han ido disminuyendo su efectividad a la hora de cumplir con sus objetivos. Pudiendo deberse esa disminución de efectividad a cambios en su metodología de trabajo, al cambio de expectativas depositadas en ella por parte de la sociedad (Schmidt y otros, 2018, p.515), etc. También puede darse tal erosión cuando una Institución no logra adaptarse al contexto que la rodea, por ejemplo, cuando surgen nuevos actores que no son invitados a participar en los procesos (Ansell y otros, 2016).

A continuación, se enumerarán algunas de las circunstancias que han ido causando la erosión de las Naciones Unidas.

- i. Falta de efectividad en las intervenciones del Consejo de Seguridad, respecto de la restauración de la paz y seguridad internacional.

El Consejo de Seguridad no está logrando resolver los conflictos de paz y seguridad internacionales de forma satisfactoria. Siendo este órgano, el depositario principal del fin último de la creación de NU en 1945: el mantenimiento de la paz y seguridad. Múltiples son los ejemplos de controversias en las que, a pesar de haberse producido una intervención por la Organización Internacional, dichas crisis se han mantenido activas, poniéndose en peligro la convivencia pacífica dentro de las Comunidad Internacional. A continuación, se presentan

varios escenarios en los que se a pesar de la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (órgano al cual todos los Miembros le otorgaron mediante el artículo 24.1 de la Carta, *la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y la representación de todos ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad*) no se alcanzaron los objetivos deseados.

En primer lugar, la Guerra del Yom Kipur. Varios fueron los pronunciamientos efectuados por el Consejo de Seguridad relativos al conflicto entre Israel, Siria y Egipto. Tres son las resoluciones por destacar: resoluciones 242, 338 y 339. El CS en atención al art.2 de la Carta³ dictó la resolución 242, la cual data de 1967. Esta resolución constituía la respuesta del órgano a la Guerra de los Seis Días entre Israel y la República Árabe Unida (Egipto, Jordania, Siria e Irak). En este documento, el Consejo de Seguridad tomo 3 decisiones de relevancia. En primer lugar, instó a la retirada de fuerzas de la armada israelí de los territorios ocupados durante en el conflicto. En segundo lugar, reconocía la imperiosa necesidad de garantizar la inviolabilidad territorial e independencia de todos los Estados de la zona, debiendo crearse zonas desmilitarizadas. Por último, la designación de un Representante Especial en Oriente Medio y el aumento del número de observadores en la zona. En la resolución 338 de 22 de octubre 1973, el Consejo de Seguridad instaba a las partes del conflicto a cesar el fuego y poner fin a toda actividad militar de forma inmediata. Otorgando un plazo a las partes de 12 horas para el cumplimiento de la orden. Del mismo modo instaba a las partes al cumplimiento de la resolución 242, y ordenaba de forma simultánea el inicio de negociaciones entre las partes interesadas. Por último, la resolución 339, del 23 de octubre del mismo año, buscó dar respuesta al incumplimiento por parte de ambos Estados de la resolución anterior. Este pronunciamiento confirmaba la orden de cesación de todo tipo de acción militar y fuego, y obligaba a las partes a volver a las posiciones que ocupaban en el momento en que se inició el teórico alto el fuego. Del mismo modo, reafirmó la urgencia de enviar observadores al territorio para asegurar el cumplimiento de tal cese.

³ Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

Por lo tanto, ante este conflicto, Naciones Unidas actuó en atención a los protocolos que recogía la Carta. A pesar de ello, las decisiones del Consejo no fueron acatadas por el Estado Israelí. Como consecuencia del incumplimiento de la resolución 242, las tensiones entre los países prosiguieron durante 5 años, culminando en la guerra de Yom Kipur. Lo que se inició por la Guerra de los 6 Días, posteriormente se transformó en el denominado conflicto israelí-palestino. Se calcula que entre el año 2011 y el 2021 han fallecido, consecuencia del conflicto, 3.572 palestinos y 198 israelíes (La Cuestión Palestina, 2023).

Otro ejemplo sería el conflicto producido en Libia en el año 2011, consecuencia de la sublevación contra el gobierno de Gadafi en el contexto de la Primavera Árabe. El primer acercamiento a este enfrentamiento por parte del Consejo de Seguridad se dio mediante la Resolución 1970 (2011). En ella el Consejo reconocía la existencia de violaciones de los derechos civiles por parte del gobierno libio e incluso consideraba la posibilidad de que algunos de esos actos fueran tipificables como delitos de lesa humanidad. En base al Capítulo VII, artículo 41 de la Carta, el Consejo instaba a las autoridades libias a “actuar con la máxima medida, respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y permitir el acceso inmediato de veedores internacionales de derechos humanos; y a garantizar la seguridad de todos los ciudadanos extranjeros” (Resolución 1970, 2011, p.2). Por otro lado, el Consejo decidió simultáneamente remitir el asunto a la Corte Penal Internacional⁴. Debe tenerse en cuenta que Libia no es parte del Estatuto de Roma, y consecuentemente no tiene obligación alguna frente a esta institución. Adicionalmente, el Consejo de Seguridad adoptó otra serie de medidas. Entre ellas requirió la adopción de las medidas necesarias, a todos los Estados Miembros de la ONU, para evitar el suministro, venta o transferencia directa o indirecta de armas al gobierno de Gadafi⁵. Igualmente ordenó el congelamiento de los fondos, activos financieros y recursos económicos de dicho gobierno en los territorios de sus Estados Miembros⁶. El siguiente pronunciamiento por el Consejo de Seguridad sería recogido en la resolución 1973 (2011) fechado en 17 de marzo. En dicho documento se

⁴ Posible lectura en Resolución 1970, 2011, apartado 4, p.2

⁵ Posible lectura en Resolución 1970, 2011, apartado 9 p. 3

⁶ Posible lectura en Resolución 1970 apartado 17 p. 5

concedió permiso para el uso de la fuerza en su apartado cuarto⁷. Adicionalmente, el apartado sexto introdujo una zona de prohibición de vuelos⁸. Finalmente, ateniéndose a esta última resolución del Consejo, la OTAN terminó interviniendo mediante la operación Unified Protector. El gobierno de Gadafi fue derrocado y el Consejo Nacional de Transición ocupó la dirección del país. Sin embargo, desde entonces la compleja situación en Libia sigue siendo extremadamente tensa y delicada. Presentando un riesgo muy elevado para la Paz de la Sociedad Internacional. Libia continúa siendo calificada como estado no libre (Puddington, A, 2012, p. 16). En el informe 2022 de Freedom House se confirma la existencia de un conflicto social permanente arraigado precisamente en el levantamiento armado de 2011 frente al coronel Gadafi. El informe le otorga una puntuación de 9/100 en libertad, considerándolo nuevamente como estado no libre. Especialmente debe destacarse la calificación de 0/4 respecto a la protección de los ciudadanos del uso ilegítimo de fuerza y el grado de libertad frente a guerras o levantamientos⁹.

Un tercer ejemplo sería la intervención de Naciones Unidas en el conflicto acaecido en Siria en 2011. Desde el 15 de marzo de 2011 hasta la actualidad tiene lugar una guerra civil en el territorio sirio. En 2011 la población pedía la dimisión de su presidente Bashar al- Ásad, quien era acusado de corrupción y constante violación de los derechos de la población. Ante la negativa de renuncia se desató un conflicto entre los partidarios de éste y los rebeldes (Ejército Sirio Libre). Ambos ejercieron la violencia sistemática, viéndose afectados los civiles sirios por dichos ataques. Tales ataques suponen una violación del artículo 3 del IV

⁷ Autoriza a los Estados Miembros que hayan notificado previamente al Secretario General a que, actuando a título nacional o por conducto de organizaciones o acuerdos regionales y en cooperación con el Secretario General, adopten todas las medidas necesarias, pese a lo dispuesto en el párrafo 9 de la resolución 1970 (2011), para proteger a los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi, aunque excluyendo el uso de una fuerza de ocupación extranjera de cualquier clase en cualquier parte del territorio libio

⁸ Decide establecer una prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Jamahiriya Árabe Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles.

⁹ Las milicias en guerra de Libia y sus socios extranjeros operan sin tener en cuenta la seguridad física de los civiles. Varios grupos armados han llevado a cabo bombardeos indiscriminados de zonas civiles, tortura de detenidos, ejecuciones sumarias, violaciones y destrucción de bienes. Las milicias también participan en actividades delictivas, incluida la extorsión y otras formas de depredación de la población civil (Freedom in the World:Lybia, 2022)

Convenio de Ginebra¹⁰, siendo Siria parte de esta convención desde 1953. Como respuesta al conflicto, el 21 de abril de 2012 se creó por la resolución 2043 del Consejo, la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en la República Árabe Siria (UNSMIS). La creación de ésta tuvo lugar tras el incumplimiento por parte del gobierno sirio, del acuerdo suscrito con las NU el 25 de marzo de 2012. Acuerdo compuesto por 6 puntos: “a) detener los movimientos de tropas hacia los centros de población, b) dejar de utilizar armas pesadas en esos lugares, y c) iniciar la retirada de las concentraciones militares en los centros de población y en sus alrededores, y aplicar estas medidas en su totalidad a más tardar el 10 de abril de 2012. Todo ello sobre la base de que la oposición siria expresó su compromiso de respetar el cese de la violencia, siempre que el Gobierno hiciera lo propio” (Resolución 2043, 2012, p.2). En la resolución 2043, el Consejo de Seguridad condenaba “las violaciones generalizadas de los derechos humanos por las autoridades sirias, así como los abusos de los derechos humanos por parte de grupos armados” (Resolución 2043, 2012, p.1). Durante este periodo, también se planteó por el Consejo de Seguridad el establecimiento de sanciones contra el Gobierno de Bashar al-Ásad. Dicha propuesta contó con el apoyo de Francia, Alemania, Portugal, Reino Unido y Estados Unidos; sin embargo, el 19 de julio de 2012, Rusia y China ejercieron su poder de veto (Noticias ONU, 2012). El representante ruso Vitaly

¹⁰En caso de conflicto armado que no sea de índole internacional y que surja en el territorio de una de las Altas Partes Contratantes cada una de las Partes en conflicto tendrá la obligación de aplicar, como mínimo, las siguientes disposiciones:

1) Las personas que no participen directamente en las hostilidades, incluidos los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas puestas fuera de combate por enfermedad, herida, detención o por cualquier otra causa, serán, en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo.

A este respecto, se prohíben, en cualquier tiempo y lugar, por lo que atañe a las personas arriba mencionadas:

a) los atentados contra la vida y la integridad corporal, especialmente el homicidio en todas sus formas, las mutilaciones, los tratos crueles, la tortura y los suplicios;

b) la toma de rehenes;

c) los atentados contra la dignidad personal, especialmente los tratos humillantes y degradantes;

d) las condenas dictadas y las ejecuciones sin previo juicio ante un tribunal legítimamente constituido, con garantías judiciales reconocidas como indispensables por los pueblos civilizados.

2) Los heridos y los enfermos serán recogidos y asistidos.

Un organismo humanitario imparcial, tal como el Comité Internacional de la Cruz Roja, podrá ofrecer sus servicios a las Partes en conflicto.

Además, las Partes en conflicto harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.

La aplicación de las anteriores disposiciones no surtirá efectos sobre el estatuto jurídico de las Partes en conflicto. (Artículo 3 del Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempos de guerra, 1949)

Churkin argumentó lo siguiente, “No podemos aceptar un documento en base al Capítulo VII que permita que se amenace con sanciones y con una intervención militar en los asuntos internos de Siria. Los miembros occidentales del CS rechazaron esas intenciones¹¹, pero por algún motivo no quisieron excluir la posibilidad de intervención militar” (Noticias ONU, 2012).

En todos los casos presentados, las Naciones Unidas actuaron respetando los procedimientos establecidos en la Carta de 1945. En dicho documento, como se mencionó anteriormente, se le concedió al Consejo de Seguridad una posición predominante en la toma de decisiones en materia de mantenimiento de paz y seguridad. Estableciendo el artículo 27 la normativa referente a las votaciones en el seno de esta Institución. En su apartado tercero, el art.27, requiere el voto afirmativo de todos los Miembros Permanentes del Consejo para aprobar cualquier medida. Pudiendo uno considerar esta regulación adecuada o no, ésta fue la establecida en la creación de NU y, por ende, de no respetarse se produciría una crisis institucional dentro de la OI.

Retornando al caso de Rusia y Ucrania apreciamos un escenario diferente, pues sí que se violó la normativa estipulada en el art.27.3 de la Carta. En este precepto se establece que en aquellas votaciones relacionadas con el Capítulo VI de la Carta¹², las partes involucradas en la controversia, incluidos los Miembros Permanentes, deberán abstenerse de participar en la votación. A pesar de ello, el pasado 30 de septiembre de 2022, Rusia votaba en contra de una resolución que buscaba condenar la anexión de los territorios ucranianos de Luhansk, Donetsk, Kherson y Zaporíyia; y ordenar la inmediata retirada de las fuerzas rusas de Ucrania ((Vidal Liy, 2022) y (Noticias ONU, 2022)). La resolución buscaba resolver de forma pacífica los hechos acontecidos tras los referendos celebrados en los territorios previamente mencionados. Tal votación recibió 10 votos favorables, cuatro abstenciones (Brasil, Gabón,

¹¹ Refiriéndose a una posible intervención militar

¹² Capítulo VI titulado arreglo pacífico de las controversias. Incluye de los arts. 33-38. El Consejo de seguridad por el art.33 podrá instar a las partes de una controversia que esté poniendo en peligro el manteamiento de la paz, a someterse a negociación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial u cualquier otro método que estimare necesario, con el fin de dar solución a tal conflicto. Si no se alcanzará solución mediante estos métodos, el art.37 recoge que dicha cuestión deberá ser sometida al Consejo.

India y China), y Rusia fue el único miembro que optó por posicionarse en contra de la propuesta. Rusia debió abstenerse en dicha votación.

La secuencia temporal de los diferentes eventos descritos, Israel, Libia, Siria y en la actualidad Rusia-Ucrania, acredita el deterioro progresivo de la legitimidad, eficacia e incluso legalidad en el último caso, en el funcionamiento de las Naciones Unidas. Este deterioro progresivo es fruto de la falta de acción sostenida en el tiempo encaminada a atajar la crisis sobre la legitimidad material de la Organización.

ii. Aspectos a considerar de la Carta Fundacional

Todos estos casos prueban la existencia de falta de efectividad en las intervenciones del Consejo de Seguridad ante escenarios que suponen un riesgo para la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, no se puede achacar esta ineficiencia sólo a la actuación de sus Miembros integrantes, pues éstos se encuentran acatando la normativa recogida en el texto constitutivo de la Organización. Por lo tanto, si respetando el texto constitutivo, el Consejo no logra ser eficiente, es probable que las causas de dicha ineficiencia se encuentren en la propia Carta de 1945. En base a esta conclusión, parece adecuado llevar a cabo un examen de la normativa de Naciones Unidas para determinar qué fragmentos de ésta han derivado en una ineficiencia casi plena de las Naciones Unidas en cuestiones de paz y seguridad.

a. Distribución desproporcionada de poderes entre los diferentes organismos

En el proceso de constitución de un Estado democrático, uno de sus elementos fundamentales y condición *sine qua non* para hablar de democracia, es la instauración de una división de poderes. El concepto de división de poderes fue primeramente introducido por Montesquieu en su obra *El espíritu de las Leyes*. Adicionalmente, muchos Estados establecen en sus textos constitutivos un elemento de control y vigilancia mutua entre los diferentes organismos. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América la combinación de ambos sistemas se denomina *Checks and Balances*¹³.

¹³ Los controles y equilibrios operan en todo el gobierno de los EE. UU., ya que cada rama ejerce ciertos poderes que pueden ser controlados por los poderes otorgados a las otras dos ramas. Por ejemplo, poder de veto. Una

Naciones Unidas y su Carta no fueron una excepción, llevando a cabo una división de las competencias que le correspondían a la Organización Internacional en su conjunto. Aunque Naciones Unidas no se encuentra dividida en poder legislativo, ejecutivo y judicial, al tratarse de una organización intergubernamental y no de un Estado, la Carta plasmó un sistema similar al de división de poderes. En este caso se llevó a cabo una distribución de competencias entre las diferentes Instituciones que la conformaban: la Asamblea General, el Consejo de Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria; y la Corte Internacional de Justicia.

En este documento nos centraremos únicamente en la competencia principal de la Organización, la competencia de mantenimiento de paz y seguridad internacionales. Esta competencia no fue únicamente otorgada a una de las Instituciones, sino que potestades relacionadas con ella fueron divididas entre los diversos organismos. Competencias en esta materia se otorgaron tanto a la Asamblea General como al Consejo de Seguridad y a la Corte Internacional de Justicia.

Respecto del órgano plenario, debe destacarse el artículo 11 de la Carta. Esta disposición reza “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 las Naciones [...] 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. La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”. El referenciado artículo 12 prohíbe que la Asamblea haga uso de las competencias que le otorga el artículo 11 sobre cuestiones que esté tratando previamente el Consejo de Seguridad.

vez que el Congreso ha aprobado un proyecto de ley, el Presidente tiene el poder de vetar ese proyecto de ley. A su vez, el Congreso puede anular mediante votación un veto presidencial, siempre y cuando cuente con el apoyo de dos tercios de ambas cámaras.

Por otro lado, las competencias otorgadas al Consejo en materia de paz y seguridad se recogen primariamente en el artículo 24, siendo posteriormente desarrolladas en los Capítulos VI, VII, VIII y XII. En resumen, se le otorgan las competencias de arreglo pacífico de controversias¹⁴ e investigación sobre cualquier circunstancia que pueda derivar en tal peligro. Igualmente, se le otorgan competencias de intervención en escenarios de acciones de amenaza a la paz, quebrantamientos de ésta, o actos de agresión.

En el caso de la Corte Internacional de Justicia, tiene competencias indirectas sobre esta cuestión. Su estatuto, en su artículo 36.2.c, le otorga competencias para juzgar todo hecho que constituya una violación de Derecho Internacional. Igualmente, tiene competencias indirectas que podrán ser ejercidas mediante opiniones consultivas presentadas por el CS o la AG sobre cuestiones de mantenimientos de paz y seguridad. Finalmente, el art.36.3 sobre resolución pacífica de controversias establece que el Consejo de Seguridad como norma general, debe trasladar todas las controversias de orden jurídico a la CIJ.

En atención a lo expuesto, si bien tanto la AG como el CS cuentan con competencias de mantenimiento de paz y seguridad internacional, los Estados originarios de las Naciones Unidas optaron, mediante la redacción de la Carta, por otorgar un poder predominante al Consejo en esta materia. Tienen un poder mayor por 2 cuestiones específicas. En primer lugar, cualquier medida tomada por la Asamblea General debe contar con el apoyo de los 5 Miembros Permanentes del Consejo y, en segundo lugar, porque el Consejo tiene preferencia a la hora de tratar y dar solución a cualquier controversia sobre el mantenimiento de la paz y seguridad. Ahora bien, se debe mencionar que por el artículo 18 de la Carta, se otorga a la Asamblea General la potestad de elección de los miembros no permanentes del Consejo por mayoría de 2/3. Es decir, la Asamblea tiene capacidad para elegir aquellos Estados que ostentarán grandes competencias en mantenimiento de paz y seguridad.

¹⁴ mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

En relación con las competencias de la CIJ y del Consejo, nuevamente el Consejo vuelve a tener mayor poder en el ámbito de resolución de controversias. El artículo 94 de la Carta recoge que en aquellos casos en los que un Estado Miembro no cumpla con lo dictado por la Corte, dicho incumplimiento podrá ser dirigido al Consejo por parte de la parte contraria al infractor del fallo. Sólo si lo considerase necesario, el Consejo tomará medidas para la ejecución del fallo. Por lo tanto, es posible un escenario en el que el Consejo decida no llevar a cabo acción alguna, permitiendo el incumplimiento del fallo.

En resumen, aunque exista una cierta distribución de poderes, el predominio del Consejo de Seguridad sobre las demás instituciones reduce la capacidad de control recíproco entre las mismas y el Consejo.

b. Distribución no proporcional de poderes entre los miembros del Consejo de Seguridad.

En numerosas ocasiones se ha señalado el derecho a veto de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, recogido en el ya mencionado art.27.3, como causa principal de ineficiencia en materia de intervención. Los Estados originarios de la OI establecieron un modelo de votación que permitía a los Miembros Permanentes, hacer primar sus intereses y opiniones individualistas, sobre los colectivos. La Carta recoge que aquellas medidas que se encuentren relacionadas con cuestiones sustantivas¹⁵, deberán contar con el apoyo de nueve votos afirmativos, inclusive los de todos los Miembros Permanentes. Es decir, incluso en votaciones con las que se cuente con un apoyo de 9 miembros del Consejo, si uno de sus Miembros Permanentes no lo hiciera, la medida no podría ser aprobada. Es por ello, que el uso de tal derecho puede impedir que Naciones Unidas pueda adoptar las medidas más adecuadas (según la mayoría de los Miembros del Consejo) para la resolución de una controversia concreta.

c. Supervisión muy reducida sobre el órgano con mayores competencias en materia de paz y seguridad.

¹⁵ Según el Art. 26 Reglamento Consejo de Seguridad las cuestiones sustantivas corresponden a cuestiones de seguridad y paz mundial.

Ya se mencionó en el apartado referente a la distribución desproporcional de competencias, cómo muchos sistemas democráticos no dividen únicamente los poderes, sino que establecen controles mutuos entre los organismos. Buscan introducir mecanismos que garanticen los objetivos perseguidos, al igual que la rendición de cuentas por las acciones que cada Institución realiza. El caso de las Naciones Unidas no difiere. La Carta recoge en varias ocasiones la obligación de solicitar autorización o revisión previa por un tercero, para que las Instituciones puedan ejercer sus competencias. Por ejemplo, el Capítulo VI de la Carta otorga la posibilidad de creación de organismos regionales dedicados a asuntos de mantenimiento de paz y seguridad internacional en regiones específicas. El artículo 52.2 establece que los miembros que constituyan dichos organismos *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 aquellos casos en los que en el ejercicio de esta competencia, los organismos regionales consideren necesario hacer uso de su potestad sancionadora, éstos deberán contar con autorización previa del Consejo de Seguridad (Artículo 53).

Otro ejemplo, sería uno mencionado con anterioridad. El artículo 36.3 de la Carta establece que aquellas controversias de carácter judicial deben ser remitidas por el Consejo de la CIJ. Si dicha controversia no alcanzará solución por alguno de los medios recogidos en el art.33, se someterán entonces al Consejo, que podrá ejercer plenamente sus competencias (art.37.1). Sin embargo, este sistema de control no es igual de infalible que el supuesto expuesto anteriormente. Esto se debe a que el art.37.2 permite al Consejo no aplicar este sistema de intervención previa de la CIJ, en aquellos casos en los que *el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*. Ante este escenario, el Consejo podrá directamente tomar las medidas que considere necesarias para la resolución de la controversia.

Por último, el Consejo debe presentar unos informes anuales a la Asamblea sobre las medidas aplicadas¹⁶ para el mantenimiento de la paz y seguridad. Igualmente, por el artículo 24 el órgano se ve obligado a presentar ante la AG informes anuales (Artículo 24.3). Sin embargo, este mecanismo se trata de una vigilancia *ex post*.

En conclusión, si bien el Consejo sí que ejerce funciones de vigilancia *ex ante* sobre otros órganos, la Carta Fundacional de 1945 no prevé controles férreos sobre el buen funcionamiento del Consejo. La Carta en ocasiones establece mecanismos de control, pero el mismo documento instaura supuestos de hecho que permiten al Consejo saltarse tales controles. Además, el control realizado mediante informes por parte de la Asamblea, supone un control excesivamente leve, ya que la Asamblea no cuenta con mecanismos que le permitan revertir o sancionar al Consejo por acciones incompatibles con la normativa institucional.

- d. Deficiencias en la redacción del texto constitutivo de Naciones Unidas: lagunas legales y libertad excesiva de sus Miembros.

En el documento regulatorio de la organización, resalta la ausencia de definición de conceptos extremadamente relevantes. Este hecho implica el otorgamiento de una libertad de actuación y decisión demasiado elevada a sus Miembros. La existencia reiterativa de estas lagunas produce un perjuicio en la imparcialidad¹⁷ de sus organismos. Este principio es de vital importancia. Su relevancia ha sido recordada en numerosas ocasiones por los organismos judiciales nacionales de miembros integrantes de las Naciones Unidas¹⁸. A continuación, se exponen ejemplos de lagunas legales existentes en la Carta de NU.

En primer lugar, los arts. 36 y 37. Éstos regulan las controversias entre Estados Miembros que pongan en peligro el mantenimiento de la paz, y respecto de las cuales, las partes

¹⁶ Incluye tanto las medidas aplicadas, como las medidas decididas por éste y posteriormente aplicada por algún otro organismo.

¹⁷ la imparcialidad judicial significa "la posición neutral o trascendente de quienes ejercen la jurisdicción respecto de los sujetos jurídicos afectados por dicho ejercicio" (Guías Jurídicas, 2023)

¹⁸ Por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional español número 60/1995 en su Fundamento jurídico 3º enuncia "Sin Juez imparcial no hay, propiamente, proceso jurisdiccional".

involucradas no hubieran alcanzado solución mediante los medios recogidos en el artículo 33¹⁹. Estas controversias deben someterse al Consejo en base al artículo 37.1, el cual deberá remitir algunas de ellas a la Corte Internacional de Justicia²⁰. Para la determinación de las controversias que deben ser remitidas a la CIJ, el artículo 37.2 reza “Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” éste decidirá si presentar la controversia a la Corte o plantear otros modos de resolución. Es el Consejo de Seguridad quién determina cuándo un conflicto pone en peligro el mantenimiento de la paz, al no presentar la normativa criterio alguno o procedimiento a seguir para la toma de esta decisión. La misma práctica se ve repetida en el artículo 39 (Capítulo VII), “el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión” (Carta de las Naciones Unidas, 1945). Siendo el fin último de la organización mantener la paz y la seguridad internacional, no parece razonable que se deje al libre albedrío de los integrantes del Consejo determinar cuándo se producen tales situaciones de peligro. Un asunto de tal importancia debería haber sido regulado con mayor exhaustividad.

La debilidad legislativa de la Carta de Naciones Unidas en este ámbito se evidencia aún más, al compararla con el Estatuto de Roma²¹. El Estatuto de Roma comienza estableciendo en su primer artículo el ámbito objetivo y subjetivo jurisdiccional del órgano judicial²². Más adelante, la Parte II del Estatuto tipifica y define de forma detallada los supuestos que han de ser considerados como *crímenes más graves de trascendencia internacional*²³. Sólo sobre ellos el artículo 1 declara competencia jurisdiccional de la Corte Penal Internacional. Esta tipificación exhaustiva de los supuestos de hecho es coherente, al estar regulando materia de extrema relevancia y delicadeza. Por el contrario, las disposiciones de la Carta respecto de los escenarios en los que el Consejo tiene jurisdicción/competencia, recogidos en su artículo

¹⁹ mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

²⁰ La Corte Internacional de Justicia es el principal órgano judicial de la Organización de las Naciones Unidas

²¹ Documento constitutivo de la Corte Penal Internacional

²² Su artículo primero reza “Estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales” (Estatuto de Roma, 1998).

²³ Genocidio (Art.6), crímenes de lesa humanidad (art.7) y crímenes de guerra (Art.8)

39, meramente se utilizan los términos *amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz y acto de agresión*. No habiéndose incluido definición o descripción de tales conceptos.

La excesiva discrecionalidad de los Miembros para ejercer sus competencias se encuentra intrínsecamente relacionada con los hechos que se acaban de describir. La excesiva libertad de éstos se debe al léxico y composiciones gramaticales utilizadas en la redacción de la Carta. La normativa referente a competencias de los órganos de la Organización se puede agrupar en 2 categorías. Por un lado, aquellas que se refieren a competencias de mantenimiento de paz y seguridad internacional y, por otro lado, normativas que regulan cuestiones “secundarias”. En el caso del Consejo como normativa dentro de la primera categoría incluimos los artículos 34, 36 y 37.2²⁴ sobre resolución pacífica de controversias; e igualmente los artículos 41 y 42²⁵. En regulación sobre cuestiones de menor impacto se toman como referentes los artículos 24.3, 28.2, 36.2 y 3²⁶. En el órgano plenario, dentro de la primera categoría se incluyen los artículos 10²⁷, 11 y 14; y como normativa de índole menor los arts. 13²⁸, 15, 16 y 17. En la regulación de ambas instituciones se utilizan verbos imperativos para las cuestiones secundarias, mientras que al hacer referencia a cuestiones de mantenimiento de paz se hace uso de los verbos poder y estimar, los cuales, en lugar de establecer obligación, únicamente introducen la posibilidad de llevar a cabo tales acciones. Esta excesiva libertad, en el ejercicio de las competencias principales de los órganos, se

²⁴ El artículo 34 reza “El Consejo de Seguridad **podrá** investigar toda controversia o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional [...]”, el artículo 36 “El Consejo de Seguridad **podrá** [...] recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados”, y el artículo 37.2 recoge “Si el Consejo de Seguridad **estimare** que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro [...]”

²⁵ El artículo 41 reza “El Consejo de Seguridad **podrá** decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse [...]”. Por otro lado, el art.42 reza “Si el Consejo de Seguridad **estimare** que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, **podrá** ejercer [...] la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz...”.

²⁶ Según el artículo 24.3. “El Consejo de Seguridad **presentará** a la Asamblea General para su consideración informes anuales [...]”. El 28.2 recoge que el órgano **celebrará** reuniones periódicas [...]”. Los arts. 36.2 y 36.3 afirman “El Consejo de Seguridad **deberá tomar** en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este Artículo, el Consejo de Seguridad **deberá tomar** también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia [...]”.

²⁷ El art. 10 reza “La AG **podrá** discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta [...]”

²⁸ “La Asamblea General **promoverá** estudios y **hará** recomendaciones para los fines siguientes [...]”

produce igualmente en órganos de menor impacto. Ejemplo de ello es la normativa regulatoria del Consejo de Cooperación Económica y Social²⁹.

Podemos concluir que la falta de eficiencia por parte de las Naciones Unidas, en la consecución de su fin último sobre mantenimiento de paz y seguridad internacionales, es consecuencia de una distribución desproporcional de esta competencia, habiéndose entregado un poder mucho mayor al Consejo de Seguridad en comparación con otros organismos. Esta desproporcionalidad en un principio no debería causar problemas. Si el órgano depositario de esta confianza logrará actuar con eficacia en la resolución de controversias, la distribución de competencias realizada por la Carta no sería problemática. Si bien, este no es el caso. Dentro de la Institución del Consejo, existe nuevamente una distribución desproporcional de poderes entre sus miembros. Este hecho es consecuencia de la introducción de un derecho a veto en la Carta de Naciones Unidas, otorgado a sus 5 Miembros Permanentes. El derecho a veto puede suponer en ocasiones un impedimento a la resolución de una controversia, pues permite a los Miembros Permanentes hacer primar sus intereses individuales, frente a las necesidades de la Comunidad Internacional en cuestiones de paz y seguridad. Ahora bien, deben recalcarse que estas actuaciones egoístas no suponen una violación de la normativa de Naciones Unidas. Sin embargo, no es equiparable el cumplimiento de la normativa institucional, con la consecución de los objetivos que la OI perseguía. Precisamente, la división desproporcional de poderes, junto con la falta de vigilancia mutua entre los órganos y la existencia de debilidades en la redacción de la Carta, han causado que por mucho que se respetara lo establecido en el texto constitutivo, las Naciones Unidas no hayan logrado mantener la paz y seguridad internacional cómo buscaban sus miembros fundadores.

iii. Falta de adaptación de las Instituciones al contexto actual

Una crisis institucional conlleva la disminución de la legitimidad de la que gozaba la Institución previamente. Aunque las deficiencias que se acaban de mencionar han sido una

²⁹ Artículos 62 a 66. Por ejemplo, el art. 62 reza “El Consejo Económico y Social **podrá** hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario [...]”.

constante desde la creación de Carta de Naciones Unidas en 1945, es un hecho cierto que Naciones Unidas en sus comienzos fue depositaria de una confianza plena por parte de la Comunidad Internacional. Por lo tanto, es razonable pensar que si la metodología de trabajo sigue siendo la misma que en sus inicios ésta no puede ser causa única de la crisis institucional, debiendo haberse producido algún acontecimiento que haya resaltado estas deficiencias originales, causando ahora una disminución de legitimación en comparación con la que contó en épocas anteriores.

Desde 1945 el escenario de la Comunidad Internacional ha sufrido innumerables cambios. Especialmente, debe uno referirse al incremento de Estados libres y soberanos, al igual que el fortalecimiento de Estados ya existentes por aquel entonces. Por ejemplo, en la actualidad los 5 países más ricos del mundo³⁰ son Estados Unidos, China, Japón, Alemania e India. Tan sólo 2 de éstos son MP del Consejo. Igualmente, Asia es el continente que representa el mayor porcentaje del PIB mundial, aportando un 33,7% en comparación con Europa, la cual aporta un 25%. Sin embargo, mientras que 2 son los MP representantes de Europa, tan sólo un estado asiático es MP, la RPC. Del mismo modo, si bien los estados africanos presentes en la AG suman un total de 18, únicamente contando Asia con un número más elevado de miembros en la Organización, el continente africano carece de representación permanente dentro del Consejo.

Los estados de reciente creación³¹ han mostrado su disconformidad frente a la falta de adaptación del Consejo de Seguridad a estas transformaciones en la esfera internacional. Prueba de esta disconformidad sería el grupo Unidos por el Consenso; la medida presentada por el documento A/59/L.64 ante la Asamblea General presentado por 27 miembros de

³⁰ Según datos recogidos por el FMI en 2022

³¹ Estados que obtuvieron independencia más tarde de 1945 o que de forma posterior a esa fecha se han desarrollado de forma importante, incrementando su riqueza y fortaleciendo su posición en la Comunidad Internacioanl.

Naciones Unidas³², incluidos los miembros del G-4³³; o incluso el Movimiento de Países No Alineados.

En primer lugar, el grupo denominado “Unidos por el consenso”³⁴ propuso una reforma en 2005³⁵. Dicha propuesta consistía en una composición del Consejo conformada por 20 miembros no permanentes elegidos por la Asamblea General para periodos de 2 años, siendo posible su reelección inmediata. La división entre los miembros no permanentes será de 6 Estados africanos, 5 asiáticos, 4 latinoamericanos y 3 de Europa Occidental y 2 de Europa del Este. Por otro lado, los 5 miembros permanentes mantendrían su posición. Respecto a la toma de decisiones se proponía la necesidad del voto afirmativo de 15 de los miembros. En esta propuesta no se exigía la eliminación del derecho a veto de los Miembros Permanentes, sin embargo, si se demandaban limitaciones en su uso.

Otra propuesta fue la presentada mediante el documento A/59/L.64 ante la Asamblea General. Este documento fue presentado por 27 miembros de Naciones Unidas³⁶, incluidos los miembros del G-4³⁷. La reforma consistía en una ampliación del Consejo de Seguridad consistente en aumentar de 15 a 25 el número de integrantes. Incorporando 6 nuevos miembros de carácter permanente y 4 no permanentes. Los miembros permanentes se dividirían en 2 Estados africanos, 2 asiáticos, 1 de la región latinoamericana/caribeña, y 1 de Europa Occidental. Por otro lado, los miembros no permanentes se distribuirían en 1 africano, 1 asiático, 1 europeo occidental y 1 latinoamericana/caribeño. Las nuevas incorporaciones serían seleccionadas por la AG, entre aquellos Estados que presentaran su candidatura³⁸. Por último, respecto al derecho veto, la propuesta impedía que los nuevos miembros hicieran uso

³² Estos miembros fueron Afganistán, Alemania, Bélgica, Bhután, Brasil, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, India, Islandia, Islas Salomón, Japón, Kiribati, Letonia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Tuvalu y Ucrania.

³³ Grupo compuesto por Brasil, Alemania, India y Japón.

³⁴ Grupo integrado por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Pakistán, República de Corea, San Marino y Turquía.

³⁵ Propuesta de reforma desarrollada en el documento A/59/L.68 (Anexo 3)

³⁶ Estos miembros fueron Afganistán, Alemania, Bélgica, Bhután, Brasil, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, India, Islandia, Islas Salomón, Japón, Kiribati, Letonia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Tuvalu y Ucrania.

³⁷ Grupo compuesto por Brasil, Alemania, India y Japón.

³⁸ Aquellos que recibían mayor apoyo en sus candidaturas fueron los integrantes del G-4, considerados líderes regionales.

de éste hasta que se llegará a un acuerdo sobre tal cuestión. Por otro lado, los 5 Miembros Permanentes originarios del Consejo mantendrían su posición y las potestades que ésta conlleva. Incluso cabe hablar de una tercera propuesta de modificación del Consejo de Seguridad que propone la erradicación del derecho a veto de los Miembros Permanentes, independientemente del número de integrantes del Consejo (Meetings Coverage and Press Releases, 2018).

Respecto al posicionamiento de los 5 Miembros Permanentes ante estas propuestas, la mayoría han mostrado su oposición al establecimiento de límites sobre el uso del derecho a veto (Meetings Coverage and Press Releases, 2022). Respecto al aumento de los miembros, muchos de ellos se han mostrado abiertos a la posibilidad de incrementar el número de asientos permanentes³⁹. Sin embargo, no existe consenso sobre qué Estados deben ocupar tales vacantes.

Otra muestra de disconformidad con el sistema fue el Movimiento de Países No Alineados (MPNA o MNOAL)⁴⁰. En los años 60, aconteció la descolonización del continente africano, creándose un número elevado de nuevos Estados soberanos e independientes. Por ejemplo, Camerún, Togo, Mali, Senegal, etc. Igualmente, en esta década el continente asiático fue el que experimentó mayor crecimiento, con un crecimiento anual del 8,6%, frente al 5,3% de los países de la OCDE. En el contexto de la Guerra Fría, estos nuevos estados se aliaron, dando lugar al MPNA. Estos Estados buscaban defender su neutralidad e intereses frente a ambos bloques (soviético y americano). La agrupación dio lugar a la segunda agrupación intergubernamental más grande del mundo, sólo por detrás de NU. En esta organización todos los Estados contaban con el mismo poder de decisión, aprobándose las decisiones por consenso de los Jefes de Estado o de Gobierno en cumbres convocadas cada 3 años. En dichas cumbres los miembros también elegían al presidente, el cual ejercería hasta la siguiente conferencia)⁴¹. En esta ocasión consecuencia de la falta de reforma del Consejo de Seguridad

³⁹ Por ejemplo, Francia apoyó las candidaturas del G-4 como miembros permanentes. Por otro lado, la Federación Rusa apoyó únicamente las candidaturas de India y Brasil.

⁴⁰ Nació en la Conferencia de Bandung de 1955, pero no existe documento constitutivo, ni normativa de funcionamiento.

⁴¹ Nació en la Conferencia de Bandung de 1955, pero no existe documento constitutivo, ni normativa de funcionamiento.

por las Naciones Unidas, se optó por una vía alternativa, consistente en la creación de organizaciones internacionales en funcionamiento paralelo a las UN. Sin embargo, tras la finalización de la Guerra Fría el grupo perdió mucha fuerza. La última conferencia fue celebrada en 2019, en Azerbaiyán. En esta misma década, para ser precisos en 1964, también se formó el G-77. Grupo compuesto por países en vías de desarrollo y subdesarrollado, buscando éstos brindarse ayuda mutua en las deliberaciones de la ONU. Este grupo permanece existiendo.

Por lo tanto, la aparición de nuevos Estados tras la creación de Naciones Unidas, junto con el fortalecimiento de algunos ya existentes previamente, ha supuesto un cambio en la distribución de poderes de la Comunidad Internacional. Sin embargo, las Naciones Unidas, y en especial, el Consejo de Seguridad no se ha adaptado a este cambio de contexto. Precisamente, en *Institutional crisis and policy Agenda*, esta inhabilidad de adaptación se enumera como una de las causas principales de la aparición de una crisis institucional.

En conclusión, la distribución de poderes establecida desde un inicio en la Carta, junto con el creciente enfado de Estados de nueva creación, han terminado por detonar la pérdida de legitimidad por Naciones Unidas, y la consecuente crisis institucional.

CAPÍTULO III. ¿ES POSIBLE DAR SOLUCIÓN A LA CRISIS INSTITUCIONAL? ¿QUÉ MEDIDAS SE DEBEN ADOPTAR?

Comenzando por el aspecto teórico de la cuestión, frente a la existencia de crisis institucionales existen 2 posibles respuestas o caminos: la estrategia conservadora y la estrategia reformista. La estrategia reformista busca la adaptación de las Instituciones a la nueva realidad mediante una reforma profunda de la estructura y funcionamiento institucional (Schmidt y otros, 2018, p. 515). Consiste en centrar los esfuerzos en recuperar la legitimidad de la Institución, tanto la formal como la material. Por otro lado, encontramos la opción conservadora. En este escenario los sujetos institucionales buscan dar soluciones a la crisis utilizando la normativa y estructura existente, sin modificar la división de poderes y respetando *el statu quo* (Schmidt y otros, 2018, p.516).

Ahora bien, no es lo mismo la existencia de soluciones en el plano teórico a que éstas resulten aplicables. Por ello, para responder a esta cuestión será necesario echar la vista atrás y comprobar si se han producido otras crisis institucionales en las Naciones Unidas, debiendo atender a los posibles mecanismos que se utilizaron para sobreponerse a tal crisis. Se pueden identificar al menos dos momentos que afloraron la existencia de una crisis institucional en el seno de la Organización Internacional. Por un lado, la Unión Pro-Paz y, por otro lado, la crisis financiera de 1965.

Por contar con un espacio limitado nos centraremos en la primera de las crisis, si bien el impago sostenido a Naciones Unidas por algunos de los países de las cuotas que les correspondían en su condición de miembros acredita la falta de funcionamiento de aspectos básicos de la Organización. Llama la atención que, en su informe anual de 1971, U Thant⁴² llegó a informar “con profunda pena, acerca del deterioro continuo de la situación financiera, hasta el punto de que ya no se podían posponer responsablemente decisiones drásticas y desagradables”, concluyendo que “la cuestión es que tras 10 o más años de financiamiento deficitario, la ONU deberá enfrentar muy pronto el hecho de que es una organización en bancarrota” (Ryan, 1973).

Aunque sea un tema menor, vale la pena resaltar que la contribución de la URSS al presupuesto de Naciones Unidas en los años 70 era aproximadamente equivalente al 15% del total de contribuciones y el de Estados Unidos superaba el 30%. El conjunto de miembros permanentes del Comité contribuía con aproximadamente el 60% de las aportaciones.

Por otro lado, la Unión Pro-Paz fue la respuesta que se dio al intento de la Unión Soviética de bloquear cualquier medida o actuaciones por parte del Consejo de Seguridad durante la Guerra Fría. La Unión Soviética buscaba impedir que se impusieran sanciones sobre el gobierno chino y de Corea del Norte por los actos de agresión que éstos habían cometido sobre Corea del Sur. Con esta intención, la URSS adoptó una política de silla vacía⁴³. La URSS consideraba que la abstención tenía efectos equivalentes al voto negativo. Por lo tanto, su ausencia impedía contar con el apoyo de todos los Miembros Permanentes, necesaria por

⁴² Ex Secretario General de Naciones Unidas 1961-1971

⁴³ Ausentarse de todas las votaciones del Consejo

la normativa 27.3 de la Carta. Sin embargo, se clarificó que, si un miembro permanente optará por abstenerse, la resolución podría aprobarse si contará con el mínimo requerido de nueve votos a favor (Consejo de Seguridad de la ONU, 2023). Por esta razón, la Unión Soviética volvió a ocupar su silla e hizo uso de su derecho a veto. Este hecho impidió aplicar sanciones a la RPC.

Como respuesta la Asamblea general, liderada por los Estados Unidos, dio lugar a la denominada resolución Unión Pro-Paz⁴⁴ de 1950. Según esta resolución, y utilizando como base jurídica el artículo 14 de la Carta, el incumplimiento por parte del Consejo de sus responsabilidades no eximía al resto de miembros de las Naciones Unidas del cumplimiento de las obligaciones que la Carta les imponía. Es decir, inclusive cuando los miembros del Consejo no cumplieran con su responsabilidad de mantenimiento de paz y seguridad, el resto de los miembros de la OI deberían llevar a cabo todas las acciones posibles para compensar tal deficiencia. Debían lograr que, a pesar de la inactividad del Consejo, se protegiera dicha paz y seguridad. El mantenimiento de éstas es el fin último de toda la organización de Naciones Unidas, y no únicamente competencia del Consejo (Resolución 377 (V), 1950, p.1). Con el fin de permitir a la totalidad de los Miembros cumplir con sus obligaciones, la resolución estipuló “si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará 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” (Resolución 377(V), 1950, p.2). Adicionalmente, la resolución creaba la Comisión de Observancia de la Paz⁴⁵. Es importante mencionar que la resolución utilizó el término “recomendaciones”, las cuáles no

⁴⁴ Título otorgado a la resolución 377 (v) de la Asamblea General de Naciones Unidas del 3 de noviembre 1950. Esta resolución se produjo como consecuencia de la estrategia adoptada por la URSS de bloquear cualquier medida del Consejo de Seguridad mediante su ausencia en las reuniones del Consejo y posteriormente mediante el uso de su derecho a veto. La URSS buscaba proteger a la República Popular China y Corea del Norte de posibles sanciones por sus actos de agresión sobre Corea del Sur.

⁴⁵ Su competencia siendo la observancia de territorios donde existan tensiones que pueden poner en peligro la paz y seguridad, con permiso de la AG siempre y siempre que el CS no esté ejerciendo las funciones que le son otorgadas por la Carta. Dicha comisión existió hasta 1960.

son jurídicamente vinculantes. Además, dicha capacidad se activaría únicamente ante los siguientes escenarios:

- Situaciones en las que algunos miembros del Consejo de Seguridad, entre ellos miembros permanentes, se opusieran al voto mayoritario de los demás miembros del Consejo (Tomuschat, 2008).
- Situaciones en las que el secretario general convocara un periodo extraordinario de sesiones de emergencia a pedido de un Estado Miembro de las Naciones Unidas, el cual contara con el apoyo de la mayoría de la Asamblea General (Tomuschat, 2008).

Esta posibilidad de actuación por parte de la Asamblea fue posteriormente reforzada por la resolución *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado 2004*, por la Corte Internacional de Justicia. La institución judicial argumentó “con arreglo al Artículo 24 de la Carta, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y que inicialmente tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad interpretaron y aplicaron el Artículo 12 en el sentido de que la Asamblea no podía formular una recomendación sobre una cuestión relacionada con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales mientras el tema estuviera en el orden del día del Consejo, pero que esa interpretación del Artículo 12 fue evolucionando posteriormente. La Corte toma nota de una interpretación de dicho texto hecha por el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas en el vigésimo tercer periodo de sesiones de la Asamblea General, y de la tendencia cada vez mayor de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, a lo largo del tiempo, a ocuparse en forma paralela de los mismos asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Por todo ello, la Corte estimó que la Asamblea General en aquel caso tenía competencia para emitir opinión consultiva respecto al muro de Palestina, a pesar de que el Consejo estuviera tratando la misma controversia. En conclusión, la CIJ permite que la AG se pronuncie respecto a cuestiones que están siendo paralelamente tratadas por el Consejo de Seguridad, sin que ello suponga una violación de la Carta.

Esta resolución de la Asamblea General supuso un desequilibrio en la distribución de poderes que habían plasmado los miembros fundadores en la Carta de 1945. La interpretación realizada por la Asamblea General del artículo 14 supuso un exceso, el cual iba totalmente en contra de las intenciones perseguidas por los redactores de la Carta. Los fundadores optaron por conceder un derecho a veto a los Miembros Permanentes del Consejo, este hecho implicaba desde un principio la posibilidad de que la Organización Internacional no pudiera intervenir como consecuencia de la negativa de uno de estos Estados. A pesar de ello y siendo plenamente conscientes de esta realidad, en la Carta no se introdujo ninguna disposición que otorgara a la Asamblea General una competencia supletoria o complementaria, respecto de las competencias del Consejo. Por lo tanto, la interpretación realizada por la Asamblea en la Resolución 337(v) carece de legitimidad formal, al violar ésta plenamente la normativa de Naciones Unidas. Lo mismo podría decirse sobre el pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia recogido en la resolución *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* 2004. La Carta, en su artículo 12, recoge de forma clara la imposibilidad de la Asamblea de tratar cuestiones que están siendo discutidas por el Consejo de Seguridad en el ejercicio de sus funciones. Habiendo la CIJ afirmado en este caso que tal precepto ya no era de aplicación, por haber quedado obsoleto en las prácticas de Naciones Unidas. Sin embargo, entre las competencias que le otorga Naciones Unidas a la Corte, recogidas en los artículos 92 a 96, no se hace referencia alguna a la potestad de derogar o eliminar normativa presente en la Carta. Es decir, tanto la actuación por parte de la Asamblea General, como el posterior pronunciamiento por la Corte carecen plenamente de legitimidad formal, y tuvieron como consecuencia un incremento ilegítimo e ilegal de las competencias de la Asamblea General en cuestiones de mantenimiento de paz y seguridad.

Cabe ahora analizar qué respuesta se dio frente a este desequilibrio institucional. Como se mencionó con anterioridad, a nivel teórico existen dos posibles soluciones: la reformista y la conservadora. Ya se ha mencionado previamente que sí hubo miembros que apoyaron una reforma íntegra de la estructuración del Consejo de Seguridad, incluyéndose la proposición de limitar el derecho a veto. Sin embargo, estas fracasaron al no alcanzarse los apoyos necesarios recogidos en el art.108 de la Carta⁴⁶. El camino conservador supone una solución

⁴⁶ Voto favorable de 2/3 de los Miembros, incluido el voto de los Miembros Permanentes

más delicada y complicada. Al final, esta vía consistiría en forzar la normativa ya existente, para intentar aumentar la legitimidad de Naciones Unidas. Sin embargo, como ha mostrado el propio supuesto de la Unión Pro-Paz, este tipo de actuaciones en las que se fuerzan excesivamente los conceptos normativos, no suelen superar la crisis institucional, sino que continúan disminuyendo la legitimidad de la Organización Internacional.

Por lo tanto, si bien teóricamente se han planteado 2 posibles soluciones a una crisis institucional, en la práctica ambas parecen casi imposibles de alcanzar al aplicarlas a la estructura de las Naciones Unidas. Por un lado, la vía conservadora puede conllevar una crisis incluso más profunda de la que se parte. Por otro lado, los requisitos de mayorías de las Naciones Unidas en referencia a posibles reformas deben contar con el apoyo de los Miembros Permanentes y, de hecho, por el momento las propuestas planteadas no han contado con éste. Siendo este fenómeno consecuencia del deseo de los Miembros Permanentes de continuar poseyendo un poder superior al resto de los Miembros de la Organización.

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES. APLICACIÓN DE LOS RESULTADOS A LA CONTROVERSIA RUSO-UCRANIANA Y A OTROS FUTUROS COFLICTOS

La Asamblea General ha buscado superar la crisis institucional derivada de la intervención del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el conflicto ruso-ucraniano. Su respuesta llegó mediante la resolución del 2 de marzo de 2022, aprobada por 141 votos a favor, 5 en contra y 25 abstenciones. En dicha resolución la AG deploraba el ataque ruso. Exigía igualmente la retirada de las tropas rusas, mostrándose en contra de las anexiones de las regiones ucranianas de Donetsk y Luhansk, y exigiendo la reversión del estatuto de dichas regiones. Exigía adicionalmente a los miembros de la OI, que facilitaran el paso a destinos fuera de Ucrania de los ciudadanos ucranianos, al igual que ordenaba permitir el acceso de asistencia humanitaria hacia Ucrania. Por último, exigía a los Estados Miembros a que garantizaran el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario. Esta actuación se apoyaba precisamente en el mecanismo aplicado por la resolución Unión pro-paz y el pronunciamiento de la Corte Internacional de Justicia sobre las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*. Sin embargo, esta decisión

por parte de la Asamblea General no es eficaz. Pues si bien en un principio puede parecer una solución válida, como ya se ha establecido con anterioridad, no resuelve ni pone fin a la existencia de la crisis institucional.

Por otro lado, aspirar a realizar en un procedimiento acelerado una reforma integral de la Organización parece una opción poco creíble y, en todo caso, este proceso llevaría un tiempo tan elevado que cualquier expectativa de resolución apoyada en un nuevo modelo llegaría demasiado tarde para resolver el conflicto bélico entre Rusia y Ucrania.

En resumidas cuentas, tanto frente al caso estudiado como frente a escenarios futuros, las Naciones Unidas se encuentran en una encrucijada. Sumida en su falta de eficacia, las soluciones buscadas en el pasado, Acuerdo Pro-Paz, operaban tan lejos de la Carta Fundacional que provocaron una profunda crisis institucional. Si se respeta la normativa recogida en la Carta de 1945 se carecerá de legitimidad material, mientras que, si se busca adaptar la Institución al contexto actual sin realizar una reforma radical, lo más probable es que ésta acabe careciendo de legitimidad formal.

Las Naciones Unidas surgieron en un escenario postbélico, en el que los horrores provocados por la guerra contagiaron un espíritu de solidaridad entre los Estados. Sin embargo, ante la reciente pandemia causada por la Covid 19 y ahora, ante la Guerra de Ucrania, este mismo espíritu no ha surgido. No habiéndose propuesto ante estos últimos acontecimientos una propuesta seria de reforma. La ausencia de propuesta viene a indicar dos realidades. Por un lado, los Estados Miembros han acabado por aceptar que, como consecuencia de la estructuración de la Carta, una reforma integral no será alcanzada, asumiendo que es una batalla perdida. Por otro lado, si ante una época de crisis internacional como la que se experimenta en la actualidad el espíritu de solidaridad surgido es nulo reducido, parece difícil que en algún otro momento los Estados impulsados por solidaridad vuelvan a llevar a cabo acciones y acuerdos como los que dieron lugar a las Naciones Unidas.

Ante este escenario, quizás debería replantearse el futuro de las Naciones Unidas, en su faceta de Organización Internacional encargada del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En la actualidad existen diversos mecanismos que cabe utilizar para la resolución de conflictos que afecten a la paz y seguridad, siendo la Corte Penal Internacional

un ejemplo claro de esta posibilidad. Esta institución no es parte de las Naciones Unidas, sin embargo, fue creada por un tratado negociado dentro del sistema de ésta. Se trata de un órgano judicial independiente originado por la Conferencia Diplomática Plenipotenciaria de las Naciones Unidas sobre el establecimiento de una corte penal internacional. Es una institución judicial. Las competencias y normativas de la Corte se encuentran reguladas en el Estatuto de Roma, el cual fue publicado en 1998 y entró en vigor en el año 2002. Mediante este documento los firmantes de este documento concedieron a la CPI jurisdicción para juzgar los crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, crímenes de agresión y genocidio cometidos en sus territorios o por alguno de sus nacionales. Respecto al derecho aplicable por la CPI, es el recogido en el artículo 21 de su Estatuto: el Estatuto de Roma; los tratados, principio y normas de derecho internacional de los conflictos armados; y por último los principios generales de derecho que deriven del sistema interno de los Estados que han aceptado la jurisdicción de la CPI. Por último, debe señalarse que 126 son los Estados que han ratificado el Estatuto de Roma⁴⁷.

Si bien Naciones Unidas no ha logrado solventar controversias que suponían un peligro para la paz y seguridad internacionales directamente mediante las instituciones que la integran, sería un error rotundo calificar la actuación de esta Organización Internacional como un fracaso. Las Naciones Unidas, no son un órgano judicial, sino que representan un foro de comunicación entre los diferentes Estados de la Comunidad Internacional. Garantiza unas relaciones estables y permanentes entre ellos. En numerosas ocasiones, este foro ha permitido que Estados enfrentados alcanzaran por sí mismos una solución a la controversia que les afectaba. La existencia de las Naciones Unidas ha permitido igualmente la creación de instituciones independientes con competencias para evitar que los perpetradores de los crímenes más graves queden impunes. Ejemplo de ello, es la ya mencionada Corte Penal Internacional, creada por una conferencia organizada por las propias Naciones Unidas. En materia judicial, tribunales como el Tribunal Internacional para Yugoslavia o el Tribunal Penal Internacional para Ruanda, creados por decisión del Consejo de Seguridad, han hecho

⁴⁷ Se pueden encontrar los Estados Parte al Estatuto de Roma en la página web siguiente: <https://www.pgaction.org/es/ilhr/rome-statute/states-parties.html>

rendir cuentas a quienes en el pasado cometieron crímenes, dañado la paz y seguridad de aquel momento.

En conclusión, el hecho de que por sí misma Naciones Unidas no haya dado solución directa a controversias, en el momento en que tales controversias se encontraban plenamente activas, no significa que esta organización no haya realizado aportaciones fundamentales al mantenimiento de la paz y seguridad. La creación de instrumentos de rendición de cuentas por la comisión de los crímenes más graves siendo ejemplo de su utilidad en esta área. Por lo tanto, si bien la investigación concluye la carencia de un sistema colectivo de seguridad, el cual prevenga o ponga fin a conflictos activos, las Naciones Unidas realiza aportaciones de grandísima relevancia para hacer este mundo lo más pacífico y seguro posible. Debiendo la Comunidad Internacional exprimir al máximo los beneficios que brinda esta Organización Internacional.

BIBLIOGRAFÍA

Acusaciones de genocidio bajo la Convención para la prevención y sanción del crimen de Genocidio (Ucrania *c.* Federación Rusa) de 16 de marzo 2022. *Corte Internacional de Justicia*. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/182/182-20220316-ORD-01-00-EN.pdf>

Ansell, C., Kuipers, S & Boin, A (2016). Institutional crisis and policy Agenda en Edward Elgar, *Handbook of Public Policy Agenda Setting* (1 ed, pp.415-432). DOI:[10.4337/97817884715922](https://doi.org/10.4337/97817884715922)

Boin, A., 'T Hart, P. (2000). Institutional Crises and Reforms in Policy Sectors en Wagenaar, H. (eds) *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations*. Library of Public Policy and Public Administration, vol 5. Springer, Dordrecht. https://doi.org/10.1007/978-94-010-0963-8_1

Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945. Entrada en vigor 24 de octubre de 1945. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

Cocchini, A. (Junio 2018). Tráfico ilícito de migrantes y operación Sophia: ¿podría aplicarse de nuevo la responsabilidad de proteger en Libia? *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 35, <http://www.reei.org/index.php/revista/num35/articulos/trafico-ilicito-migrantes-operacion-sophia-podria-aplicarse-nuevo-responsabilidad-protoger-libia>.

Consejo de Derechos Humanos (2022). Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal: República Árabe Siria. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/297/99/PDF/G2229799.pdf?OpenElement>

Consejo de Derechos Humanos (2023). Informe de la Misión independiente en Libia. *Asamblea General de las Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/hr-bodies/hrc/libya/index>

Convenio de Ginebra relativo a la protección de las personas civiles en tiempos de guerra (Convenio VI) de 12 de agosto de 1949. Entra en vigor, 21 de octubre 1950. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0189.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0189>

Decisión (PESC) del Consejo 2015/778 relativa a una operación militar de la Unión Europea en el Mediterráneo central meridional (EUNAVFOR MED), de 18 de mayo de 2015. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32015D0778&from=ES>

Distribución porcentual de la población mundial en 2022, por continente (2023). *Statista*, 11 abril 2023. [Gráfica] Disponible en: <https://es.statista.com/estadisticas/634787/distribucion-de-la-poblacion-mundial-en--por-continente/>

Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 (2005). *Naciones Unidas*, Nueva York. Disponible en: https://www.un.org/spanish/summit2005/fact_sheet.html

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, 17 de julio de 1998. Entrada en vigor 1 de julio 2002. Disponible en: [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)

Freedom in the World 2022: Libya (2022). *Freedom House*, 10 abril 2023. Disponible en: <https://freedomhouse.org/country/libya/freedom-world/2022>

Held, D. (1991). Modelos de democracia, *Alianza Editorial* (3 ed), Madrid.

Imparcialidad judicial (2023). *Guías Jurídicas*, 10 abril 2023. Disponible en: https://guiasjuridicas.laley.es/Content/Documento.aspx?params=H4sIAAAAAA AAEAC1OwU7DMAz9mxzRGAONQy5tkYYECJUlcXVTq41I42K7Zfl7Mjp Llv2en-33syBnh2e1nqaZaQpCRnKilCfreEGj0IndGfC6QGzI24e74wWFFR10ZULcI1e5dEoKsUWxh8e9kZF-32ANA2igVAFv50Lf26ev3SVu98f7g1mRpQjsZxgwKZoxDONLSd30IBKkpqRM8bmsdkTfrqk33uUZ7SsqbLCFNGDxIQjsx3cooG1PpxuQ-Xwlq0W1POs0ffxj42OpDSjWEDH1V5t_rTYOERcBAAA=WKE

Kuipers, S & Wolbers J (2021). Organizational and institutional crisis management. En *Oxford Research Encyclopedia of Politic.* <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1611>

La Cuestión de Palestina (2023). *Naciones Unidas*, 10 abril 2023. Disponible en: <https://www.un.org/unispal/es/en-datos-y-cifras/>

Las fuentes del crecimiento económico en Asia (2010). *Cuadernos Fundación BBVA*, 10 abril 2023. Disponible en: https://www.fbbva.es/wp-content/uploads/2017/05/dat/08_CyC_2010_web.pdfV

Meetings Coverage and Press Releases. (2018). Member States Call for Removing Veto Power, Expanding Security Council to Include New Permanent Seats, as General Assembly Debates Reform Plans for 15-Member Organ. 11 abril 2023, de *Naciones Unidas*. Disponible en: <https://press.un.org/en/2018/ga12091.doc.htm>

Meetings Coverage and Press Releases (2022). Concluding Debate on Security Council Reform, Speakers in General Assembly Urge More Representation for Developing Countries, Ending of Permanent Members' Veto Power. 11 abril 2023, de *Naciones Unidas*. Disponible en: <https://press.un.org/en/2022/ga12473.doc.htm>

Miembros Actuales (2023). Consejo de Seguridad de la ONU, 11 abril 2023. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/current-members>

Montesquieu (2007). Del Espíritu de las Leyes. *LOSADA*.

Noticias ONU (2012). Rusia y China vetan resolución sobre Siria. 11 abril 2023, de *Naciones Unidas*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2012/07/1247661>

Noticias ONU (2022). Rusia veta la resolución que habría condenado la anexión de territorios ucranianos. 11 de abril 2023, de *Naciones Unidas*. Disponible en: <https://news.un.org/es/story/2022/09/1515842>

Operation UNIFIED PROTECTOR Protection of Civilian and Civilian-Populated Areas & Enforcement of the No-Fly Zone (2011). *OTAN*. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2011_10/20111005_111005-factsheet_protection_civ.pdf

Operation UNIFIED PROTECTOR Command and Control (2011). *OTAN* [Imagen]. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110325_110325-unified-protector-command-control.pdf

Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia sobre las Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, de la Corte

Internacional, párrfs. 27 y 28. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/131/131-20040709-ADV-01-00-EN.pdf>

Puddington, A (2012). Freedom in the World 2012: The Arab Uprising and their global repercussions. *Freedom House*, 10 abril 2023. Disponible en: https://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202012%20Booklet_0.pdf

Resolución 377 (V) de la Asamblea general de Naciones Unidas relativa a la Unión pro paz, de 3 de noviembre de 1950. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/41/PDF/NR006341.pdf?OpenElement>

Resolución 498 (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la Intervención en Corea del Gobierno Popular Central de la República China, de 1 de febrero de 1951. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/744/57/PDF/NR074457.pdf?OpenElement>

Resolución 1121 (XI) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de noviembre de 1956. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NL5/600/12/PDF/NL560012.pdf?OpenElement>

Resolución 59/L.64 de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la representación equitativa en el Consejo de Seguridad, de 6 de julio de 2005. Disponible en: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A_59_L64.pdf

Resolución 59/L.68 de la Asamblea General de las Naciones Unidas relativa a la representación equitativa en el Consejo de Seguridad, de 21 de julio de 2005.

Disponible en: https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/A_59_L68.pdf

Resolución ES-11/L-1 de la Asamblea General de Naciones Unidas relativa a la Agresión contra Ucrania, de 1 de marzo de 2022. Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N22/272/30/PDF/N2227230.pdf?OpenElement>

Resolución 242 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas relativa a la situación en Oriente Medio, de 22 de noviembre de 1967. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/241/30/PDF/NR024130.pdf?OpenElement>

Resolución 338 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 23 de octubre de 1973. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/289/25/PDF/NR028925.pdf?OpenElement>

Resolución 339 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 23 de octubre de 1973. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/289/26/PDF/NR028926.pdf?OpenElement>

Resolución 827 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 25 de mayo de 1993. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N93/306/31/PDF/N9330631.pdf?OpenElement>

Resolución 935 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 10 de julio de 1994. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/273/54/PDF/N9427354.pdf?OpenElement>

Resolución 1970 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 26 de febrero de 2011.

Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/245/61/PDF/N1124561.pdf?OpenElement>

Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 17 de marzo de 2011.

Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/268/42/PDF/N1126842.pdf?OpenElement>

Resolución 2043 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 21 de abril 2012.

Disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/305/94/PDF/N1230594.pdf?OpenElement>

Resolución 2240 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 9 de octubre de 2015.

Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N15/307/11/PDF/N1530711.pdf?OpenElement>

Resolución 2623 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 27 de febrero de 2022.

Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N22/271/36/PDF/N2227136.pdf?OpenElement>

Rubio, M., & Arce, E. (2017). Teoría esencial del ordenamiento jurídico peruano (Vol. 10). Fondo Editorial de la PUCP.

Ryan, S. (1973). La crisis financiera de las Naciones Unidas. *Foro Internacional*, 13(3 (51)), 380–391. <http://www.jstor.org/stable/27754055>

Schmidt, A; Boersma, K & Groenewegen (2018). Management strategies in response to an institutional crisis: The case of earthquakes in the Netherlands. En *Public Administration* (vol 96, 3). DOI:[10.1111/padm.12516](https://doi.org/10.1111/padm.12516)

Segundo Informe al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de conformidad con la resolución 1970 (2011) por el Consejo de la Corte Penal Internacional, de octubre de 2011. Disponible en <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/NR/rdonlyres/7D520377-EA90-4605-80EF-E7E111B4C92F/283924/TranslationofUNSCreportLibyaNov2011REVIEWEDSPA1.pdf>

Simonovic, I. (2023). La responsabilidad de Proteger, *Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.un.org/es/chronicle/article/la-responsabilidad-de-proteger>

Sistema de votación (2013). 13 abril 2023, de *Consejo de Seguridad de la ONU*. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/voting-system>

Tomuschat, C. (2008). Unión Pro Paz. *United Nations Audiovisual Library of International Law*. Disponible en: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/ufp/ufp_s.pdf

Vidal Liy, M. (2022). Rusia veta una resolución del Consejo de Seguridad de la ONU contra su anexión de territorios ucranianos. *El País*, 10 abril 2023. Disponible en <https://elpais.com/internacional/2022-09-30/rusia-veta-una-resolucion-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-contra-su-anexion-de-territorios-ucranianos.html>--.

Villar Ezcurra, J.L. (2020). Legalidad y legitimidad jurídica: la equidad como punto de encuentro. 13 abril 2023, de *Hay Derecho*. Sitio web: <https://www.hayderecho.com/2020/02/14/legalidad-y-legitimidad-juridica-la-equidad-como-punto-de-encuentro/>