

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

**EL CONTENIDO JURÍDICO DEL ARTÍCULO 39 DE LA CARTA DE LAS
NACIONES UNIDAS A PARTIR DE LA INTERPRETACIÓN DEL CONSEJO
DE SEGURIDAD**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

PEDRO JOSÉ MARTÍNEZ ESPONDA

ASESOR: DR. JUAN DE DIOS GUTIÉRREZ BAYLÓN

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO INTERNACIONAL

DR. ISIDRO ÁVILA MARTÍNEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
PRESENTE

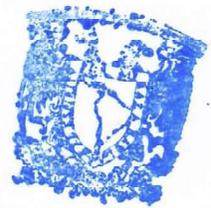
El alumno **MARTÍNEZ ESPONDA PEDRO JOSÉ** con número de cuenta **306534339** inscrito en el Seminario de Derecho Internacional bajo mi dirección, elaboró su tesis profesional titulada **"EL CONTENIDO JURÍDICO DEL ARTÍCULO 39 DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS A PARTIR DE LA INTERPRETACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD"**, dirigida por el **DR. JUAN DE DIOS GUTIÉRREZ BAYLÓN**, investigación que, una vez revisada por quien suscribe, se aprobó por cumplir con los requisitos reglamentarios, en la inteligencia de que el contenido y las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad de su autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2º de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28 del vigente Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito de usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, con la aclaración de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente, si el trabajo recepcional conserve su actualidad y en caso contrario hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de la Facultad.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, a 17 de febrero de 2014

DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA
DIRECTORA DEL SEMINARIO



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE DERECHO INTERNACIONAL



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

DRA. MARÍA ELENA MANSILLA Y MEJÍA
DIRECTORA DEL SEMINARIO DE
DERECHO INTERNACIONAL
Presente

Distinguida Doctora:

Por medio de la presente hago de su conocimiento que he terminado de revisar la tesis del señor Pedro José Martínez Esponda, con número de cuenta 306534339, titulada *El contenido jurídico del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas a partir de la interpretación del Consejo de Seguridad de la ONU*, y he dado mi autorización para que continúe con los trámites necesarios ante el Seminario de Derecho Internacional.

En espera de sus comentarios, le agradezco su atención y quedo a sus órdenes.

Atentamente,

“Por mi Raza hablará el Espíritu”

Ciudad Universitaria, 9 de enero de 2014.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. D. G. B.', written over a horizontal line.

DR. JUAN DE DIOS GUTIÉRREZ BAYLÓN

AGRADECIMIENTOS

A mis padres, Francisco Xavier Martínez Duhart y Gabriela Esponda Jones, a quienes me debo, y a quienes debo, entre muchas otras cosas, esta tesis.

A mis hermanos, Xavier, Isabel y Juanpa.

A mi sobrino Francisco Xavier.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi hogar, con sus vicios y con sus virtudes; fecundo foro democrático, generosa *alma mater*.

“Nous sommes réunis en une heure sombre. Le Gouvernement canadien avait espéré qu’un compromis serait possible et que le régime iraquien pourrait être désarmé sans recours à la guerre.

*Mais la guerre est là”.*¹

¹ “Nos reunimos en un momento sombrío. El Gobierno de Canadá confiaba que fuese posible llegar a una avenencia y que el régimen iraquí fuese desarmado sin recurrir a la guerra. Pero la guerra está aquí”; palabras del representante canadiense en la sesión 4726 del Consejo de Seguridad, cuando se debatió la intervención estadounidense en Irak, en marzo de 2003. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.4726 (*Resumption 1*), 27 de marzo de 2003, pág. 3

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD	6
1.1. La naturaleza constitucional del Consejo	6
1.1.1. El artículo 7: superioridad orgánica y autonomía constitucional del Consejo.....	7
1.1.2. Competencia, facultades y carácter de las atribuciones del Consejo de Seguridad.....	8
1.1.2.1. Competencia <i>ratione materiae</i>	9
1.1.2.2. Competencia funcional y naturaleza de las atribuciones del Consejo	11
1.1.2.3 Facultades conforme a los Capítulos VI y VII	17
1.1.3. Otros elementos relevantes del artículo 24	21
1.2. La naturaleza jurídico-internacional del Consejo	24
1.2.1. Subjetividad internacional procesal y sustantiva	25
1.2.2. El Consejo de Seguridad y el derecho internacional general	29
1.3 Recapitulación	36
2. EL CONTENIDO JURÍDICO DEL ARTÍCULO 39	38
2.1. Algunas precisiones metodológicas previas	39
2.2. Asuntos esencialmente internacionales	44
2.2.1. La Cuestión Indonesia (1947)	44
2.2.1.1. Contexto	44
2.2.1.2. Discusión	45
2.2.1.3. Elementos relevantes del caso	47
2.2.2. Cargo de agresión contra la República de Corea (1950)	48
2.2.2.1. Contexto	48
2.2.2.2. Discusión	49
2.2.2.3. Elementos relevantes del caso	50

2.2.3. La Cuestión de Palestina (Ataque israelí a puestos militares sirios en el Lago Tiberiades) (1955)	51
2.2.3.1. Contexto	51
2.2.3.2. Discusión	51
2.2.3.3. Elementos relevantes del caso	53
2.2.4. Denuncia de la URSS (Incidente del U-2) (1960)	55
2.2.4.1. Contexto	55
2.2.4.2. Discusión	55
2.2.4.3. Elementos relevantes del caso	56
2.2.5. La Cuestión de India-Pakistán (1965)	59
2.2.5.1. Contexto	59
2.2.5.2. Discusión	60
2.2.5.3. Elementos relevantes del caso	60
2.2.6. Carta de fecha 22 de diciembre de 1979 del Representante Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas (Crisis de la embajada estadounidense en Terán) (1979)	62
2.2.6.1. Contexto	62
2.2.6.2. Discusión	64
2.2.6.3. Elementos relevantes del caso	67
2.2.7. La situación en los territorios árabes ocupados (Anexión de los Altos del Golán) (1981)	71
2.2.7.1. Contexto	71
2.2.7.2. Discusión	72
2.2.7.3. Elementos relevantes del caso	75
2.2.8. Cuestión relativa a la situación en la región de las Islas Malvinas (1982)	77
2.2.8.1. Contexto	77
2.2.8.2. Discusión	78
2.2.8.3. Elementos relevantes del caso	79

2.2.9. La situación entre el Irán y el Iraq (1987).....	81
2.2.9.1. Contexto	81
2.2.9.2. Discusión.....	83
2.2.9.3. Elementos relevantes del caso.....	84
2.2.10. La situación entre el Iraq y Kuwait (1990)	85
2.2.10.1. Contexto	85
2.2.10.2. Discusión.....	87
2.2.10.3. Elementos relevantes del caso.....	88
2.2.11. Paz y seguridad en África (Consideración de la disputa fronteriza entre Yibuti y Eritrea) (2008).....	89
2.2.11.1. Contexto	89
2.2.11.2. Discusión.....	90
2.2.11.3. Elementos relevantes del caso.....	93
2.3. Asuntos esencialmente internos.....	96
2.3.1. La cuestión de Palestina (1948).....	96
2.3.1.1. Contexto	96
2.3.1.2. Discusión.....	97
2.3.1.3. Elementos relevantes del caso.....	100
2.3.2. La cuestión de Sudáfrica (1977)	103
2.3.2.1. Contexto	103
2.3.2.2. Discusión.....	105
2.3.2.3. Elementos relevantes del caso.....	106
2.3.3. Temas relacionados con la situación entre el Iraq y Kuwait (conflicto en el Kurdistán iraquí) (1991).....	109
2.3.3.1. Contexto	109
2.3.3.2. Discusión.....	111
2.3.3.3. Elementos relevantes del caso.....	113
2.3.4. La situación en Somalia (1992).....	116
2.3.4.1. Contexto	116

2.3.4.2. Discusión.....	118
2.3.4.3. Elementos relevantes del caso.....	119
2.3.5. La cuestión relativa a Haití (1993).....	121
2.3.5.1. Contexto.....	121
2.3.5.2. Discusión.....	123
2.3.5.3. Elementos relevantes del caso.....	126
2.3.6. La situación en Sierra Leona (1997).....	129
2.3.6.1. Contexto.....	129
2.3.6.2. Discusión.....	130
2.3.6.3. Elementos relevantes del caso.....	131
2.3.7. Temas relativos a la situación en Kosovo (1998).....	133
2.3.7.1. Contexto.....	133
2.3.7.2. Discusión.....	135
2.3.7.3. Elementos relevantes del caso.....	137
2.3.8. La situación en Myanmar (2007).....	139
2.3.8.1. Contexto.....	139
2.3.8.2. Discusión.....	140
2.3.8.3. Elementos relevantes del caso.....	142
2.3.9. Paz y seguridad en África (conflicto post-electoral en Zimbabue) (2008).....	145
2.3.9.1. Contexto.....	145
2.3.9.2. Discusión.....	147
2.3.9.3. Elementos relevantes del caso.....	148
2.3.10. La situación en Libia (2011).....	151
2.3.10.1. Contexto.....	151
2.3.10.2. Discusión.....	152
2.3.10.3. Elementos relevantes del caso.....	154
CONCLUSIONES	157
BIBLIOGRAFÍA	161

INTRODUCCIÓN

Dice De Vergottini que “orden público” es sinónimo, en la legislación administrativa y penal, de “convivencia ordenada, segura, pacífica y equilibrada.” Luego refiere, en el mismo comentario, la utilización del concepto en el ámbito de las “relaciones dentro de la comunidad internacional”, y lo explica sintéticamente afirmando que “los principios constitucionales de la comunidad internacional, que reflejan el estándar moral que caracteriza los comportamientos interestatales, constituyen el orden público internacional y se ubican como límites irrevocables tanto de la actividad contractual como de la práctica consuetudinaria interestatal”.²

Dos preguntas surgen tras la lectura de este fragmento. Primero: ¿es válido, como hace De Vergottini, pensar en clave jurídica la idea de convivencia ordenada o de estándar moral, en el plano de lo internacional? En otras palabras, ¿existe realmente en el mundo normativo algo que podamos llamar “orden público internacional”? Y dos, más importante aún: en caso de que se haya respondido afirmativamente a la primera pregunta, ¿cuáles son esos principios constitucionales que limitan la práctica consuetudinaria interestatal? ¿En qué reglas de derecho internacional se materializan?

Una lectura rápida de la Carta de las Naciones Unidas nos proporciona una respuesta fácil a la primera pregunta: sí. La noción de “paz y seguridad

² DE VERGOTTINI, Giuseppe, “*Orden público*”, en BOBBIO, Norberto, *et. al*, Diccionario de Política, 1ª ed., Editorial Siglo XXI, Tomo II, México, 1982, págs. 1138-1139

internacionales”, recurrente a lo largo de su texto –artículos 1.1, 2.6, 24.1, 33.1, 39, 51–, remite justamente a ello. Lo mismo las tres hipótesis del artículo 39: “amenaza a la paz”, “quebrantamiento de la paz” y “acto de agresión”. Estos tres conceptos se oponen, en la lógica de la Carta, al de “paz y la seguridad internacionales”, y remiten a la misma idea: que hay ciertos eventos que perturban la convivencia mundial y que por lo tanto la comunidad internacional debe impedir que sucedan. Existe, luego, entre los miembros de la Organización de las Naciones Unidas –que para fines prácticos son todos los Estados sobre la Tierra–, la convicción de que hay un orden público internacional que debe preservarse. La Carta cumple, en la especie, una función codificadora.

Sin embargo, clara como es la respuesta a la primera pregunta, la segunda se presenta a los juristas como un paso al despeñadero teórico: ¿cuál es el contenido de la idea de ‘orden público internacional’? o, para emplear la terminología onusiana, ¿en qué consiste exactamente el concepto de “paz y seguridad internacionales”? Aquí la lectura de la Carta es inútil porque la respuesta no se encuentra en ella ni en cualquier otro texto convencional que interese a la Organización. Es justo entonces preguntarse si es posible siquiera responderla.

Esta tesis parte de la respuesta a la pregunta uno para afirmar que sí es posible. Si todos los Estados afirman la necesidad de preservar algo que llaman “paz y seguridad internacionales”, y se obligan a hacerlo nada menos que mediante el instrumento internacional de mayor trascendencia jurídica y política

en la historia de la humanidad –la Carta de San Francisco–, debe ser porque efectivamente estiman que existen, en los hechos, conductas que normativamente las vulneran. Averiguar cuáles son, en la conciencia jurídica de los Estados, estas conductas; es decir, responder la pregunta dos, constituye el objetivo de esta investigación.

En esta tarea revisamos la interpretación que el Consejo de Seguridad ha hecho del artículo 39, que establece lo siguiente:

“El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.³

Este numeral, como se observa, erige al Consejo como el único órgano en el ámbito de las Naciones Unidas capaz de determinar, con fuerza vinculante, la existencia de transgresiones a la paz y la seguridad internacionales. Luego, la interpretación positiva de los conceptos de “amenaza a la paz”, “quebrantamiento de la paz” y “acto de agresión” –es decir, su aplicación a situaciones concretas– a cargo del Consejo, es una ventana al contenido de la idea de “orden público internacional”. Cuando el Consejo actúa, tácitamente se pronuncia en ese sentido. Por ello, la materia prima de esta investigación es justamente la actividad del Consejo a lo largo de sus casi 70 años de existencia. No únicamente sus resoluciones, sino también sus

³ “Carta de las Naciones Unidas”, San Francisco, Estados Unidos, 26 de junio de 1945, D.O.F. 9 de octubre de 1946, en <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter7.shtml>

omisiones en situaciones concretas y los motivos jurídicos que se encuentran detrás de ellas.

Así, este trabajo se divide en dos capítulos. En el primero pretendemos explicar por qué y cómo la interpretación del Consejo de Seguridad tiene algún significado normativo particular, para lo cual hacemos un repaso dicotómico de su naturaleza jurídica. Primero consideramos lo que el Consejo es al interior del sistema onusiano –su naturaleza constitucional–, y después lo ubicamos en su dimensión jurídico-internacional, esto es, buscamos esclarecer qué tipo de interacción normativa tiene él mismo con los demás sujetos de derecho internacional, pero también –y sobre todo–, que tipo de interacción jurídica tienen éstos a través del Consejo.

El segundo capítulo se avoca a responder la pregunta sobre el contenido de la idea de “orden público internacional”. Para ello se hace un análisis de una selección de 21 casos de la historia del Consejo, que abarcan desde sus primeros días hasta tiempos recientes. Cada caso se estudia en tres partes: primero, se plantea el contexto histórico en el que tuvieron lugar, después se exponen los principales puntos de discusión constitucional que suscitaron y, finalmente, se extraen los elementos de convicción que cada caso haya despertado en los Estados.

De esta forma, el análisis de estos casos, aunque dividido por eventos, pretende sistematizar la interpretación que el Consejo ha hecho del artículo 39. Lejos de extraer conclusiones aisladas de cada caso, la idea es ensamblar las

conclusiones de cada caso con las del resto, mediante una metodología que consiste en observar un patrón interpretativo en el caso “a”, corroborarlo con el caso “b”, y lo que resulte de esa comparación con el “c”. En consecuencia, las conclusiones no pretenden establecer una definición absoluta de “orden público internacional” o de las tres hipótesis del artículo 39, sino estándares comprobables de lo que los Estados, bajo determinadas circunstancias, consideran vulnera la paz y la seguridad internacionales.

1. LA NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

La investigación que esta tesis propone requiere el planteamiento preliminar de ciertas cuestiones de derecho que resultan decisivas en la aseveración de que la actividad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene un significado jurídico específico. Primero, para comprender en su justa dimensión qué es el Consejo, qué hace y por qué, debemos revisar los fundamentos de su naturaleza constitucional. Más adelante estableceremos un significado para “naturaleza constitucional”, pero valga por ahora decir que ella es la ventana de acceso a la *raison d’être* de este órgano y, por lo tanto, a sus posibilidades jurídicas de acción. En segundo término, debemos establecer lo que el Consejo de Seguridad representa jurídicamente en el ámbito de la comunidad internacional; es decir, su naturaleza jurídico-internacional. Aquí nos referimos a la relación que, en términos normativos, guarda el Consejo con los sujetos de derecho internacional y lo que sus resoluciones representan normativamente. Este capítulo tiene por objeto atender estas cuestiones.

1.1. La naturaleza constitucional del Consejo

Cuando hablamos de “constitución” en este capítulo, utilizamos este término desde una acepción funcional, construida exclusivamente a partir de la teoría del derecho. Cualquier significado político que se le pudiera atribuir queda excluido. Entendemos por “constitución”, el conjunto de normas primeras de un orden jurídico dado, que establecen la forma en que éste opera; es decir,

que facultan a individuos u órganos, y que establecen procedimientos y contenidos para la creación y la aplicación normativa subsecuente al interior de ese orden.⁴ Si nos ubicamos en el sistema jurídico onusiano, estas normas se encuentran sin duda establecidas en la Carta de las Naciones Unidas. Así, preguntarnos por la naturaleza constitucional del Consejo de Seguridad equivale a preguntarnos qué se encuentra habilitado para hacer y cómo lo puede hacer de acuerdo con la Carta, así como por la relación que guarda con el resto de los órganos que integran a la familia onusiana. Estos problemas se abordan aquí de manera esquemática.

1.1.1. El artículo 7: superioridad orgánica y autonomía constitucional del Consejo

El artículo 7 de la Carta otorga al Consejo de Seguridad el carácter de órgano principal de las Naciones Unidas, al igual que lo hace con la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. El significado jurídico del adjetivo “principal” en el texto de este artículo, empero, es oscuro. Como bien lo apunta Kelsen, los artículos 60 y 83, que subordinan a algunos de los llamados *órganos principales* a otros a los cuales el artículo 7 les otorga el mismo carácter –a saber, el Consejo Económico y Social a la Asamblea General y el Consejo de Administración Fiduciaria al Consejo de Seguridad, respectivamente– provocan que se pierda el sentido de superioridad orgánica

⁴ Cfr. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción al Estudio de la Constitución, 1º ed., Editorial Fontamara, México, 2006, págs. 265-261

que aparenta tener dicho término.⁵ No obstante –y aquí volvemos a citar al jurista austriaco–, de una interpretación armónica de la Carta se desprende que, al menos, la Asamblea General, la Corte Internacional de Justicia y, por supuesto, el Consejo de Seguridad, *son órganos supremos* de la Organización de las Naciones Unidas.⁶ Ello significa simplemente que, al tener un ámbito competencial definido por la propia Carta y no estar sujetas sus decisiones a la revisión de ningún otro órgano, gozan de autonomía constitucional frente a los demás entes integrantes de la familia onusiana. Tomadas de conformidad con los procesos que la Carta establece, las decisiones de estos órganos son emitidas a nombre de la Organización en su conjunto y tienen valor jurídico por sí mismas.

1.1.2. Competencia, facultades y carácter de las atribuciones del Consejo de Seguridad

Por competencia entendemos, de manera bastante sintética, la capacidad que otorga una norma jurídica a un órgano en particular para realizar ciertos actos, y que lo distingue de otros órganos.⁷ En el ámbito onusiano, la competencia es asignada por la Carta fundamentalmente bajo criterios materiales y funcionales, entendiendo por aquéllos los que permiten a un órgano actuar en cierto tipo de circunstancias, en razón precisamente de la sustancia de dichas circunstancias; y por éstos, los que responden al tipo de

⁵ Cfr. KELSEN, Hans, The law on the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems, S.N.E., Editorial F.A. Praeger, EEUU, 1950, pág. 145

⁶ *Idem*

⁷ Este concepto corresponde a la noción de “*jurisdiction*” en la terminología jurídica inglesa. Cfr. KELSEN, Hans, Teoría general del derecho y del Estado, 3ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2008, págs. 106-107

acción que con respecto a una situación se puede ejercer. Si pensamos en el Consejo Económico y Social, por ejemplo, según el artículo 62, su competencia material radica en asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, mientras que, funcionalmente, únicamente es competente para realizar estudios e informes y formular recomendaciones. Luego, el Consejo Económico y Social es incompetente, verbigracia, para conocer de asuntos judiciales o para tomar decisiones vinculantes en cualquier materia.

En el caso del Consejo de Seguridad, su competencia se encuentra determinada por el artículo 24 de la Carta, que pone a su cargo la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y que establece que, en consecución de estos objetivos, el Consejo debe asegurar la acción rápida y eficaz de las Naciones Unidas. El análisis de esta disposición, que constituye el centro de gravedad de las atribuciones del Consejo, merece detenimiento y profundidad.

1.1.2.1. Competencia *ratione materiae*

La segunda parte del primer párrafo del artículo 24 determina que el Consejo es responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esta pequeña parte del texto define la competencia material de este órgano. Las atribuciones con las que cuenta –analizadas más adelante– únicamente puede ejercerlas cuando la paz y la seguridad internacionales sean puestas en peligro.

Como se observa, la competencia material del Consejo se integra por dos elementos: uno, la existencia de una vulneración a la paz y la seguridad, y dos, el carácter internacional de esos hechos. *Prima facie*, lo anterior significa que una situación que vulnere exclusivamente la paz y la seguridad interna de algún Estado, no cae dentro de la competencia del Consejo porque carece de interés internacional, de la misma forma en que una disputa entre dos Estados que no pone en riesgo la paz y la seguridad, escapa al ámbito del artículo 24. Ambos elementos, entonces, son necesarios para determinar que este órgano es competente para conocer de alguna situación específica.

Ahora, el significado de “paz y seguridad” y de “internacional” no está establecido en la Carta. De entrada podría pensarse que la definición de estos conceptos es evidente por sí misma en el contexto de la comunidad internacional: “paz y seguridad” significa, como mínimo, ausencia del uso de la fuerza organizada; e “internacionalidad”, que más de un Estado tenga interés en un asunto.⁸ Sin duda estas afirmaciones tienen mucho de verdadero. Sin embargo, como sucede con el texto de cualquier norma jurídica, al confrontar estas definiciones con situaciones reales, su significado languidece. En consecuencia, su interpretación se vuelve absolutamente indispensable.

Estos dos elementos de competencia material se encuentran íntimamente relacionados con las hipótesis del artículo 39, que constituyen el objeto de estudio de este trabajo. Por esta razón, la indagación sobre su

⁸ Cfr. FROWEIN, Jochen Abr., “Article 39”, en SIMMA, Bruno, *et al.*, (eds.), The Charter of the United Nations: A Commentary, 2º ed., Oxford University Press, Reino Unido, 2002, pág. 720

significado se discute en la parte sustantiva de esta investigación. Baste por ahora anticipar que estos elementos constituyen en la práctica los ejes cardinales de la aplicación del artículo 39 y del Capítulo VII en general. Los Estados, como se verá más adelante, reconocen en ellos la medida de la competencia material del Consejo.

1.1.2.2. Competencia funcional y naturaleza de las atribuciones del Consejo

¿Qué puede hacer el Consejo de Seguridad con respecto a asuntos que caen dentro de su competencia material? La primera frase del primer párrafo del artículo 24 dispone que el Consejo debe asegurar la acción rápida y eficaz de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La idea de “acción rápida y eficaz” parece determinar el ámbito de la competencia funcional de este órgano. No obstante, el significado legal de esta fórmula no es evidente por sí mismo.

Como punto de partida, debe decirse que el artículo 24 es dispositivo del artículo 1.1, que dispone que, con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales, la Organización tomará medidas colectivas eficaces y logrará, por medios pacíficos, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales que vulneren la paz. Como se desprende del texto de este artículo, para la consecución del que quizá es el propósito fundamental de las Naciones Unidas existe una pluralidad de mecanismos. El primero de ellos – esto es, la toma de medidas colectivas eficaces– es encomendado al Consejo

de Seguridad en el artículo 24 cuando dispone que a su cargo se encuentra el deber de asegurar la acción rápida y eficaz para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.⁹ En este sentido, debe interpretarse que por “acción rápida y eficaz”, los redactores de la Carta quisieron decir “medidas colectivas eficaces”.

Por otra parte, detrás de las palabras “acción” y “eficaz” en el texto del artículo 24 se encuentra la noción de *ejecutividad*. Este es un punto de relativo acuerdo entre los internacionalistas. Shaw, verbigracia, refiere que el Consejo fue creado para ser un “órgano ejecutivo eficiente” (*efficient executive organ*).¹⁰ Kelsen, aunque haciendo referencia al artículo 1.1, descifra la idea de eficacia diciendo: “*By ‘effective measures’ enforcement action is meant*”¹¹ (‘Por ‘medias efectivas’, se refiere acción ejecutiva’). Y si partimos de que “ejecutar” significa, según la Real Academia Española, “poner por obra algo”¹² y de que su voz inglesa equivalente,¹³ “*enforce*”, significa “*the act or process of compelling compliance with a law, mandate, or command*”¹⁴ (‘el acto o proceso de forzar el cumplimiento de una ley o una orden’), tenemos que el mandato principal del Consejo de Seguridad es llevar a cabo los actos que sean necesarios para que

⁹ Cfr. KELSEN, Hans, The law on the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems, *Op. Cit.*, pág. 282

¹⁰ Cfr. SHAW, Malcolm N., International Law, 6º ed., Cambridge University Press, Reino Unido, 2010, pág. 1206

¹¹ Cfr. KELSEN, Hans, The law on the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems, *Op. Cit.*, pág. 281

¹² REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua española, 22º ed., disponible en <http://www.rae.es/rae.html>

¹³ La equivalencia entre “ejecutar” y “*enforce*” puede observarse en la definición de la voz “*enforcement*”, que significa, en español: “hacer cumplir, poner en vigor; obtener por la fuerza”. Cfr. WILLIAMS, Edwin B., English-Spanish Dictionary, 2ª ed., Editorial McGraw-Hill, México, 1991, pág. 173

¹⁴ GARNER, Bryan A., (ed.), Black’s Law Dictionary (Abridged), 7º ed., Editorial West Group, EE.UU., 2000, pág. 434

el objetivo de paz y seguridad en la comunidad internacional se materialice. Estos actos -característica no menos importante- deben ser *rápidos*; esto es, deben observar cierta inmediatez a los sucesos que vulneren la paz y la seguridad internacionales.

Es indudable, entonces, que dicho órgano tiene funciones primordialmente ejecutivas, sin que ello quiera decir que en el ámbito onusiano el Consejo equivalga al poder ejecutivo en la teoría constitucional moderna. En forma alguna el Consejo lleva a cabo en el contexto internacional una función administrativa en sentido estricto, como lo hace un primer ministro o un presidente a nombre del gobierno de un Estado. Más bien, esta calidad “ejecutora” ha sido leída en la doctrina internacionalista generalmente como un carácter policiaco del Consejo.¹⁵ Existen buenos argumentos para afirmar que es así.

La función policial, como la describía Carré de Malberg en 1920, refiriéndose al ámbito administrativo del Estado, consiste en el aseguramiento del orden público por parte de una autoridad específicamente designada para ello, que determina, en base a consideraciones de oportunidad práctica y con cierto grado de discrecionalidad, las medidas que son necesarias para cumplir con este objetivo. Se caracteriza, además, porque únicamente eventualidades graves y extraordinarias, que se refieren a una situación estrictamente momentánea, es decir, limitada en el tiempo, pueden hacer posible el uso de

¹⁵ Cfr. FROWEIN, Jochen Abr., “Introduction to Chapter VII”, en SIMMA, Bruno, *et al.* (eds.), The Charter of the United Nations: A Commentary, *Op. Cit.*, pág. 705

estas atribuciones.¹⁶ Sin duda, las facultades del Consejo, particularmente las que le confiere el Capítulo VII, se corresponden con esta acepción, sobre todo por lo que hace a la posibilidad de formular determinaciones de hecho con cierta discrecionalidad y tomar medidas inmediatas y temporales para la consecución del orden público, y a la ausencia absoluta de atribuciones para hacer determinaciones de derecho, es decir, señalamientos en el sentido de establecer que algún sujeto se encuentra en el supuesto de alguna hipótesis legal y por lo tanto le corresponden ciertas consecuencias jurídicas. En este sentido, sí, el Consejo de Seguridad es un policía.

Pero hay algo adicional que caracteriza a la función policiaca y que corresponde exactamente con la naturaleza del Consejo: la norma jurídica que lo estatuye determina, no necesariamente un curso de acción cierto que deba seguirse, sino un resultado preciso que debe lograrse.¹⁷ El hecho de que el Consejo se encuentre obligado a actuar *eficazmente* según el artículo 24, indica que el mandato de la Carta no es otro que la obtención de un resultado: el mantenimiento o el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así, resulta que el Consejo se encuentra habilitado para llevar a cabo las acciones que encuentre pertinentes en la consecución de esos objetivos.

Aunque parezca una afirmación legaloide ociosa, vale la pena hacer hincapié en que, jurídicamente, este órgano actúa *ultra vires* cuando realiza acciones que no tienden al resultado que el artículo 39 exige. Estamos en

¹⁶ Cfr. CARRÉ DE MALBERG, R., Teoría General del Estado, 2ª ed., editado conjuntamente por el Fondo de Cultura Económica y la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1998, págs. 462-473

¹⁷ *Ibidem*, pág. 167

presencia, pues, de una *obligación de resultado*.¹⁸ De la misma forma en la que si un policía de tránsito, en ejercicio de sus atribuciones, termina por desquiciar las vialidades de una ciudad, se hace acreedor a alguna sanción administrativa, el Consejo de Seguridad, cuando negligentemente –o con franco dolo– exacerba una crisis humanitaria, por poner un ejemplo, es posible afirmar que su actuación fue ilegal.

Debe señalarse también, que, contrario a lo que pudiera parecer, la actividad del Consejo conforme al Capítulo VII no tiene un carácter sancionador. Según la concepción austiniana, una sanción es el daño al que una norma condiciona el incumplimiento de un mandato.¹⁹ La legislación mexicana, por ejemplo, sujeta la privación de la vida a una persona al encarcelamiento por un determinado número de años para quien lo haga. Es claro que existe una prohibición legal para cometer homicidio y que, quién se coloque en esa hipótesis, sufrirá el daño que el Código Penal prevé para ello. El contraste con el derecho internacional salta a la vista; la Carta de San Francisco –y la costumbre jurídica internacional– prohíben el recurso a la guerra como método autotutelar de solución de controversias (artículos 2.3, 2.4 y 33), pero en ninguna disposición se especifica una sanción para esa hipótesis. El artículo 39, como ya se vio, establece que el Consejo de Seguridad debe tomar medidas para *mantener* o *restablecer* la paz y la seguridad internacionales de conformidad con los mecanismos de los artículos 41 y 42. Esto es, los artículos

¹⁸ Cfr. GUTIÉRREZ BAYLÓN, Juan de Dios, Sistema Jurídico de la Naciones Unidas, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2007, pág. 143

¹⁹ Cfr. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción Analítica al Estudio del Derecho, 1ª ed., Editorial Themis, México, 2008, pág. 50

41 y 42 son medios para el *mantenimiento* y el *restablecimiento*, no para la punición del incumplimiento de las normas que prohíben la guerra.

Por ello la dinámica de las actuaciones del Consejo en el marco del Capítulo VII puede ser caracterizada como de *supletoriedad funcional*.²⁰ Si bien es verdad que con frecuencia las decisiones tomadas conforme a este Capítulo son redactadas conforme a una lógica sancionadora –pensemos en las resoluciones en las que el Consejo hace notar el incumplimiento de medidas provisionales dictadas–, si se atiende al texto del artículo 39, es posible apreciar que este órgano hace determinaciones de hecho, que no de derecho, no para poner en evidencia a los infractores del derecho internacional, sino para tomar el mantenimiento de la paz y la seguridad en sus propias manos y restablecerlo eficientemente. En otras palabras, la determinación de la existencia de una amenaza a la paz, de un quebrantamiento de la paz o de un acto de agresión, es un reconocimiento de la incapacidad de los actores internacionales para cumplir con su deber de procurar la paz en el ámbito internacional, lo que provoca que, sin perjuicio de la responsabilidad internacional que por el incumplimiento de sus obligaciones pueda corresponderles, el Consejo los sustituya en esa tarea.

²⁰ Cfr. CANO LINARES, María Ángeles, La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz, 1º ed., Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, págs. 82-86. Es necesario aclarar que la profesora Cano Linares afirma que, además de la dinámica de *supletoriedad funcional*, el Consejo de Seguridad puede actuar también conforme a una dinámica *sancionadora*, según imponga obligaciones directas a los estados o no. Esta posición no es compartida por quien escribe estas líneas, sin embargo, omitiremos la polémica sobre el punto por ser lejana a los propósitos de este trabajo.

Aunque una decisión del Consejo tomada en virtud del artículo 39 pueda efectivamente causar un daño a algún sujeto de derecho internacional, de la misma forma en que lo haría una sanción en sentido jurídico estricto, ese daño sólo tiene la función de persuadir a los actores internacionales a dejar de realizar actos que vulneren la paz y la seguridad internacionales. Tan es así que, cuando la amenaza, el quebrantamiento o la agresión desaparecen, las medidas tomadas prescriben. En ese sentido, es posible afirmar que los mecanismos de los artículos 41 y 42 sólo buscan, como lo dice el 39, mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, no castigar el incumplimiento de obligaciones internacionales. Es una dinámica, en efecto, de supletoriedad funcional.

1.1.2.3 Facultades conforme a los Capítulos VI y VII

Existen, de manera general, dos tipos de atribuciones que la Carta confiere al Consejo de Seguridad para el desahogo de la función primordial que el artículo 24 establece. El primero se encuentra comprendido en el Capítulo VI, en virtud del cual el Consejo tiene una función que oscila entre la conciliación, la investigación y la mediación para controversias internacionales que puedan poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El segundo, mucho más significativo en términos jurídicos y políticos, se da en el marco del Capítulo VII y básicamente comprende la función ejecutora-policíaca a la que se hacía mención antes. Ambas clases de atribuciones serán explicadas a continuación.

Las atribuciones del Consejo bajo el Capítulo VI conciernen al arreglo pacífico de controversias. El párrafo primero del artículo 33, dispositivo del principio contenido en el 2.3, impone a los Estados miembros la obligación de buscar una solución pacífica a cualquier controversia susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o mecanismos regionales o cualquier otro medio pacífico que tengan al alcance. Esta obligación, que trasciende por mucho el ámbito normativo de la Carta –es quizá la norma cuya pertenencia a la problemática categoría de *ius cogens* es menos discutida por jueces y académicos–,²¹ es el marco en el cual el Consejo de Seguridad debe ejercer ciertas funciones muy particulares.

En primer lugar, el segundo párrafo del artículo 33 establece que el Consejo puede instar a las partes en una controversia a utilizar los mecanismos del párrafo primero –antes mencionados- para solucionarla. Si bien este poder para “instar” parece no decir mucho, debe leerse en conjunto con los artículos 34, 35, 36 y 37 para entender su verdadero alcance.

Los artículos 34 y 35 facultan al Consejo para realizar, de manera oficiosa o a instancia de parte, las investigaciones pertinentes a fin de determinar si el prolongamiento de una controversia o de una situación susceptible de originar una controversia pudiera poner en peligro el

²¹ Cfr. TALMON, Stefan, “*The Duty Not to ‘Recognize as Lawful’ a Situation Created by the Illegal Use of Force or Other Serious Breaches of a Jus Cogens Obligation: An Obligation without Real Substance?*”, en TOMUSCHAT, Christian (ed.), The Fundamental Rules of the International Legal Order, 1º ed., Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 2006, págs. 99-103

mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Si bien el Consejo no puede, en aplicación de estos artículos, hacer determinaciones de derecho, los puntos de hecho en los que concluya su investigación ponen a las partes de una controversia frente a la obligación del artículo 33. Esto es, si el Consejo, haciendo uso de esta atribución, determina que en un caso específico existe el riesgo de que la controversia ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales, su determinación no hace sino subrayar a las partes la obligación que tienen de resolver su disputa por la vía pacífica.

El artículo 36, por otra parte, confiere al Consejo la facultad de hacer recomendaciones a las partes en una controversia sobre los procedimientos o métodos de solución pacífica que le parezcan apropiados para el caso específico, independientemente del estado en que se encuentre dicho desacuerdo internacional. El artículo 37, por último, obliga a las partes en una controversia que no hubieren podido solucionarla con alguno de los mecanismos del artículo 33 a someterla al conocimiento del Consejo. Esta remisión al Consejo –debe decirse-, al igual que las recomendaciones en virtud del artículo 36, no implica aún que el Consejo pueda tomar medidas jurídicamente vinculantes. Una resolución emitida en aplicación del artículo 37 simplemente puede recomendar medidas de solución para la controversia, en el sentido del artículo 36.

Bajo el Capítulo VI, entonces, el Consejo se encuentra limitado a funciones de investigador, conciliador, mediador y amigable componedor, como se dijo arriba. Es importante hacer énfasis en este punto, sobre todo por el

contraste entre el alcance de estas funciones y el de los mecanismos previstos en el Capítulo VII, que a continuación se exponen brevemente.

Las atribuciones que el Capítulo VII confiere al Consejo lo facultan para actuar e intervenir *motu proprio* en situaciones o controversias que estime vulneran la paz y la seguridad internacionales. En ese tenor, el artículo 39 del Carta dispone que el Consejo de Seguridad es competente para determinar la existencia de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión, y que, cuando así lo haga, debe tomar medidas tendientes al mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales, valiéndose de los mecanismos previstos en los artículos 41 y 42 o emitiendo recomendaciones. Como se aprecia de su lectura, el texto de este dispositivo tiene muchas aristas que deben ser abordadas puntualmente.

Es necesario decir, en primer término, que el Consejo está facultado por el artículo 40 para dictar medidas provisionales cuando exista el riesgo de que, de no ser tomadas, una situación que se encuentre bajo su conocimiento se agrave. El cumplimiento de estas medidas no es, bajo la fuerza normativa de este artículo, obligatorio para las partes; como si se encontrase actuando bajo el Capítulo VI, el Consejo únicamente puede instar a su cumplimiento. No obstante, es evidente que la indiferencia de alguna o de ambas partes hacia las medidas dictadas no tendría otro efecto que el de disparar la actividad del Consejo conforme a los artículos 41 y 42, que, como se verá más adelante, implican ya fuerza vinculante y ejecutoria. Por lo demás, las medidas

provisionales no implican ninguna afectación sustantiva a los derechos, a las reclamaciones o a las posiciones de las partes interesadas en la controversia.

Así, el artículo 41 dispone que el Consejo se encuentra facultado para tomar las medidas que, sin implicar el uso de la fuerza, estime necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. En su texto menciona, de manera no limitativa, la interrupción total o parcial de las relaciones económicas o de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, de cualquier otro tipo, o la ruptura de relaciones diplomáticas con algún país. En contraste, el artículo 42 lo faculta para utilizar la fuerza armada cuando se hayan agotado o sean inadecuadas las medidas del 41 y la situación siga vulnerando la paz y la seguridad internacionales.

Como se ve, las facultades que la Carta concede al Consejo, sobre todo las del Capítulo VII, corresponden con el ámbito de competencia funcional que en el análisis del artículo 24 se planteaba. Las nociones de ejecutividad, eficiencia y temporalidad, se encuentran patentes en las posibilidades de acción que, bajo los artículos 41 y 42, posee el Consejo.

1.1.3. Otros elementos relevantes del artículo 24

El artículo 24 prevé algunas disposiciones adicionales sobre el Consejo de Seguridad que vale la pena mencionar aquí. En su segundo párrafo, los redactores de la Carta decidieron hacer expresa la obligación del Consejo de actuar en conformidad con los propósitos y los principios de las Naciones

Unidas al desempeñar la función que se le encomienda en el párrafo primero. Como bien lo señala Bruno Simma, este enunciado carece de significado jurídico, toda vez que –y esta es una noción fundamental de la teoría de las obligaciones– un convenio no puede tener un alcance normativo que exceda la voluntad que las partes manifestaron al acordarlo. Aplicado al tema que nos ocupa, lo anterior quiere decir que un órgano que existe al interior de una organización internacional, solamente puede actuar dentro del espectro competencial de esta última, definido en su instrumento constitutivo, sin que tenga que señalarse expresamente.²² Es evidente que los propósitos y principios de los artículos 1 y 2 aplican *ipso iure* sobre la Organización de las Naciones Unidas en su conjunto, sin que sean necesarios otros dispositivos que así lo señalen para cada órgano. El primer enunciado del artículo 24.2 resulta, pues, tautológico.

Sucede algo similar con la última frase del primer párrafo del artículo 24: “(...) (los) Miembros (de las Naciones Unidas) (...) reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”. Jurídicamente, los actos y las decisiones del Consejo no son atribuibles a los miembros de la Organización como si se tratara de un mandato bajo el derecho civil, sino a la Organización misma en su calidad de sujeto de derecho internacional.²³ Afirmar lo contrario significa desconocer la razón de ser de las Naciones Unidas. Precisamente lo que se pretendió en la

²² Cfr. DELBRÜCK, Jost, “Article 24”, en SIMMA, Bruno, *et al.* (eds.), The Charter of the United Nations: A Commentary, *Op. Cit.*, pág. 448

²³ Cfr. KELSEN, Hans, The law on the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems, *Op. Cit.*, pág. 280

Conferencia de San Francisco fue crear un ente jurídico distinto a los Estados, que pudiera dar solución eficiente a los conflictos propios de la interacción individual entre ellos. Esta disposición, luego, posee únicamente un valor político. Más adelante se profundizará en la distinta subjetividad que, para efectos de personalidad procesal, tiene la Organización con respecto a sus miembros.

Por último, haremos mención a la frase final del párrafo 2 del artículo 24. En ella se establece que “los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII”. Este precepto también resulta engañoso. Por una parte, existen dispositivos de la Carta en donde se atribuyen al Consejo funciones relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que no se encuentran en los capítulos que este párrafo enuncia. Obsérvese, verbigracia, el artículo 94.2, que faculta al Consejo para ejecutar sentencias de la Corte Internacional de Justicia cuando lo estime necesario. Esta atribución, relacionada intrínsecamente a la solución pacífica de controversias –entendida como objetivo de las Naciones Unidas–, es una potestad que el Consejo sólo podría ejercer en cumplimiento de su responsabilidad por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, sin embargo, no está ubicada en ninguno de los capítulos mencionados en el artículo 24, sino en el Capítulo XIV de la Carta.²⁴ Pero, además de lo anterior, en el derecho internacional general se encuentra reconocido que la enumeración expresa de atribuciones en el

²⁴ Cfr. KELSEN, Hans, The law on the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems, *Op. Cit.*, pág. 291

instrumento constitutivo de un organismo internacional no puede considerarse terminante ni limitativa, sino que éstos cuentan con todas las atribuciones necesarias para la realización del fin que les haya sido encomendado en sus estatutos.²⁵ Este fue el punto de vista que la Corte Internacional de Justicia sostuvo en la opinión consultiva de *Namibia*. En su pronunciamiento, los jueces de la Corte afirmaron que la referencia en el segundo párrafo del artículo 24 a poderes específicos del Consejo bajo ciertos Capítulos de la Carta, no excluye la existencia de poderes generales –entiéndase atribuciones– para el descargo de la responsabilidad que el párrafo primero le confiere, y que los miembros de las Naciones Unidas no han trazado más límites a su actuación que los principios y propósitos contenidos en los artículos 1 y 2.²⁶ Así, tenemos que esta disposición del artículo 24 es jurídicamente inoperante; siempre que el Consejo de Seguridad se ciña a lo que el párrafo primero de este artículo establece, y observe los márgenes de los artículos 1 y 2, se encontrará actuando dentro de su ámbito competencial.

1.2. La naturaleza jurídico-internacional del Consejo

Las reflexiones hasta ahora expuestas han pretendido esbozar un panorama general de la naturaleza constitucional del Consejo. Como se dijo, por “naturaleza constitucional” nos referimos a lo que el Consejo es, jurídicamente, dentro del perímetro de la Carta de las Naciones Unidas. Sin

²⁵ Cfr. BROWNLIE, Ian, *Principles of Public International Law*, 5a ed., Oxford University Press, Reino Unido, 1998, págs. 687-689

²⁶ Cfr. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*”, Opinión Consultiva, 21 de junio de 1971, pág. 16

embargo, dado el carácter abierto y descentralizado del derecho internacional, la naturaleza jurídica del Consejo no termina en lo que la Carta establece. El Consejo y su actividad juegan un papel en el ámbito del derecho internacional general y, en ese sentido, cabe preguntarse, primero, por la manera en la que jurídicamente interactúa con los sujetos de derecho internacional, y segundo, por el significado que tiene su actividad en las relaciones jurídicas entre los sujetos de derecho internacional. Este último punto resulta determinante para el objetivo de esta tesis.

1.2.1. Subjetividad internacional procesal y sustantiva

Los internacionalistas generalmente observan la posesión de subjetividad internacional en la capacidad para formular reclamaciones internacionales.²⁷ En otras palabras, la doctrina determina que un ente puede considerarse sujeto bajo el derecho internacional cuando efectivamente se le reconoce como titular de un derecho subjetivo internacional y puede reclamar su cumplimiento conforme a las normas consuetudinarias de responsabilidad internacional. Este razonamiento aplica también a la inversa: un ente que se encuentre obligado por una norma cuyo incumplimiento dará lugar a responsabilidad internacional, se encuentra investido de subjetividad internacional. Bajo esta lógica, el concepto de subjetividad internacional parece tener un carácter meramente procesal;²⁸ se identifica con el fenómeno de la personalidad –para efectos de

²⁷ Cfr. SHAW, Malcolm N., International Law, *Op. Cit.*, pág.196; y BROWNLIE, Ian, Principles of Public International Law, *Op. Cit.*, págs. 69-70

²⁸ Por “procesal” entendemos, en el sentido en que Carnelutti explica la idea de “norma instrumental”, adjetivo. Nos referimos, pues, a normas que únicamente tienen como finalidad la ejecución de las prescripciones de otras normas, éstas sustantivas. Este tipo de normas no son sino un medio para la solución de conflictos de intereses jurídicos. Cfr. CARNELUTTI,

una reclamación internacional— y se limita, por tanto, a tasar la titularidad de algún derecho o de alguna una obligación contenida en una norma internacional para conceder que un ente es sujeto internacional.

Los Estados son, según esta acepción, sujetos por excelencia en derecho internacional; a ellos se les reconoce la capacidad completa para obligarse internacionalmente y la personalidad para exigir el cumplimiento de sus derechos. Cabe, no obstante, preguntarse por la posibilidad de otro tipo de sujetos, en atención a la titularidad de derechos y obligaciones en el plano internacional. Pensamos aquí en los individuos, las empresas transnacionales y, particularmente relevantes para este trabajo, los organismos internacionales. Podríamos mencionar, para los dos primeros, varios ejemplos de normas internacionales que sugieren su subjetividad internacional, al menos para efectos procesales, pero el punto escapa al objeto de esta tesis.²⁹ Nos detendremos, más bien, en el estudio de la posible subjetividad de los organismos internacionales.

Que estas entidades puedan ser sujetos de derechos y obligaciones internacionales es un tema que ha sido ampliamente discutido y sobre el cual existen, desde hace muchos años, referencias jurisprudenciales muy esclarecedoras. El caso paradigmático en este punto es la opinión consultiva de *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, de 1949, en donde se solicitó a la Corte Internacional de Justicia un pronunciamiento sobre

Francesco, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, S.N.E., Biblioteca Clásicos del Derecho Procesal, Editorial Harla, México, 1997, págs. lxx-lxxi

²⁹ Véase, por ejemplo, en el caso de los individuos, el Estatuto de Roma y, en el caso de las empresas transnacionales, los tratados bilaterales o multilaterales de inversión.

la capacidad de las Naciones Unidas para formular reclamaciones internacionales –nótense los efectos únicamente procesales de la consulta– por el daño causado a su personal. La Corte se pronunció en el sentido de que, dada la distinción que existe en la Carta de San Francisco entre la Organización y sus Estados parte, y dados los poderes que ésta le confiere, cuyo ejercicio hace a nombre propio y no a nombre de quienes la conforman, las Naciones Unidas son sujeto de derecho internacional, bajo un régimen objetivo.³⁰ El carácter ‘objetivo’ de esta personalidad, según lo explicó la Corte, implica que la Organización es sujeto de derecho internacional frente a los Estados que la crearon, pero también frente al resto de la comunidad internacional para exigir reparación por un hecho ilícito que le haya causado perjuicio.³¹

Con todo, la Corte hizo énfasis implícito en el hecho de que este reconocimiento de subjetividad era, en el sentido en el que se dijo antes, puramente procesal. En su *dictum*, este órgano judicial subrayó el hecho de que reconocer a las Naciones Unidas personalidad objetiva no equivalía a decir que ésta tuviera el mismo tipo de subjetividad que un Estado, sino simplemente que era capaz de ser titular de derechos y obligaciones y que podía hacer reclamaciones internacionales a título propio.³² Ciertamente la Corte no profundizó en el fondo de la distinción entre organismos internacionales y Estados –el punto era ajeno a la cuestión solicitada– pero, por interesar a este trabajo, haremos en este apartado algunos apuntes al respecto.

³⁰ Cfr. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “*Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*”, Opinión Consultiva, 11 de abril de 1949, págs. 8-9, 15

³¹ Cfr. SHAW, Malcolm N., *International Law*, Op. Cit., pág. 1298

³² Cfr. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “*Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*”, Op. Cit., pág. 9

¿Por qué es distinto el tipo de subjetividad que tienen los organismos internacionales y los Estados? Si se mira más allá de la capacidad para inconformarse internacionalmente, tenemos que existe una diferencia fundamental en cuanto a naturaleza jurídica: mientras los organismos internacionales son objeto de una relación convencional y son, luego, actos jurídicos de los Estados, a éstos últimos, mediante la noción de soberanía, el derecho internacional general los reconoce como sujetos originarios. Sin pretender hacer un análisis profundo del fenómeno jurídico de la soberanía, nos limitaremos aquí a decir que, internacionalmente, éste es el atributo mediante el cual el derecho internacional caracteriza la subjetividad sustantiva de un ente; entendiendo por ello la imputabilidad inmediata y completa de la obligatoriedad de las normas de derecho internacional general y por lo tanto el reconocimiento de que los actos de un ente son susceptibles de reflejar tanto *inveterata consuetudo* como *opinio iuris*.³³ Un ente con este tipo de subjetividad, luego, participa de lleno en el dinamismo normativo del derecho internacional;³⁴ a la vez que tiene libertad para, según sean sus intereses, obligarse internacionalmente mediante la firma de tratados y convenios, sus actos son reconocidos como configuradores de costumbre internacional. Es claro que este tipo de subjetividad sólo la poseen los Estados.

³³ Este tipo de subjetividad lo reconoce Nguyen cuando dice: “*Ce n’est que dans l’État que se rencontrent la souveraineté et l’immédiateté internationale générale. La combinaison des deux critères permet donc de distinguer l’entité étatique, au sens du droit international, des autres sujets du droit international et des collectivités autonomes de droit interne*”. Cfr. NGUYEN, Quoc Dinh, et al., Droit International Public, 6° ed., Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1999, págs. 411-412

³⁴ Cfr. CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL, “*Case of the S.S. Wimbledon*”, Reino Unido, Francia, Italia y Japón c. Polonia, Sentencia de Fondo, Serie A, n°1, 17 de agosto de 1923, pág. 25

¿Qué nos dice todo lo anterior sobre el Consejo de Seguridad y su naturaleza? El Consejo no es un organismo internacional, sino un órgano principal –o “supremo”, atendiendo a la terminología kelseniana– de un ente que sí lo es: la Organización de las Naciones Unidas. En ese sentido, carece de subjetividad procesal; el Consejo no tiene personalidad propia para formular reclamaciones internacionales. Es la Organización, considerada en abstracto, la que puede tener estas interacciones en derecho internacional. Por otra parte, al no ser las Naciones Unidas un ente soberano, tampoco puede considerársele como poseedora de subjetividad sustantiva. Jurídicamente, sus posibilidades de acción se encuentran limitadas a la competencia que la Carta le otorga y, si bien no hay duda de que, actuando ordinariamente, la Organización no está exenta del cumplimiento de las normas de derecho internacional general que sean aplicables al caso concreto, su práctica no es susceptible de configurar, a título de ella misma, *inveterata consuetudo* u *opinio iuris* para la evidencia de normas consuetudinarias. La Organización no es un sujeto jurídico que interactúe de igual a igual con los Estados en la dinámica de la formación de costumbre internacional. Queda por resolver si su práctica tiene o no otro tipo de significado jurídico. Tal es el objeto de estudio del siguiente apartado.

1.2.2. El Consejo de Seguridad y el derecho internacional general

Si decimos que las acciones de las Naciones Unidas no son susceptibles de configurar, a título de la Organización misma, *inveterata consuetudo* u *opinio iuris*, cabe preguntarse cuál es entonces, si es que tiene, la función de la

práctica de la Organización de las Naciones Unidas en el ámbito normativo internacional.

Empecemos por considerar qué significa, en el párrafo anterior, “a título de la Organización misma”. Una norma consuetudinaria internacional es una “práctica generalmente aceptada como derecho”.³⁵ Dos elementos se distinguen en esta definición: uno objetivo y otro subjetivo.³⁶ El elemento objetivo –*inveterata consuetudo*– es la práctica, que no es más que una serie de actos que, por sus propiedades similares, forman un patrón identificable.³⁷ El elemento subjetivo –*opinio iuris*–, por su parte, lo constituye la aceptación de que esa práctica se realiza bajo una compulsión normativa.³⁸ Así, cuando estamos en presencia de estos dos elementos, podemos afirmar la existencia de una norma consuetudinaria.

Un organismo internacional, poseedor de personalidad objetiva, toma decisiones de manera independiente a los Estados que lo conforman. En

³⁵ Se encuentra ampliamente reconocido por la práctica internacional que esta redacción, plasmada en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, evidencia los elementos mediante los cuales se identifica una norma de derecho consuetudinario. *Cfr.* CASSESE, Antonio, International Law, 2º ed., Oxford University Press, Estados Unidos, 2005, pág. 156

³⁶ *Cfr.* PELLET, Alain, “Article 38”, en ZIMMERMANN, Andreas, *et. al.* (eds.), The Statute of the International Court of Justice: A Commentary, S.N.E., Oxford University Press, Estados Unidos, 2006, pág. 750

³⁷ *Cfr.* TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción Analítica al Estudio del Derecho, *Op. Cit.*, págs. 176-177. También véanse: CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “Asylum”, Colombia c. Perú, Sentencia de Fondo, 20 de noviembre de 1950, pág. 14; CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA “Fisheries Case”, Reino Unido c. Noruega, Sentencia de Fondo, 18 de diciembre de 1951, pág. 131

³⁸ *Cfr.* CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL, “Case of the S.S. Lotus”, Francia c. Turquía, Sentencia de Fondo, 7 de septiembre de 1927, serie A, nº1, pág. 25. Véase también MALANCZUK, Peter, Akehurst’s Modern Introduction to International Law, 7ª ed., Editorial Routledge, Reino Unido, 1997, pág 44; SHAW, Malcolm N., International Law, *Op. Cit.*, pág. 85

atención a ello, no hay duda de que sus actos pueden realizarse bajo la convicción propia de estar cumpliendo con una norma de derecho internacional. Sin embargo –y aquí salta a la vista el motivo por el cual los organismos internacionales carecen de subjetividad sustantiva–, por el hecho de tener siempre que observar la condición de perseguir el objeto para el cual fueron creados, esos actos tienen un significado consuetudinario sobre ese objeto, no a título del organismo en sí, sino de los Estados que, en ejercicio de su soberanía, lo determinaron al crear al organismo. En otras palabras, como el objeto de un organismo internacional es determinado por los Estados que convienen su existencia, los actos que el organismo realice en consecución de ese objeto muestran la convicción, no del organismo, sino de los Estados, sobre cómo conseguirlo. Los organismos internacionales son actos jurídicos de los Estados y, por ello, para efectos consuetudinarios, no son otra cosa que la conducta de éstos; nunca sujetos creadores de costumbre jurídica. En ese sentido, los actos de un organismo internacional –de las Naciones Unidas a través de su Consejo de Seguridad, verbigracia– son botones de muestra de *inveterata consuetudo* y de *opinio iuris*, pero de sus Estados miembros.

Pasemos ahora a considerar la forma en la que lo anterior sucede. Dame Rosalyn Higgins, pionera en estos temas, observaba en *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, que dentro de los actos de los Estados que evidencian *inveterata consuetudo* y *opinio iuris*, existe una distinción entre actos individuales y actos colectivos. Los primeros, dice Higgins, no son sino los actos que comúnmente realizan los Estados a

título propio, en cumplimiento de lo que consideran una norma de derecho internacional general y que deben considerarse individualmente en la demostración de la existencia de esa norma. Los segundos los caracterizaba como actos que se realizan a nombre de una colectividad, exactamente como en el caso de los organismos internacionales y que, precisamente por el hecho de concentrar diferentes voluntades sobre un mismo punto normativo, constituyen lo que Higgins denominó “*focal points for state practice*” (“puntos focalizados de práctica”). Lo anterior se entiende como la convergencia de las actuaciones de varios Estados sobre un único acto jurídico, capaz de evidenciar de manera significativa tanto la práctica como las convicciones de muchos sujetos de derecho internacional –esos Estados– al mismo tiempo.³⁹

La Corte Internacional de Justicia le ha concedido la razón a *Dame Higgins* en más de una ocasión, al encontrar evidencia de *opinio iuris* en resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Resultan paradigmáticas, al respecto, la opinión consultiva de *Sahara Occidental*, que estudia las resoluciones de este órgano sobre los procesos de descolonización en África para afirmar el carácter consuetudinario del principio de autodeterminación de los pueblos;⁴⁰ y la sentencia del caso *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua*, en donde a partir de la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, y las circunstancias en las que

³⁹ Cfr. HIGGINS, Rosalyn, The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, 1° ed., Editorial Oxford University Press, Londres, 1963, pág. 2. Véase también: PELLET, Alain, “Article 38”, en ZIMMERMANN, Andreas, *et. al.* (eds.), The Statute of the International Court of Justice: A Commentary, *Op. Cit.*, 2006, pág. 752

⁴⁰ Cfr. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “*Western Sahara*”, Opinión Consultiva, 16 de octubre de 1975, págs. 23-28, párr. 55-70

fue adoptada, la Corte fundamentó la validez en el derecho internacional de la prohibición general del uso de la fuerza.⁴¹ Pero quizá el precedente más significativo sobre el punto fue sentado en la opinión consultiva de *Threat or Use of Nuclear Weapons*. En este procedimiento, aun no habiendo encontrado evidencia de que existiera una regla consuetudinaria que específicamente prohibiera la amenaza o el uso de armas nucleares, la Corte afirmó que:

*“(...) General Assembly resolutions, even if they are not binding, may sometimes have a normative value. They can, in certain circumstances, provide evidence important for establishing the existence of a rule or the emergence of an opinio juris. To establish whether this is true of a given General Assembly resolution, it is necessary to look at its content and the conditions of its adoption; it is also necessary to see whether an opinio juris exists as to its normative character. Or a series of resolutions may show the gradual evolution of the opinio juris required for the establishment of a new rule”.*⁴²

Por supuesto, aunque el *dictum* citado se refiera a resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas exclusivamente, en forma alguna

⁴¹ Cfr. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “*Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*”, Nicaragua c, Estados Unidos, Sentencia de Fondo, 27 de junio de 1986, págs. 89-90, párr. 188

⁴² “Las resoluciones de la Asamblea General, aunque no son vinculantes, pueden a veces tener valor normativo. En ciertas circunstancias pueden proporcionar pruebas importantes para determinar la existencia de una norma o la aparición de una *opinio iuris*. Para saber si una determinada resolución de la Asamblea General es susceptible de hacerlo, hay que examinar su contenido y las condiciones en que se aprobó; también hay que ver si existe una *opinio iuris* en cuanto a su carácter normativo. Puede ocurrir asimismo que una serie de resoluciones muestre la evolución gradual de la *opinio iuris* necesaria para el establecimiento de una nueva norma” (la traducción es nuestra); CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “*Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*”, Opinión Consultiva, 8 de Julio de 1986, págs. 32-33, párr. 70

puede pensarse que únicamente las de este órgano poseen la cualidad de probatorias de *opinio iuris*. Las resoluciones de prácticamente cualquier organismo internacional del que sean parte varios Estados y que cuente con un órgano dotado de capacidad decisoria, son capaces de evidenciar la existencia de normas consuetudinarias. Valga lo anterior para, verbigracia, resoluciones de la Organización Mundial del Comercio, la Comunidad Económica de Estados del África Occidental, la Asamblea de Estados Parte del Estatuto de Roma o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Ahora bien, es de la mayor importancia subrayar que no cualquier resolución es susceptible de constituir evidencia de derecho consuetudinario. Es necesario, como ya lo anticipaba la referencia a la opinión consultiva de *Threat or Use of Nuclear Weapons*, que existan ciertas condiciones particulares para que ello suceda. Un prerrequisito es que el órgano actúe dentro de su ámbito de competencia. Los organismos internacionales son creados convencionalmente para servir a un objetivo específico y en ese sentido les son otorgadas ciertas atribuciones que le permiten su realización. Ese objeto constituye su motivo de existencia; la sustancia de la voluntad de los Estados que lo crearon. Por ello sería una antinomia pensar que un acto *ultra vires* de un órgano sea capaz de evidenciar los elementos de una norma de derecho consuetudinario; un acto que va en contra de la voluntad expresa que le dio origen a un organismo internacional, esto es, que va en contra del tratado o de la convención que la estatuyó, es evidentemente ilegal y está viciado de nulidad

absoluta.⁴³ No podría, en forma alguna, constituir evidencia de una convicción jurídica de los Estados.⁴⁴

No obstante, aunque de enorme importancia, el anterior no es más que un requisito de forma. Lo que en verdad constituye el fiel de la balanza en cuanto al potencial de una resolución como muestra de *opinio iuris*, es la manera en la que los Estados parte del organismo la observen y, en su caso, la acaten. Si de las acciones que lleven a cabo en relación con la resolución, se desprende que observan en ella la expresión de una norma de derecho, entonces es posible afirmar que la resolución es prueba de una convicción jurídica, o en palabras de Dame Higgins, un “punto focal” de *opinio iuris*.⁴⁵ Como si, gráficamente, habláramos de un círculo, es necesario que los Estados, además de reflejar sus convicciones al participar en la integración del organismo que toma la decisión, confirmen su sentido al enfrentarse, ahora sí a título de ellos mismos, con dicha resolución en el ámbito internacional. El escepticismo en la comunidad internacional sobre la legalidad de alguna resolución o de algún pronunciamiento de un organismo internacional, erosiona de manera notable las posibilidades de que el sentido de dicha resolución o pronunciamiento sean prueba de *opinio iuris*. La pregunta que surge inmediatamente es cuánta repetición o qué grado de conformidad se requiere

⁴³ Al respecto, la Corte Internacional de Justicia estableció en el caso *Certain Expenses* que un acto de un órgano de las Naciones Unidas goza de una presunción de legalidad en tanto no vaya en contra de los principios y los fines establecidos en la Carta de la ONU. Cfr. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “*Certain Expenses of the United Nations*”, Opinión Consultiva, 20 de julio de 1962, pág. 168

⁴⁴ Cfr. ÁLVAREZ, José E., International Organizations as Law-makers, 1ª ed., Oxford University Press, Estados Unidos, 2006, pág. 80

⁴⁵ *Ibidem*, págs. 78-79 y 146

de la práctica para poder efectivamente hablar de que una resolución es evidencia de una norma de costumbre jurídica. La respuesta no es unívoca. Debe atenderse a la naturaleza de la regla en cuestión y a las circunstancias particulares del caso.⁴⁶

1.3 Recapitulación

El análisis que antecede expone los elementos de la premisa sobre la que descansa el presente trabajo. El examen de la naturaleza constitucional, por una parte, nos permite entender al Consejo de Seguridad como el mecanismo ejecutivo principal, creado por la comunidad internacional, para la salvaguarda de la paz y la seguridad internacionales –esto es, del orden público internacional–. Principal en un sentido orgánico, por su posición al interior de las Naciones Unidas, pero principal también por estar facultado para actuar de forma concreta y vinculante, sin necesidad de mediar autorización externa alguna, en cumplimiento de su deber de mantener eficazmente la paz y la seguridad en el entorno internacional. Por otra parte, el examen de la naturaleza jurídico-internacional del Consejo nos muestra cómo, siendo que las decisiones de los organismos internacionales pueden funcionar como catalizadores de convicciones jurídicas de los Estados sobre las materias que sean objeto de su competencia, las del Consejo son capaces de hacerlo, atendiendo a su naturaleza constitucional, en materia de paz y seguridad internacionales. A partir de lo anterior deducimos que es posible encontrar en la

⁴⁶ Cfr. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA, “*North Sea Continental Shelf*”, República Federal Alemana c. Dinamarca y República Federal Alemana c. Países Bajos, Sentencia de Fondo, 20 de febrero de 1969, págs. 43-44, para 73

práctica del Consejo líneas interpretativas que trasluzcan elementos de costumbre internacional sobre el significado jurídico del concepto de orden público internacional. Para hacerlo deben observarse las decisiones que este órgano haya tomado en situaciones concretas, pero su sentido consuetudinario debe verificarse a través de la forma en que los Estados las hayan observado, ya en su adopción, ya después de ella.

2. EL CONTENIDO JURÍDICO DEL ARTÍCULO 39

Este capítulo constituye la parte neurálgica de esta tesis. En él, procedemos al análisis de la práctica del Consejo de Seguridad en busca de líneas interpretativas sobre el significado jurídico –a nivel de costumbre internacional– del concepto de orden público internacional a través de las hipótesis del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas. Dicho de otra forma, buscamos en la interpretación que el Consejo ha hecho de las nociones de “amenaza a la paz”, “quebrantamiento de la paz” y “acto de agresión”, elementos que evidencien convicciones jurídicas de los Estados sobre qué, en el mundo factual, vulnera la paz y la seguridad internacionales.

Para ello, partimos del presupuesto de que toda interpretación representa la incorporación de significado al lenguaje, y no el “descubrimiento” o “desentrañamiento” de un significado objetivo o inherente a él.⁴⁷ Asimismo, suscribimos el concepto “amplio” de interpretación sugerido por Riccardo Guastini, según el cual la aplicación de cualquier norma supone la atribución de significado a esa formulación normativa.⁴⁸ De esta forma, rechazamos la posibilidad de que las hipótesis del artículo 39 pudieran tener un significado jurídico *a priori* y damos por sentado que, al aplicar el Consejo las normas de la Carta, las ha interpretado y, por lo tanto, les ha incorporado un significado

⁴⁷ Cfr. TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Razonamiento y argumentación jurídica, 2º ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, pág 137

⁴⁸ Cfr. GUASTINI, Riccardo, Estudios sobre la interpretación jurídica, 7ª ed., editado conjuntamente por Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006, pág. 5

jurídico particular. Así, encontrar esas líneas interpretativas es una parte del trabajo; la otra es averiguar si reflejan o no costumbre internacional.

2.1. Algunas precisiones metodológicas previas

La gran mayoría de los autores que han escrito o que escriben sobre el Consejo de Seguridad se refieren a él como un órgano de naturaleza política. Esta terminología lo contrapone a la Corte Internacional de Justicia, a la que los estudiosos acertadamente ubican como órgano judicial. La diferencia estriba en el tipo de decisiones que toman; mientras que a los órganos judiciales se les presentan disyuntivas de derecho, que deben resolver utilizando parámetros legales, los órganos políticos se enfrentan a las suyas con criterios de oportunidad política. Este último es el caso del Consejo.

Por una parte, lo anterior lo confirma el hecho de que en la Conferencia de San Francisco los Estados optaron por el establecimiento de límites procedimentales y no sustantivos a la actuación del Consejo.⁴⁹ Es decir, los redactores de la Carta prefirieron sujetar su operación únicamente al proceso de votación del artículo 27 y no a lineamientos normativos exactos que predeterminaran qué, cómo y cuándo hacer las cosas. Esto da cuenta de que la ingeniería de la Carta en materia de paz y seguridad internacionales privilegia el arbitrio político de los Estados. Por otra parte, una lectura superficial de los debates que se suscitan en el Consejo da cuenta de que detrás de sus resoluciones normalmente se encuentran motivos políticos. La mayoría de las veces que los Estados defienden o refutan la adopción de alguna resolución

⁴⁹ Cfr. FROWEIN, Jochen Abr., "Article 39", en SIMMA, Bruno, *et al.* (eds.), The Charter of the United Nations: A Commentary, *Op. Cit.*, pág. 719

pronuncian argumentos de naturaleza estrictamente política, del tipo “es imposible que el Consejo permanezca pasivo ante semejante tragedia” o “proceder de tal forma en este punto únicamente exacerbaría la dimensión de la crisis”, por ejemplo. Ello parecería hacer imposible cualquier intento de búsqueda de convicciones jurídicas de los Estados en una decisión del Consejo de Seguridad.

No obstante, lo anterior no es tal. Las decisiones de este órgano, en el fondo, son efectivamente políticas, no hay duda de ello. Pero hay un punto de derecho implícito en ellas, sobre el que los Estados debaten en términos estrictamente jurídicos: la competencia del Consejo para actuar conforme al Capítulo VII. El artículo 39, que establece que el Consejo “determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42” debe interpretarse –y así lo interpretan invariablemente los Estados– como que la adopción de medidas bajo los artículos 41 y 42 tiene por prerrequisito la constatación de la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. En otras palabras, para que el Consejo pueda legalmente echar mano del Capítulo VII de la Carta, debe primero asegurarse de que en el mundo existe una situación que vulnera la paz y la seguridad internacionales. Esta constatación – que responde al principio tradicionalmente judicial de *compétence-compétence* –, la hacen los Estados a través del Consejo, confrontando lo que consideran normativamente una transgresión al orden público internacional con los hechos

relevantes de la situación. Por lo tanto, toda decisión del Consejo, sea resolución u omisión, implica una decisión jurídica sobre su competencia. El análisis casuístico que sigue se hace, entonces, fijando nuestra atención, primero, sobre el sentido de la decisión que haya sido tomada por el órgano y, segundo, sobre los motivos bajo los cuales los Estados lo estimaron competente o incompetente para actuar conforme al Capítulo VII.

Ahora pasemos a explicar el esquema metodológico que proponemos para analizar estas deliberaciones sobre la competencia del Consejo. Cuando en la mesa del Consejo de Seguridad se debate sobre su capacidad legal para hacer determinaciones de hechos o tomar medidas bajo el Capítulo VII, los argumentos se suelen centrar en la existencia de los dos elementos que, como mencionábamos en el capítulo anterior, conforman la competencia material de este órgano: la gravedad o intensidad de los hechos y su grado de internacionalidad.⁵⁰ Es una convicción de los Estados que una situación debe tener cierto grado de intensidad y cierto grado de internacionalidad para que el Consejo pueda actuar en ella legalmente. Luego, si el artículo 39 tiene algún contenido jurídico –es decir, si existe alguna convicción internacional sobre qué hechos constituyen amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión, y por lo tanto vulneran el orden público internacional–, éste es justamente el grado de intensidad y de internacionalidad que cada tipo de situación requiere para ser conocida por el Consejo. Lo que aquí sostenemos es que es posible estudiar el contenido de este artículo precisamente a través

⁵⁰ Véase Supra, págs. 9-11

de la observación de los elementos que los Estados han considerado vulneradores de la paz y la seguridad por un lado, y de los elementos que internacionalizan una situación por el otro, en los casos específicos que el Consejo ha revisado a través de su historia. Sobre estos dos ejes enfocamos nuestro estudio de la práctica de este órgano.

De esta forma, el análisis que sigue se hace a partir del estudio de los 17 Repertorios de la Práctica del Consejo de Seguridad, que cubren la aplicación del artículo 39 de la Carta de 1946 a 2009; de los Reportes Anuales que remite el Consejo a la Asamblea General en cumplimiento de la obligación estipulada en el párrafo 3 del artículo 24 de la Carta –en particular de los que cubren los períodos que van del 1 de agosto del 2009 al 31 de julio del 2010, del 1 de agosto del 2010 al 31 de julio del 2011 y del 1 de agosto del 2011 al 31 de julio del 2012, en virtud de que abarcan los lapsos de tiempo no cubiertos por los Repertorios hasta el momento de la elaboración de esta tesis– así como, de manera mucho más detallada y significativa, de los registros de las sesiones en los que se adoptaron o rechazaron resoluciones que implicaban determinaciones de hechos expresas o tácitas conforme al artículo 39.

Una vez realizada la lectura de este material, procedimos a hacer una selección de los casos que, por la recurrencia del tipo de pronunciamientos que suscitaron, por lo sugerente del lenguaje que se empleó en los debates, o por lo paradigmático del sentido de la resolución o la omisión del Consejo en tal o cual circunstancia, estimamos particularmente proclives a traslucir convicciones jurídicas de los Estados sobre lo que significa o no el artículo 39. Luego

agrupamos los casos según la similitud de los hechos a los que se referían y los mecanismos utilizados por el Consejo para comprobar su competencia en ellos. El resultado de este ejercicio fue la división de los casos en dos grandes grupos temáticos: asuntos esencialmente internacionales por un lado y asuntos esencialmente internos por el otro. La primera categoría abarca los casos en los que la sustancia de la cuestión es un tema fundamentalmente bilateral o multilateral, como una disputa fronteriza, una invasión o una crisis diplomática. La segunda comprende las situaciones en las que un asunto considerado en principio como materia de la jurisdicción interna de algún Estado adquirió, por el motivo que sea, interés internacional. De este rubro son característicos los golpes de Estado y las crisis humanitarias. Al final se verá como el tipo de convicciones que los Estados tienen sobre la noción de orden público internacional varían conforme a esta categorización.

Por último, debe aclararse que el estudio que sigue excluye a propósito ciertas temáticas multilaterales que el Consejo ha discutido, a veces con amplitud y transparencia, a veces con opacidad, pero que sin duda tienen todo que ver con la concepción que existe en la comunidad internacional de las nociones de orden público internacional y de paz y seguridad internacionales. Estas temáticas son, concretamente, la proliferación de armas de destrucción masiva y otras proscritas por el derecho internacional humanitario, el terrorismo, el crimen organizado, el medio ambiente, la violencia sexual y la propagación del virus del VIH-SIDA. Aunque todas merecerían un análisis profundo bajo las premisas planteadas por esta tesis, el esfuerzo en términos de tiempo e

investigación que requieren sobrepasan nuestras posibilidades materiales por ahora. En consecuencia, hemos optado por omitir absolutamente los casos en los que se discuten estas materias y centrarnos en las categorías antes mencionadas que, de cualquier forma, agrupan cuando menos tres cuartas partes de la práctica del Consejo.

2.2. Asuntos esencialmente internacionales

2.2.1. La Cuestión Indonesia (1947)⁵¹

2.2.1.1. Contexto

Días después de la rendición japonesa de la Segunda Guerra Mundial, en agosto de 1945, la República de Indonesia proclamó su independencia. La posición de las potencias aliadas al respecto, en un primer momento, no fue del todo clara. Por un lado, varios países omitieron pronunciarse sobre la validez de dicha declaración, al tiempo que otros –pensamos en naciones que poseían intereses coloniales en la región, como el Reino Unido o Francia– apoyaron la reivindicación de la soberanía holandesa sobre el archipiélago. Sin embargo, el paulatino incremento de la violencia, y el evidente fracaso de las estrategias neerlandesas por retener el control en las islas, terminaron por despertar el escepticismo de la comunidad internacional sobre la posición pro-colonial.⁵² La situación llegó a un punto tal que, a petición de Australia, el asunto de la guerra

⁵¹ La nomenclatura utilizada para referirse a los casos corresponde a la nomenclatura oficial que emplea el propio Consejo de Seguridad en su orden del día.

⁵² Cfr. RICKLEFS, M.C., A History of Modern Indonesia since c.1300, 2° ed., Stanford University Press, Estados Unidos, 1993, págs. 212-215

en Indonesia fue llevado a la agenda del Consejo de Seguridad en julio de 1947.

2.2.1.2. Discusión

El 31 de julio de 1947, Australia presentó un proyecto de resolución ante el Consejo en el que se proponía determinar que “las hostilidades que están teniendo lugar entre las fuerzas armadas de los Países Bajos y de la República de Indonesia (...) constituyen un quebrantamiento de la paz de conformidad con el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas”.⁵³ El proyecto pretendía que, bajo ese razonamiento, se adoptara como medida provisional un llamado a resolver la controversia por medio del arbitraje. En su intervención, el representante australiano explicó que, al encontrarse la situación en el supuesto de un conflicto armado entre dos Estados –guerra, según el derecho internacional–, una investigación conforme al Capítulo VI era ya inoportuna; el Estado de las cosas exigía la aplicación del Capítulo VII.⁵⁴

Empero, esta redacción provocaría disgusto entre varios países occidentales. Holanda –el principal opositor a la discusión, naturalmente– negó que el Capítulo VII fuera aplicable a “lo que está sucediendo en Java y Sumatra”, toda vez que la situación carecía de una dimensión internacional. Su representante preguntó: “¿en qué países, fuera del territorio de los Países

⁵³ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1946-1951), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1954, pág. 430

⁵⁴ *Idem*

Bajos, existen signos de que esta situación vulnere la paz?”⁵⁵ El Reino Unido, por su parte, consideró que el Consejo era competente bajo los artículos 34 y 35, pero no bajo el 39, porque la situación podría eventualmente dar pie a fricciones internacionales, pero en todo caso no porque existiera una disputa entre los Países Bajos y otro Estado.⁵⁶ Asimismo, Francia manifestó que la competencia del Consejo bajo el Capítulo VII exigía la existencia de una amenaza a la paz; cosa que, según su entendimiento, podía suceder, bien por la vía de que la situación interna de un país desencadenara una complicación internacional, bien porque la situación pudiera considerarse como guerra entre dos Estados soberanos. El delegado francés terminó diciendo que, en la especie, la actualización de esta segunda hipótesis era “en extremo dudosa”.⁵⁷

Finalmente una enmienda polaca al proyecto, en la que se eliminaban las referencias a los artículos 39 y 40, permitió que, con fecha 1 de agosto de 1947, el Consejo aprobara una resolución que se limitaba a expresar su preocupación por las hostilidades en curso entre las fuerzas armadas de los Países Bajos y las de la República de Indonesia, y las llamaba a resolver la disputa por medio del arbitraje u otro medio de solución pacífica de controversias.⁵⁸ El Consejo mantuvo la cuestión de Indonesia en su agenda hasta 1949, cuando finalmente Holanda retiró sus tropas de Indonesia y reconoció la soberanía de la República insular.

⁵⁵ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1946-1951), *Op. Cit.*, pág. 430

⁵⁶ *Idem*

⁵⁷ *Ibidem*, pág. 464

⁵⁸ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 27, adoptada el 1 de agosto de 1947

2.2.1.3. Elementos relevantes del caso

Independientemente del resultado de esta discusión, y del desacuerdo sobre la naturaleza de los hechos del caso, los argumentos de las delegaciones dejan ver lo que parece ser la premisa básica del significado que los Estados le atribuyen al artículo 39: el uso recíproco de la fuerza armada entre Estados, en el contexto de un conflicto internacional, satisface *prima facie* el umbral competencial requerido para que el Consejo ejerza sus facultades contenidas en el Capítulo VII. En sus intervenciones, quienes se oponían al proyecto australiano afirmaban que no dudarían en invocar el artículo 39 si estuvieran convencidos de que las hostilidades en Indonesia se llevaban a cabo entre dos Estados. Australia, por su parte, defendía su proyecto precisamente con el argumento de que el conflicto era internacional. Pareciera entonces que existe la convicción entre los Estados de que la sola constatación de la existencia de un conflicto armado internacional satisface los requerimientos de internacionalidad y de gravedad establecidos en la Carta de las Naciones Unidas para la ejecución de los mecanismos comprendidos en los artículos 40, 41 y 42, sin necesidad de hacer tasaciones adicionales. Y vale la pena subrayar este último punto; la hipótesis del conflicto armado internacional excluye la necesidad de probar que el asunto es suficientemente grave o internacional; los miembros del Consejo se contentan con verificar que existe para estimarlo competente. Esta es una conclusión que no por su aparente obviedad podemos omitir, y que será necesario corroborar con otros casos.

2.2.2. Cargo de agresión contra la República de Corea (1950)

2.2.2.1. Contexto

El fracaso de las negociaciones políticas entre la Unión Soviética y los Estados Unidos para la consolidación de un Estado unificado en la Península de Corea, tras la rendición japonesa de la Segunda Gran Guerra, trajo consigo la creación de los dos Estados antagónicos que hoy existen en ella: la República Popular Democrática de Corea, al norte del paralelo 38, y la República de Corea al sur del mismo.⁵⁹ Y si bien hasta nuestros días la reunificación es un pensamiento recurrente en el ideario colectivo coreano –y perenne combustible demagógico en el norte–, lograr ese fin por la vía militar era, además, un punto principal de las agendas políticas de ambos gobiernos en sus primeros años de existencia.⁶⁰ Corea del Norte, con el apoyo soviético, fue la primera en intentarlo; el 25 de junio de 1950, las fuerzas armadas de Corea del Norte cruzaron la frontera y atacaron a la República de Corea. El Consejo de Seguridad, que en esos días sesionaba sin la presencia de la Unión Soviética, –en virtud del boicot que efectuaba en contra de las Naciones Unidas por el desconocimiento de la República Popular de China como gobierno legítimo de China–, respondió inmediatamente determinando, el propio día 25, mediante su resolución 82, que el ataque a Corea del Sur constituía un quebrantamiento de la paz y, en su resolución 83 del 27 de junio, habilitando a

⁵⁹ Cfr. LEE, Ki-baik, A New History of Korea, S.N.E., Harvard University Press, Estados Unidos, 1984, pág. 375

⁶⁰ *Ibidem*, pág. 379

los Estados miembros de la Organización para prestar ayuda militar al país invadido.⁶¹

2.2.2.2. Discusión

La rapidez con la que actuó el Consejo en el caso de Corea prácticamente cerró la puerta a cualquier debate constitucional sobre el artículo 39. Los únicos pronunciamientos en ese sentido tuvieron lugar en la sesión del 7 de julio de 1950, cuando se debatía la instrumentación del apoyo internacional a Corea del Sur. La omisión de referencias explícitas a artículos de la Carta en el texto de las resoluciones 82 y 83 había generado cierta incertidumbre sobre la naturaleza de la actuación del Consejo, por lo que el representante del Reino Unido estimó pertinente aclarar que la determinación de la existencia de un quebrantamiento a la paz y la recomendación hecha a los miembros de las Naciones Unidas habían sido formuladas bajo la lógica del artículo 39, y no conforme al 42, dada la inexistencia, en aquel momento, de una fuerza internacional puesta directamente bajo el mando del Consejo según el artículo 43. Al respecto afirmó que, “en cualquier caso, dado que nosotros consideramos que el Consejo de Seguridad está actuando bajo el artículo 39 de la Carta, su función no es operativa; todo lo que puede hacer es asegurarse de

⁶¹ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 82, adoptada el 25 de junio de 1950, párr. 1 (operativo); CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 83, adoptada el 27 de junio de 1950, párr. 1 (operativo)

que los esfuerzos individuales de los miembros involucrados estén adecuadamente coordinados”.⁶²

2.2.2.3. Elementos relevantes del caso

En principio, este caso es paradigmático de la conclusión extraída en el caso de la Cuestión Indonesia: los Estados tienen la convicción de que el uso recíproco de la fuerza armada entre dos Estados satisface, *per se*, los estándares de gravedad e internacionalidad que requiere el artículo 39 de la Carta. Aunque en efecto consideramos que es así, es necesario reconocer que este elemento tan aparentemente claro de *opinio iuris*, se diluye por la ausencia de contrapesos políticos a los intereses estadounidenses en el pleno del Consejo. Aun sin hacer caso del hecho de que uno de los miembros permanentes se ausentó de la votación –hecho que responde, no a una convicción jurídica sobre el caso, sino a una posición política–, es necesario reconocer que la eficacia del Consejo para lograr una determinación se debe mucho más a la presión occidental y a la urgencia de los Estados Unidos por impedir que la Península de Corea cayera completa bajo el control soviético, que a cualquier convicción de derecho sobre lo que significa una amenaza, un quebrantamiento o un acto de agresión. A pesar de ello, el mensaje de fondo que la comunidad internacional envió en este caso, en parte por la adopción de la resolución y en parte por la aceptación internacional que tuvo, es unívoco: la

⁶² DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1946-1951), *Op. Cit.*, pág. 442

invasión armada de un Estado a otro, que da lugar a un conflicto armado internacional, habilita *ipso facto* al Consejo para actuar conforme al Capítulo VII.

2.2.3. La Cuestión de Palestina (Ataque israelí a puestos militares sirios en el Lago Tiberiades) (1955)

2.2.3.1. Contexto

El conflicto árabe-israelí de 1948 culminó con la firma de armisticios entre Israel y Egipto, Líbano, Jordania y Siria en la primera mitad de 1949. Estos acuerdos establecieron líneas de cese al fuego y zonas desmilitarizadas que no significaban ningún reconocimiento de fronteras internacionales por parte de Israel. Tras algunos años de tensa calma, el 12 de diciembre de 1955, Israel lanzó un ataque sobre dos puestos militares sirios en la costa noreste del Lago Tiberiades –o el Mar de Galilea, si se atiende a la terminología histórica–, quitándole la vida a 50 sirios y violando flagrantemente el armisticio.⁶³ Según los enviados de las Naciones Unidas en la zona, el ataque había sido una represalia por las interferencias de autoridades sirias en actividades militares israelíes en el Lago, contraviniendo también los términos del armisticio.⁶⁴

2.2.3.2. Discusión

Siria llevó el asunto a la atención del Consejo el 22 de diciembre de 1955. En el proyecto de resolución que presentó se determinaba la existencia de una agresión según las disposiciones del artículo 39 de la Carta y se

⁶³ Cfr. GREILSAMMER, Ilan, La nouvelle histoire d'Israël, S.N.E., Editorial Gallimard, Francia, 1998, pág. 232

⁶⁴ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 111, adoptada el 19 de enero de 1956, párr. 4 (preambular)

buscaba, de conformidad con el artículo 6, la expulsión de Israel de las Naciones Unidas.⁶⁵ El proyecto –casi sobra decirlo– fracasó, pero los miembros permanentes del Consejo sugirieron alternativas para poder adoptar una resolución de consenso que sirviera como llamada de atención a Israel. El 9 de enero de 1956, Francia, el Reino Unido y Estados Unidos enviaron un proyecto que condenaba la violación flagrante del cese al fuego impuesto por el armisticio de 1948 y llamaba a Israel a cumplir con sus obligaciones en el futuro, so pena de que el Consejo considerara “que medidas adicionales serían necesarias para conservar o restaurar la paz”,⁶⁶ pero sin hacer ninguna determinación conforme al artículo 39. El delegado francés explicó el rechazo a la redacción siria diciendo que, aun a pesar de que la operación militar israelí había sido “un acto agresivo (...), un acto que, por su naturaleza, se acercaba tanto como es posible a un quebrantamiento de la paz”,⁶⁷ su duración y alcance habían sido limitados y, por lo tanto, su intención no había sido la de iniciar hostilidades generalizadas contra Siria. Y agregó: “esa es la única razón por la cual (los hechos) no caen dentro del ámbito del Capítulo VII de la Carta; fue por un margen muy reducido que el Consejo escapó de tener que intervenir actuando bajo el artículo 39 y sucesivos”.⁶⁸ Al final hubo cierta discrepancia con las delegaciones de Irán, Yugoslavia y la Unión Soviética sobre el tono que

⁶⁵ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1956-1958), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1959, pág. 170

⁶⁶ *Idem*

⁶⁷ *Idem*

⁶⁸ *Idem*

debía emplearse en la advertencia a Israel, pero la Resolución 111 fue adoptada por unanimidad el 19 de enero de 1956 en el sentido del proyecto.⁶⁹

2.2.3.3. Elementos relevantes del caso

La declaración de la representación francesa antes referida hace de este caso, particularmente si se le ve a la luz de los dos anteriores, uno muy sugerente. Da cuenta de que existe una distinción en lo que a determinación de hechos conforme al artículo 39 se refiere, entre el desarrollo de combates extendidos y recíprocos entre dos países, y los actos agresivos unilaterales de uno hacia otro. Tanto en Indonesia como en Corea, los Estados no dudaron en considerar los hechos como comprendidos en el estándar de internacionalidad y de gravedad del artículo 39 tan pronto como estuvieron convencidos de que las hostilidades constituían un conflicto armado internacional. En este caso –aún reconociendo que el respaldo político occidental al gobierno de Ben Gurión hubiera impedido, fuere cual fuere la magnitud del ataque israelí, una determinación de hechos o una acción del Consejo conforme al Capítulo VII–,⁷⁰ los Estados dudaron que un ataque aislado y no respondido pudiera verdaderamente vulnerar la paz y la seguridad internacionales.

El delegado francés puso sobre la mesa una teoría que quizá acierta en explicar lo que los Estados consideran son los parámetros de gravedad que

⁶⁹ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1956-1958), *Op. Cit.*, pág. 170

⁷⁰ Si bien es cierto que en esos años Estados Unidos había endurecido sus relaciones con Israel, pretendiendo en parte reconciliarse con los estados árabes en su intento por frenar el avance soviético en Asia, muy difícilmente hubiera estado dispuesto a revertir la alianza con el gobierno israelí. Cfr. GREILSAMMER, Ilan, La nouvelle histoire d'Israël, *Op. Cit.*, pág. 232

convierten una acción agresiva de un Estado en una amenaza, un quebrantamiento o un acto de agresión según el numeral 39; los actos hostiles unilaterales que no llegan al nivel de conflicto armado internacional deben tener cierta duración y cierto alcance (*duration and scope*) para poder constituir alguna de esas hipótesis. Ciertamente no profundizó en el punto, pero se observa que bajo el argumento francés se encuentra la percepción de que un ataque aislado, cuya intención era mandar una advertencia y no, por ejemplo, apoderarse de objetivos militares, no satisface el umbral del artículo 39. Por lo demás, queda claro que, como bien lo dijo Francia, el inicio de hostilidades generalizadas contra Siria hubiera dotado de competencia al Consejo para tratar la situación con los mecanismos del Capítulo VII, sea por el agravamiento de la agresión unilateral, sea por la reanudación del conflicto internacional. Ahora, es verdad que ni el texto de la resolución 111, ni las declaraciones hechas en la sesión del 9 de enero nos permiten hacer aseveraciones sobre cual concretamente debe ser la duración y el alcance de un ataque para considerarlo comprendido en el artículo 39, pero el planteamiento de ese esquema ya es bastante útil.

Finalmente vale la pena hacer notar que en el caso que nos ocupa – ahora sí en sintonía con los casos de Indonesia y Corea–, no surgieron entre los miembros del Consejo dudas sobre la suficiente internacionalidad del asunto. No hay mucho que decir al respecto por ahora, pero es patente que los Estados no veían aquí simplemente una controversia bilateral que excluyera el interés internacional.

2.2.4. Denuncia de la URSS (Incidente del U-2) (1960)

2.2.4.1. Contexto

El 1 de mayo de 1960, después de varios años de saber que Estados Unidos espiaba su territorio desde el aire, y sin poder hacer nada al respecto, la Unión Soviética logró derribar un avión norteamericano U-2 que se encontraba en espacio aéreo de su soberanía.⁷¹ Habiendo capturado vivo a su piloto – Francis Gary Powers–, y teniendo evidencias de que la aeronave se encontraba realizando labores de espionaje,⁷² la Unión Soviética llevo el asunto a la mesa del Consejo el día 23 del mismo mes.

2.2.4.2. Discusión

La delegación soviética envió al Consejo un proyecto de resolución que condenaba las incursiones aéreas estadounidenses en territorio de “otros Estados” y determinaba que tales hechos constituían actos agresivos.⁷³ El representante soviético explicó que, en la elaboración del proyecto, su gobierno partía de la premisa de que la invasión del espacio aéreo de un Estado soberano constituía una transgresión grave al “principio de soberanía de los Estados y de inviolabilidad territorial”, mismos en los que “se encuentra el fundamento de las relaciones pacíficas entre los Estados, y cuya violación tiene como consecuencia, por regla general, la guerra”.⁷⁴ En ese sentido, según la

⁷¹ Cfr. GADDIS, John Lewis, The Cold War: a New History, 1° ed., Editorial Penguin Books, Estados Unidos, 2007, pág. 73

⁷² *Ibidem*, pág. 168

⁷³ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1959-1963), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1965, pág. 267

⁷⁴ *Idem*

Unión Soviética, el Consejo se encontraba frente a una agresión que merecía su condena enérgica; más aún considerando el riesgo adicional que significaba el hecho de que el país agraviado, legítimamente, decidiera ejercer represalias, encontrándose la situación internacional como se encontraba y tomando en cuenta la existencia de armas con un poder de destrucción sin precedentes.⁷⁵

Está de más decir que un proyecto de resolución así no tenía posibilidades de ser aprobado. Sin embargo, Estados Unidos y sus aliados se vieron en la necesidad de responder a los soviéticos. Mientras los estadounidenses negaron de plano cualquier intención agresiva y justificaron los actos con argumentos de seguridad nacional, los franceses señalaron que, teniendo la propuesta soviética como fundamento el artículo 39 –aún no haciendo referencia expresa a él–, no podían estar de acuerdo en que éstos constituyeran agresiones en el sentido de tal dispositivo, dado que caían dentro de la categoría de actividades de inteligencia en tiempos de paz, y el derecho internacional, según ellos omiso al respecto, no las calificaba como ilegales.⁷⁶ Argentina, por su parte, sostuvo que, independientemente de la legalidad o ilegalidad de tales actos, cosa que no correspondía al Consejo determinar, la Unión Soviética no había probado que tales actos constituyeran una agresión, aunque quizá podrían considerarse bajo otras hipótesis.⁷⁷

2.2.4.3. Elementos relevantes del caso

⁷⁵ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1959-1963), Op. Cit., pág. 267

⁷⁶ Cfr. *Idem*

⁷⁷ Cfr. *Idem*

El análisis de convicciones jurídicas es particularmente pantanoso en este caso porque, en este más que en otros, las intenciones políticas de los miembros del Consejo dejan muy en la sombra los posibles puntos de derecho formulados en los debates. De entrada, la Unión Soviética no pudo haber tenido en mente que su propuesta fuera adoptada porque eso hubiera requerido el voto favorable de Estados Unidos. Más bien, su intención debió ser la de exhibir a éstos últimos y obligarlos a hacer declaraciones que los comprometieran en el futuro. Ello pone en tela de juicio, primero, que los soviéticos verdaderamente considerasen que esos hechos ameritaban una declaración de guerra bajo el derecho internacional general y, segundo, que en ello radicase un acto de agresión según el artículo 39. Los estadounidenses y franceses tampoco pudieron haber realmente estimado que el sobrevuelo militar del territorio de otro Estado con fines de espionaje no fuese contrario al derecho internacional, porque es evidente que lo es. De hecho, los Estados Unidos, tan sabían que tales actos eran ilegales que, al ser informado sobre el incidente, el presidente Eisenhower ordenó que se emitiera un comunicado de prensa que negara la naturaleza militar de tal operación y atribuyera el sobrevuelo a un error de navegación de una aeronave de medición meteorológica; mentira de la que se arrepentiría más tarde, cuando el Kremlin expuso las evidencias que estaban en su posesión y que desmentían tales afirmaciones.⁷⁸ Empero, estimamos que a la intervención de la Unión Soviética subyace un elemento de convicción jurídica internacional que merece ser expuesto.

⁷⁸ Cfr. GADDIS, John Lewis, The Cold War: a New History, *Op. Cit.*, pág. 168

Analíticamente, este caso se encuentra en la misma categoría que el relativo a las agresiones israelíes a puestos militares sirios en el Lago Tiberiades; ambos se dieron a raíz de un acto agresivo de un Estado contra otro, sin llegar al umbral de un conflicto armado internacional. Eso descartó que los Estados pudieran asumir *a priori* que el Consejo era competente, y los puso de frente a la necesidad de argumentar sobre la competencia o incompetencia del Consejo. Y efectivamente, al igual que en el mencionado caso, el Estado agraviado construyó una teoría de porqué los eventos tenían la gravedad suficiente para ser conocidos por este órgano. En cambio, la aseveración sobre la suficiente internacionalidad del caso nunca tuvo lugar.

Al decir que una transgresión al principio de soberanía de los Estados e inviolabilidad de sus territorios es, según el derecho internacional, un acto que amerita la guerra como represalia, los soviéticos, en clave decimonónica, pasaron por alto la obligación consuetudinaria y convencional que codifica el artículo 2.3 de la Carta: los Estados tienen la obligación de resolver sus disputas –cualquiera que sean– utilizando métodos de arreglo pacífico. Ahora, los miembros del Consejo, lejos de poner su atención sobre este punto, parecieron asentir al principio sugerido por los soviéticos; sus argumentos más bien contendían que los hechos concretos del caso no vulneraban la soberanía de ningún Estado, aún a sabiendas de que sí lo hacían. La conclusión obvia es que los Estados sí observan la transgresión territorial de la soberanía de un Estado, aún siendo una que no implica el uso de la fuerza armada o que no tiene fines directamente agresivos, como un elemento de gravedad que

aproxima una situación al umbral de vulneración a la paz que establece el artículo 39. Una vez más, el caso no alcanza para afirmar qué tan grave debe ser una violación de este tipo –esto es, qué alcance y que duración debería de tener– para poder considerarla válidamente bajo el Capítulo VII, pero el elemento de gravedad es valioso.

2.2.5. La Cuestión de India-Pakistán (1965)

2.2.5.1. Contexto

La disputa entre India y Pakistán por la región de Cachemira estuvo en la mesa del Consejo de Seguridad prácticamente desde sus primeros días, en enero de 1948. Desde aquel momento y hasta septiembre de 1965, el Consejo atendió la situación bajo la lógica de sus atribuciones conforme al Capítulo VI.⁷⁹ Además de varios llamamientos de cese al fuego y alto a las hostilidades, este órgano impulsó un proyecto de plebiscito que pretendía resolver la controversia por la vía democrática y que, a pesar de ser aceptado por ambas partes en un primer momento como posible solución, se hizo inviable con el paso de los años ante la falta de acuerdos y el sabotaje político de los dos gobiernos.⁸⁰ No fue sino hasta que U Thant, Secretario General de las Naciones Unidas, solicitó, el 17 de septiembre de 1965, una resolución que ordenara un cese al fuego como medida provisional, que el Consejo pasaría a discutir la situación bajo la lógica del Capítulo VII.

⁷⁹ Cfr. ROY CHAUDHURY, Rahul, “*The Security Council and the India-Pakistan Wars*” en LOWE, Vaughan, *et. al.*, *The United Nations Security Council and War*, S.N.E., Oxford University Press, Estados Unidos, 2008, págs. 328-329

⁸⁰ Cfr. SCHOFIELD, Victoria, *Kashmir in Conflict*, 1° ed., Editorial I.B Tauris, Reino Unido, 2000, págs. 84-85

2.2.5.2. Discusión

El asunto de Cachemira prácticamente no fue motivo de polémica en el Consejo. Tres días después de la intervención del Secretario General, la delegación de los Países Bajos presentó un proyecto de resolución en el que se hacía notar la incapacidad de las partes para acordar un cese al fuego –mismo que, según el proyecto, era el primer paso necesario para cualquier solución pacífica a la disputa–, y exigía que, a partir de las 7 horas del 22 de septiembre de 1965, cesaran todas las hostilidades entre India y Pakistán.⁸¹ Esta propuesta fue adoptada por diez votos a favor y únicamente una abstención como la resolución 211.

2.2.5.3. Elementos relevantes del caso

El caso de Cachemira contraría, aparentemente, las conclusiones afirmadas con tanta certeza en los casos de Indonesia y de Corea. Visto desde la perspectiva del derecho internacional humanitario, la disputa indio-pakistaní puede considerarse como conflicto armado internacional desde sus primeros días, en 1948, y sin embargo el Consejo de Seguridad tardó casi 17 años en emitir una resolución que lo llevara al ámbito del Capítulo VII.⁸² Ello sugiere que el Consejo no la consideró vulneradora de la paz y la seguridad internacionales en términos del artículo 39 hasta septiembre de 1965 y, por lo tanto, podríamos

⁸¹ *Cfr.* DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1964-1965), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1968, pág. 188

⁸² Cabe aclarar que, aún sin que la resolución 211 hiciera determinaciones expresas, la imposición de una medida obligatoria, como lo fue el alto al fuego, supone la utilización dicho capítulo.

pensar que hasta ese entonces no se estimó competente para atenderlo según esa disposición de la Carta. Quedaría entonces destruida la aseveración de que la existencia de un conflicto armado internacional satisface *a priori* los requisitos competenciales del Capítulo VII.

No obstante, si se ve con mayor detenimiento, lo anterior parece infundado. Que el Consejo no haya ejercido las atribuciones policíacas que le confiere la Carta no necesariamente significa que no se estimaba competente para hacerlo. Puede significar –y ésta es la posición que sostenemos con respecto a este caso– que, sabiéndose competente, no las ejerció por consideraciones de tipo más bien político. Esto es mucho más plausible dado que las partes dieron signos, desde 1948, de disposición para resolver la disputa mediante los mecanismos del Capítulo VI –aún cuando recurrían constantemente a operaciones militares que colocaban la disputa en el marco de un conflicto armado internacional–, y en consecuencia el recurso al Capítulo VII era políticamente inoportuno. Hizo falta que el Secretario General de las Naciones Unidas, principal gestor de los esfuerzos de paz en la disputa, acudiera ante el Consejo a informar que el avenimiento pacífico era cada vez menos realista, para que este órgano tomara la decisión política de ordenar un cese al fuego. Si en 1948 se hubiera propuesto una determinación conforme al Capítulo VII, es probable que ningún miembro la hubiera objetado por motivos de competencia, sino precisamente por su impertinencia política.

Sea como sea, existe una diferencia subyacente entre este caso y los de Indonesia y Corea. La historia de esta resolución y las manifestaciones tanto de

U-Thant como de las delegaciones de los miembros del Consejo, dan cuenta de que, mientras que la de Cachemira fue vista como una controversia internacional que trascendió al uso de la fuerza armada, los otros conflictos se entendieron, desde el principio, como el uso de la fuerza armada con propósitos agresivos. Aquí la vulneración a la paz y la seguridad provino del repetido fracaso de dos Estados contendientes en una disputa en lograr la avenencia pacífica. En Indonesia y Corea, lo que trastocó el orden internacional fue la negación absoluta de la existencia de algo que negociar, y el proceder militar abusivo de un Estado contra otro. Nos encontramos entonces frente a un contraste entre el riesgo para la paz y la seguridad internacional que los Estados perciben en la transgresión a los principios de los artículos 2.3 y 33 por un lado, y 1.1 y 2.4 por el otro; es decir, entre el peligro del arreglo bélico de las controversias y el del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados. En ambos casos el surgimiento de un conflicto armado internacional habilita *ipso facto* al Consejo para hacer valer el Capítulo VII, pero el marco en el que se da la vulneración de la paz y la seguridad internacionales, según lo entienden los Estados, son diferentes.

2.2.6. Carta de fecha 22 de diciembre de 1979 del Representante Permanente de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas (Crisis de la embajada estadounidense en Terán) (1979)

2.2.6.1. Contexto

El 4 de noviembre de 1979, un grupo de estudiantes iraníes tomó por la fuerza las instalaciones de la embajada estadounidense en Teherán y retuvo, en calidad de rehenes, al personal diplomático y consular que ahí se encontraba. Estos hechos, pero sobre todo la anuencia del gobierno revolucionario iraní al secuestro, llevaron al gobierno de Jimmy Carter –uno de los extraños presidentes estadounidenses genuinamente pacifistas– a emprender una ardua campaña internacional para lograr la liberación de sus connacionales por la vía negociada, antes de recurrir a la fuerza unilateral.⁸³ Además de llevar el tema a la Corte Internacional de Justicia –por la vía de la violación de las Convenciones de Viena sobre relaciones consulares y relaciones diplomáticas–, Estados Unidos cabildeó con éxito la unanimidad en la adopción de la resolución 457 del Consejo, el 4 de diciembre, que ponía a cargo del Secretario General una misión de buenos oficios, y que hacía un llamado urgente a Teherán para solucionar el problema. No obstante, la indiferencia iraní al llamado obligó al gobierno estadounidense a buscar, en los últimos días de 1979, que el Consejo diera un paso adicional. Así, el 29 de diciembre, la delegación norteamericana introdujo un proyecto de resolución que, aún sin hacer determinaciones conforme al artículo 39, ponía como fecha límite para la liberación del personal diplomático el 7 de enero, so pena de que ese día se revisaran cuales serían las medidas pertinentes, “de conformidad con los artículos 39 y 41 de la Carta”,

⁸³ Cfr. HOUGHTON, David P., US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis, S.N.E., Cambridge University Press, Reino Unido, 2001, pág. 5-7

para desahogar el problema.⁸⁴ El proyecto fue adoptado por una mayoría de 11 votos con 4 abstenciones, sin que se le hicieran modificaciones significativas.

2.2.6.2. Discusión

La resolución 457, del 4 de diciembre, fue aprobada sin despertar disensos entre los miembros del Consejo, algo francamente raro en una de las épocas más álgidas de la Guerra Fría.⁸⁵ Pero este aparente éxito de la diplomacia estadounidense debe matizarse; el texto de la resolución 457, absolutamente carente de sustancia, estaba lejos de comprometer los intereses de la Unión Soviética o de China, sobre todo ante una actitud tan procaz del gobierno iraní. La adopción de la resolución 461, en cambio, provocó que muchos países estimaran necesario hacer uso de la palabra en las sesiones de los días 29, 30 y 31 de diciembre. Su redacción, aún sin hacer determinaciones o tomar medidas específicas, insinuaba el tránsito de la situación al ámbito del Capítulo VII.

El planteamiento inicial de la delegación estadounidense –encabezada en esa ocasión por Cyrus Vance, Secretario de Estado– fue el siguiente: pasado más de mes y medio del inicio de la crisis, Estados Unidos había acudido ya a la Asamblea General y a la Corte Internacional de Justicia, obtenido de ellas pronunciamientos –en el caso de esta última medidas cautelares–, sin lograr respuesta alguna del gobierno iraní. Lo mismo había

⁸⁴ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/13711, 30 de diciembre de 1979, párrafo 6 (operativo)

⁸⁵ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2178, 4 de diciembre de 1979

sucedido con los intentos del Secretario General de acercarse a los líderes persas. Ello colocaba a Irán, según Vance, “más allá del derecho internacional y más allá de las obligaciones morales que son comunes a las culturas y religiones del mundo”, resultando en que la situación no fuera simplemente un conflicto entre los Estados Unidos e Irán, sino uno “(entre) Irán (y) la estructura del derecho y los mecanismos de paz que todos hemos construido tan laboriosamente”.⁸⁶ Y concluyó diciendo que “(...) si Irán continúa reteniendo a los rehenes después de que el Consejo de Seguridad y la comunidad mundial han exhortado unánimemente a su liberación, las medidas que se tomen en su contra en aplicación del Capítulo VII de la Carta, no solamente se justifican, sino que también son necesarias para promover una solución pacífica a esta crisis”.⁸⁷

Esta misma línea de pensamiento fue seguida por varias delegaciones. Casi todos los oradores remarcaron el carácter especial de la controversia, dada la esencia de las reglas transgredidas. Verbigracia, Noruega afirmó que “el asunto que nos ocupa interesa, no solamente al Irán y a los Estados Unidos, sino a toda la comunidad internacional, pues se trata de principios y normas fundamentales del derecho internacional y de las relaciones internacionales que están siendo violadas por el Irán”, y agregó que “al parecer hemos llegado a un punto en el que los simples llamamientos ya no servirán de nada”; Portugal se manifestó en el sentido de que “las normas aceptadas sobre la práctica

⁸⁶ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2182, 29 de diciembre de 1979, párr. 13 y 15

⁸⁷ *Ibidem*, párr. 19

diplomática y la condición de inmunidad que todas las naciones del mundo han convenido otorgar recíprocamente a su personal diplomático son, en realidad, los requisitos básicos para la discusión pacífica y el arreglo de controversias; por ello su violación constituye una amenaza tan seria a la paz y la seguridad”⁸⁸ y Francia, por su parte, señaló que “las normas generales que rigen las relaciones entre los Estados, especialmente las relativas a las inmunidades diplomáticas (...), deben imponerse a todos en todas las circunstancias, de modo que no se trata aquí solamente de una controversia entre dos Estados miembros”.⁸⁹

También fueron recurrentes las menciones al significado de la indiferencia iraní ante los esfuerzos internacionales por encontrar una solución negociada. Entre otras manifestaciones en este sentido, destacan la de la República Federal Alemana, que consideró oportuno decir que “el flagrante quebrantamiento del principio de inviolabilidad de las misiones diplomáticas (...) y el desprecio abierto de las decisiones de los cuerpos internacionales competentes son (...) eventos que podrían poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”;⁹⁰ la de Japón que afirmó que “la comunidad internacional encuentra absolutamente intolerable que el gobierno de Irán ignore los llamados a la inmediata e incondicional liberación de los rehenes”⁹¹ y la de Bolivia, sosteniendo el argumento de que “nuestra delegación está

⁸⁸ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2182, 29 de diciembre de 1979, párr. 47

⁸⁹ *Ibidem*, párr. 57

⁹⁰ *Ibidem*, párr. 65

⁹¹ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2183, 30 de diciembre de 1979, párr. 46

convencida de que todas las posibilidades de alcanzar un acuerdo pacífico que sea satisfactorio para todas las partes en una disputa deben ser exploradas y agotadas”, pero que “en estas circunstancias, no podemos sino centrar nuestra atención en un hecho lamentable: que el clamor de la comunidad internacional (...), unánime, repetido y consistente (...), ha sido totalmente ignorado por un Estado miembro de la Organización”.⁹²

Por último, cabe hacer mención de las posiciones escépticas al proyecto. Checoslovaquia afirmó que el Consejo no podía conocer de la situación mediante el Capítulo VII, en virtud de que “las oportunidades para la utilización de los mecanismos previstos en el Capítulo VI no han sido agotadas hasta este punto”.⁹³ La Unión Soviética, en sentido análogo, observó que no existía, en la especie, una amenaza sobre la paz y la seguridad internacionales, dado que “la disputa entre Estados Unidos e Irán es (era) una controversia bilateral que no cae en el ámbito del Capítulo VII de la Carta”, y concluyó que no consideraba que, en ese punto de la situación, se hubieran agotado ya “todos los medios tendientes a una solución pacífica de la crisis”.⁹⁴

2.2.6.3. Elementos relevantes del caso

¿Por qué una situación en la que no se determinó la existencia de una amenaza, quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, o de un acto de agresión, reviste interés para este trabajo? Los Estados miembros del

⁹² CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2183, *Op. Cit.* párr. 37 y 38

⁹³ *Ibidem*, párr. 13

⁹⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2184, 31 de diciembre de 1979, párr. 34 y 38

Consejo estaban conscientes –y así lo afirmaron– de que en el Estado en el que se encontraban las cosas en los últimos días de 1979, aún no era pertinente que este órgano ejerciera sus facultades bajo el Capítulo VII. De hecho confiaban que entre el 31 de diciembre y el 7 de enero la advertencia de la resolución 461 surtiera efectos. Pero el sentido de la resolución es claro: si Irán se rehusaba en esos días a comenzar el diálogo, el Consejo procedería conforme a los artículos 39 y 41. Por ello, independientemente de que fuera o no políticamente viable que se adoptaran medidas vinculantes –que no lo fue, el Consejo no revisitó nunca más el asunto– este debate es muy significativo; los Estados explican qué, según su entendimiento, tiene que pasar para que una disputa entre dos Estados, en la que el escenario del conflicto armado se antoja todavía lejano, trascienda a una amenaza a la paz y por qué.

El primer detalle relevante es el argumento recurrente en prácticamente todas las intervenciones –de esto se exceptúan las de las delegaciones checoslovaca, la soviética y la kuwaití– en el sentido de que, dado el carácter fundamental de las normas de protección e inmunidad diplomática y consular, su transgresión empuja una controversia más allá del esquema bilateral del hecho ilícito internacional que acarrea responsabilidad para un Estado. Ello parece sugerir, en principio, que algunos miembros del Consejo percibían en la transgresión de estas reglas una especie de interés legítimo de la comunidad internacional, como si nos encontráramos de cara a normas internacionales de carácter *erga omnes*. Pero afirmar ese extremo parece infundado; los Estados nunca expresaron un sentimiento de agravio personal. Más bien, pareciera que

las palabras citadas de la delegación portuguesa dan en el meollo del asunto: las reglas de protección e inmunidad diplomática y consular son precondiciones del arreglo pacífico de controversias y su transgresión no sólo inhabilita cualquier posibilidad de aplicar el principio del artículo 2.3 y del artículo 33, sino que pone en tela de juicio la mera posibilidad de las relaciones internacionales. Así, más que el advenimiento de un conflicto internacional a raíz de estos hechos, los miembros del Consejo percibieron en esta situación una vulneración indirecta de la paz y la seguridad.

Esta línea de pensamiento parece fungir como elemento de internacionalización en los debates del Consejo. Si esto es así, queda manifiesta la convicción compartida de que una controversia legal entre dos Estados no tendría porque, en principio, interesar al Consejo de Seguridad. Es necesario que, aún no argumentando las partes la existencia de un motivo de guerra latente que pusiera en peligro la paz y la seguridad internacionales, la controversia revista cierto estándar de interés internacional que la lleve más allá del bilateralismo normal de una controversia legal; en este caso, que el sistema de composición pacífica de controversias sea indirectamente trastocado.

Nos encontramos ante un punto de inflexión con respecto a todos los casos hasta aquí analizados. Tanto en Indonesia como en Corea o como en Cachemira, la situación se encontraba ya en un punto de conflicto armado internacional. Como se vio, los Estados no repararon en lo más mínimo sobre la competencia del Consejo para actuar conforme al Capítulo VII. En los casos de los ataques a puestos sirios en el Tiberiades y del incidente del U-2, los Estados

miembros objetaron la competencia en razón del entendimiento que tenían de la gravedad de los hechos, pero nada más. En ninguno, pues, se enfrentaron los Estados a la necesidad de dilucidar si la disputa reunía el suficiente interés internacional como para considerarse una vulneración a la paz y la seguridad internacionales o no, mientras que en éste sucedió lo contrario. En aquéllos, la guerra o su inminencia llevaron la situación al umbral de internacionalidad requerido por el artículo 39 para poder considerarse una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.

Por otra parte, los miembros del Consejo también hicieron señalamientos significativos sobre la gravedad que se requeriría para que la controversia fuese considerada como comprendida en el artículo 39. Las constantes menciones a la displicencia del gobierno revolucionario iraní muestran precisamente eso. En este punto, el elemento central parece ser el fracaso de los mecanismos de arreglo pacífico de controversias. Todas las delegaciones, con las mismas excepciones que antes, condenaron la indiferencia ante los llamados de diferentes órganos y particularmente ante la orden —esa sí, vinculante *ipso iure*— de la Corte Internacional de Justicia. Checoslovaquia, la Unión Soviética y Kuwait, a su vez, argumentaron precisamente que no cabían en la resolución las referencias a la acción del Consejo bajo el Capítulo VII, porque se encontraban disponibles aún, según ellos, los mecanismos pacíficos previstos en el Capítulo VI. Y aún más, el texto mismo de la resolución pone ese punto en evidencia; el último medio para lograr la avenencia de Irán era la amenaza de acción según el artículo 41. Es patente pues, la concepción compartida entre

los Estados de que la medida de la gravedad para una amenaza de este tipo se encuentra en el agotamiento de los mecanismos de solución pacífica de controversias. En este caso, los Estados parecen haber llegado a la conclusión de que la esquividad de Irán a la resolución 461 sería el límite de la posibilidad de arreglo pacífico a corto plazo y, por lo tanto, a partir del 7 de enero estimarían que la situación ya se encontraba en el umbral del artículo 39. Esta conclusión se engarza con la extraída del análisis del conflicto indio-pakistaní en Cachemira.

2.2.7. La situación en los territorios árabes ocupados (Anexión de los Altos del Golán) (1981)

2.2.7.1. Contexto

Mayo y junio de 1967 fueron meses catastróficos para las pretensiones anti-sionistas de los países árabes. No sólo su intento de acabar con la “barraca sionista en Palestina” se vio truncado con la resistencia y la ofensiva israelí en la guerra de los Seis Días, sino que el ejército hebreo logró apoderarse de la Península del Sinaí, de Jerusalén Oriental, Cisjordania y, días más tarde, del territorio sirio de los Altos del Golán, sin sufrir mayores pérdidas materiales.⁹⁵ La comunidad internacional –atada de manos por la Guerra Fría– se limitó a desconocer la validez jurídica de la ocupación,⁹⁶ pero permitió que Israel ejerciera el control *de facto* de esos territorios durante décadas. Empero, la

⁹⁵ Cfr. CULLA, Joan B., La tierra más disputada, 1ª ed., Editorial Alianza, España, 2005, págs., 244-245

⁹⁶ Véase, por ejemplo, la resolución 242 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, que subrayaba como inadmisibles la “adquisición de territorio por medio de la guerra”. Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 242, 22 de noviembre de 1967, párr. 2 (preambular)

incorporación legislativa que hiciera en diciembre de 1981 el Knesset –esto es, la imposición del sistema jurídico israelí– del Golán sirio, colocó de nuevo la atención internacional sobre el asunto de los territorios árabes ocupados. Así, a solicitud de Siria, se celebraron en el Consejo de Seguridad reuniones urgentes los días 16 y 17 de diciembre del mismo año para discutirlo. El resultado fue la adopción unánime de la resolución 497, que afirmaba la inadmisibilidad de “la adquisición de territorio mediante el uso de la fuerza, según la Carta de las Naciones Unidas y los principios de derecho internacional”, establecía que la decisión de Israel de “imponer sus leyes, su jurisdicción y su administración en el territorio sirio ocupado de las Alturas del Golán es nula y sin valor y no tiene efecto alguno desde el punto de vista del derecho internacional”, exigía que se revocase esta decisión y establecía el 5 de enero de 1982 como fecha límite para evaluar el cumplimiento de esta resolución y “examinar la adopción de las medidas que fueran apropiadas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.⁹⁷ Las declaraciones de los Estados al respecto se analizan a continuación.

2.2.7.2. Discusión

El planteamiento que Siria formuló ante el Consejo de Seguridad consistía, de manera sintética, en lo siguiente: la promulgación de una ley que imponía la legislación, la jurisdicción y la administración israelíes en el Golán, constituía, materialmente, la anexión del territorio sirio ocupado desde 1967. Estos hechos, que “flagrantemente violan el derecho internacional” y “desafían

⁹⁷ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 497, 17 de diciembre de 1981, párrafo 2 (preambular), 1,2 y 4 (operativos)

un sistema internacional que fue el resultado de la concepción generalizada de que cada Estado y cada pueblo deben protegerse de la ilegalidad violenta (...),⁹⁸ constituían un acto de guerra en su contra. Por ello, si Israel desoía los llamados internacionales a regresar al *status quo ante*, el Consejo tendría que recurrir a la aplicación de “las medidas pertinentes previstas en el Capítulo VII de la Carta” o, de no suceder esto último, Siria se vería obligado a recurrir a la fuerza armada.⁹⁹ Israel replicó que la ocupación respondía a un interés primario de seguridad nacional, en virtud del uso bélico que Siria había hecho de los Altos del Golán antes de 1967 –durante la guerra de los Seis Días, e incluso desde antes, el ejército sirio se dedicó a bombardear la zona de Galilea desde la posición privilegiada del Golán–; y que la puesta en efecto de legislación israelí únicamente respondía a las necesidades de los habitantes de la zona.¹⁰⁰

La abrumadora mayoría de los Estados –tanto de los miembros del Consejo como de los invitados sin derecho a voto– que participaron, coincidieron con los aspectos fundamentales del argumento sirio. Las delegaciones de Kuwait, Egipto, el Reino Unido, Líbano, Alemania del Este, Japón, Túnez, Panamá, Francia, Turquía, Zaire, Níger, Filipinas, Rumania, y Uganda, denunciaron, aunque con distintas palabras, lo mismo: una anexión de territorio contraria a la Carta de las Naciones Unidas y a los principios del derecho internacional que constituía un acto de agresión de Israel sobre

⁹⁸ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2316, 16 de diciembre de 1981, párr. 7 y 14

⁹⁹ *Ibidem*, párr. 15

¹⁰⁰ *Ibidem*, párr. 19-46

Siria.¹⁰¹ Las de Cuba, la Unión Soviética, China, España, Arabia Saudí, Irlanda, Vietnam, India, Yugoslavia, México, Indonesia y Senegal, además de pronunciarse en un sentido similar, de manera implícita o expresa, llamaron al Consejo a actuar bajo el Capítulo VII de la Carta.¹⁰² Únicamente la representación de los Estados Unidos evitó hacer señalamientos referentes a la legalidad de la acción israelí, contentándose con hacer un llamado a buscar una solución que incluyera el retiro de Israel del territorio en cuestión, de la mano de la afirmación del derecho de todos los Estados del área de vivir en paz “dentro de fronteras seguras y reconocidas”.¹⁰³ Vale la pena citar aquí las intervenciones del delegado francés y las del delegado mexicano –Porfirio Muñoz Ledo, nada menos–, por ser paradigmáticas del tono empleado por los países que apoyaban a Siria. Señaló el representante de la República Francesa: “el gobierno francés condena firmemente estos actos, que equivalen a una anexión, que implican un ataque directo contra la soberanía de Siria en un territorio que le pertenece (...). Este acto (...), que es contrario al derecho internacional y a las resoluciones de las Naciones Unidas, constituye una

¹⁰¹ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2316, *Op. Cit.*, párr. 53 (Kuwait), 62 (Egipto) y 74 (Reino Unido); CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2317, 16 de diciembre de 1981, párr. 15 (Líbano), 45 (Alemania del Este), 53 (Japón), 68 (Túnez), 85 (Panamá), 90 (Francia); CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2318, 17 de diciembre de 1981, párr. 12 (Turquía), 24 (Zaire), 62 (Níger), 66 (Filipinas), 101 (Rumania); CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2319, 17 de diciembre de 1981, párr. 20

¹⁰² Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2317, *Op. Cit.*, párr. 11 (Cuba), 31 (URSS), 39 (China), 66 (España), 105 (Arabia Saudí), 116 (Irlanda), 128 (Vietnam), 155 (India); CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2318, *Op. Cit.*, párr. 54 (Yugoslavia), 81 (México); CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2319, *Op. Cit.*, párr. 11 (Indonesia) y 17 (Senegal)

¹⁰³ *Ibidem*, párr. 32

violación del principio de no adquisición de territorios por la fuerza”.¹⁰⁴ Muñoz Ledo, a su vez, afirmó: “el principio de la integridad territorial de los Estados es el fundamento de la convivencia internacional y, si aceptáramos su violación, estaríamos dañando seriamente la paz que es nuestro deber salvaguardar. Dejaríamos al arbitrio de los más poderosos la delimitación de sus propias fronteras, y condenaríamos a la indefensión a la mayor parte de los Estados”.¹⁰⁵

2.2.7.3. Elementos relevantes del caso

Si algo caracterizó el discurso de la multitud de países que apoyaron a Siria en las sesiones 2316, 2317, 2318 y 2319 es la presencia de elementos jurídicos en su argumentación. Mucho más que en otras ocasiones, donde se suele hablar de la desestabilización regional, fracaso en solucionar pacíficamente una controversia o uso ilegítimo de la fuerza, en la cuestión de los territorios árabes ocupados, y en particular la de los Altos del Golán, los Estados acentúan como motivación de la acción del Consejo la ilegalidad de una situación. Concretamente, de las pretensiones legislativas de Israel en suelo sirio. Esto, por supuesto, destaca en el texto de la resolución 467; como si fuera la Corte Internacional de Justicia, el Consejo sentencia ilegales las acciones de Israel y le exige detenerlas. Cabe, sin duda, criticar esta actitud del Consejo.

¹⁰⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2317, *Op. Cit.*, párr. 90

¹⁰⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2318, *Op. Cit.*, párr. 72

Sin embargo, esta actitud de los Estados –*convicción*, si se nos permite–, despierta interrogantes muy sugerentes en el contexto de este trabajo. Está claro que no todas las infracciones al derecho internacional constituyen amenazas, quebrantamientos o actos de agresión conforme al artículo 39; también está claro que no todas las amenazas, quebrantamientos o actos de agresión tendrían necesariamente que implicar un acto de ilegalidad internacional. Pero, ¿hasta qué punto una transgresión al derecho internacional, y lo flagrante que sea, representa un elemento de gravedad suficiente para efectos de considerar un hecho como comprendido en alguna de las hipótesis del artículo 39?

En este caso, la competencia del Consejo para considerar la situación en el marco del Capítulo VII nunca fue motivo de controversia. La vehemencia de las denuncias de ilegalidad de los actos de Israel sugiere que es precisamente esta ilegalidad flagrante, que todos los Estados observan y desprecian, la que eleva la situación –que no es de violencia militar, sino que es simplemente un acto legislativo– al umbral del artículo 39, independientemente de la hipótesis que los Estados hayan sugerido aplicable. Está claro entonces que la flagrancia de las violaciones al derecho internacional es un elemento de gravedad a considerar en el examen de competencia del Consejo de Seguridad cuando no se encuentra en presencia de un conflicto armado internacional.

Por lo que hace a la evaluación del grado de internacionalidad de la situación, la actitud de los miembros del Consejo parece estar en sintonía con lo dicho en el caso de la crisis de la Embajada estadounidense en Terán; la

percepción de alguno de los Estados involucrados en la controversia o de terceros de que los hechos constituyen un *casus belli* suficiente como para desatar un conflicto armado internacional, satisface, sin necesidad de mayores constataciones, el umbral de interés internacional que el artículo 39 exige.

2.2.8. Cuestión relativa a la situación en la región de las Islas Malvinas (1982)

2.2.8.1. Contexto

El reclamo argentino de soberanía sobre las Islas Malvinas llegó a la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1965. En diciembre de ese año, la Asamblea adoptó la resolución 2065, mediante la cual se reconocía la existencia de una disputa entre el Reino Unido y la República de Argentina relativa a la titularidad de la soberanía sobre las Islas Malvinas, y se hacía un llamado a las partes para alcanzar una solución negociada.

Esa resolución marcó el inicio de un período en el que Argentina se valdría de todos los medios diplomáticos a su alcance para ventilar la disputa ante la comunidad internacional y forzar a los británicos a sentarse en la mesa de negociación. No obstante, a lo largo de prácticamente 17 años, Argentina no logró entablar con su contraparte un diálogo situado en la lógica pro-descolonización de la Asamblea General. El Reino Unido, por el contrario,

permaneció –y permanece hasta nuestros días– inflexible en su argumento de que es la voluntad de los isleños la que gobierna jurídicamente la disputa.¹⁰⁶

En este contexto, la actitud incendiaria de los medios de comunicación y el nivel de exaltación de la opinión pública de ambos países, llevaron a que el desembarco de obreros argentinos contratados por una empresa británica en las islas Georgias del Sur el 19 de marzo de 1982, fuera interpretado por el Reino Unido como una provocación de Buenos Aires.¹⁰⁷ En ese panorama, siendo inminente la movilización de la Marina Británica a las Malvinas y ante la cerrazón del Reino Unido para discutir el fondo del asunto,¹⁰⁸ la Junta Militar argentina ocupó las Islas Malvinas el 2 de abril del mismo año, fecha para la cual el Consejo de Seguridad estaba ya en conocimiento del asunto.

2.2.8.2. Discusión

El 2 de abril de 1982, la delegación del Reino Unido, denunciando la ocupación argentina de territorio británico que estaba teniendo lugar en ese preciso momento, sometió a consideración del Consejo de Seguridad un proyecto de resolución que calificaba como “invasión” las operaciones militares argentinas en las Malvinas y que determinaba la existencia de un quebrantamiento de la paz en esa región. En general, los miembros del Consejo y los Estados invitados a la sesión sin derecho a voto respaldaron la posición británica. Empero, la Unión Soviética denunció la actitud negligente del Reino

¹⁰⁶ Cfr. COSTA MÉNDEZ, Nicanor, Malvinas: ésta es la historia, 1° ed., Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993, págs. 45-50

¹⁰⁷ *Ibidem*, pág. 155.

¹⁰⁸ *Ibidem*, págs. 176-177

Unido en la negociación de un problema de descolonización que, por disposición de la Carta, estaba obligado a resolver.¹⁰⁹ La única oposición manifiesta al proyecto británico la expresó Panamá con apoyo de Brasil, Bolivia y Perú –Estados invitados sin derecho a voto–, bajo el argumento de que era realmente la ocupación británica de las islas la que era ilegal y constituía una amenaza a la paz, y no las acciones de Argentina.¹¹⁰ El proyecto se adoptó finalmente con algunas modificaciones menores el 3 de abril, bajo el número de resolución 502. Sólo la Unión Soviética, China, España y Polonia se abstuvieron; Panamá votó en contra.

2.2.8.3. Elementos relevantes del caso

Partamos por aceptar que para la Unión Soviética y para China no tenía ningún sentido enfrentarse al Reino Unido en un asunto que le era prioritario y que para ellos carecía de interés político. Quizá ello y el francamente magro músculo diplomático argentino fuera de su área de influencia, expliquen políticamente el escaso debate que en el Consejo suscitó el asunto de las Islas Malvinas y la rápida determinación de un quebrantamiento de la paz. Sin embargo, hay elementos en las declaraciones de varios países que son sugerentes para efectos de esta tesis.

No hay duda de que la situación de las Malvinas es similar a la disputa India-Pakistán por Cachemira. Ambas son controversias internacionales en sentido estricto –dos Estados están en desacuerdo sobre un punto de derecho–

¹⁰⁹ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1985-1988), Naciones Unidas, Capítulo VIII, Nueva York, 2000, pág. 228

¹¹⁰ *Ibidem*, pág. 227

que escalaron a un conflicto internacional, y ambas fueron objeto de acercamiento pacífico previo y de compromisos sobre mecanismos de negociación entre las partes. La diferencia estriba, quizá, en que en aquel conflicto las partes nunca claudicaron expresamente en su intención de lograr un acuerdo por la vía pacífica, y fue necesario que el Secretario General determinara su inviabilidad para que el Consejo actuara conforme al Capítulo VII; mientras que en éste, una de las partes abiertamente renunció a los canales de solución pacífica y así lo hizo saber a la comunidad internacional.

De los debates del 2 y 3 de abril parece desprenderse que en esta elección abierta de la vía bélica para solucionar la disputa –esto es, la violación flagrante al principio de los artículos 2.3 y 33 de la Carta–, radica el elemento que los Estados consideraron transgresor de la paz y la seguridad internacionales, y que dotó al Consejo de competencia para determinar un quebrantamiento según el artículo 39. En ese sentido, varios Estados utilizaron expresiones como: “la República de Argentina recurrió al uso de la fuerza en lugar de seguir por el camino de la discusión y la negociación”,¹¹¹ “Argentina violó el principio de no uso de la fuerza y su principio concomitante de arreglo pacífico de controversias”,¹¹² “el uso de la fuerza resulta lamentable y no producirá un arreglo justo y duradero de la disputa”¹¹³ o “aún reconociendo la

¹¹¹ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1985-1988), *Op. Cit.*, pág. 227. (Canadá)

¹¹² *Idem*, (Japón)

¹¹³ *Idem*, (Estados Unidos)

justa reivindicación de Argentina sobre las Malvinas, es lamentable que haya optado por ese método en este asunto”.¹¹⁴

De esta forma, la ausencia de deliberación sobre la competencia del Consejo para echar mano del Capítulo VII en este asunto, parece confirmar que una claudicación, ya tácita, como en Cachemira, ya expresa, como en este caso, de cumplir con el principio de solución pacífica de controversias –artículos 2.3 y 33 de la Carta–, a partir de la cual se origina un conflicto armado internacional, se encuentra comprendida *ipso facto* en lo que los Estados consideran constituye el estándar de internacionalidad y gravedad establecido por el artículo 39.

2.2.9. La situación entre el Irán y el Iraq (1987)

2.2.9.1. Contexto

El 22 de septiembre de 1980, Saddam Husein –presidente iraquí en la época– ordenó una ofensiva aérea sobre Irán con la intención expresa de recuperar la soberanía de su país sobre la integridad del Shatt al-Arab, cedida voluntariamente cinco años atrás, en el Acuerdo de Argel.¹¹⁵ Esto desencadenó un conflicto que, contrario a las estimaciones confiadas del gobierno iraquí sobre su duración y desenlace,¹¹⁶ se prolongaría por ocho años y sería peleado

¹¹⁴ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1985-1988), *Op. Cit.*, pág. 228, (Uganda y Togo)

¹¹⁵ *Cfr.* POLK, William R., Understanding Iraq, 1º ed., HarperCollins Publishers, Estados Unidos, 2005, pág. 129

¹¹⁶ *Cfr.* TRIPP, Charles, A History of Iraq, 3º ed., Cambridge University Press, Estados Unidos, 2007, págs. 223-224

en territorio de ambos países, con consecuencias económicas, humanitarias y geopolíticas de mayor calado.

En la arena de las Naciones Unidas el asunto fue objeto de un tratamiento, por decir lo menos, *sui generis*. La pérdida del aliado incondicional que para Estados Unidos representaba el Irán del Sha antes de la revolución de 1979, significó un debilitamiento notable de su posición en el Golfo Pérsico y en Medio Oriente en general. Al mismo tiempo, su relación con Iraq, por años cercano a la Unión Soviética, seguía siendo fría.¹¹⁷ Moscú no se encontraba en una situación muy diferente: el distanciamiento entre el Irán revolucionario y Estados Unidos le abría la puerta a una posible área de influencia nueva con aquél, por lo que su apoyo a Iraq estaba congelado.¹¹⁸ La cautela, entonces, era una obligación para las potencias. Así, el 26 de septiembre de 1980, ambos países acordaron en Nueva York mantenerse neutrales frente al conflicto por el Shatt al-Arab.¹¹⁹

Lo anterior explica la pasividad inicial del Consejo en esta problemática. En un primer momento, entre el estallido de la guerra y junio de 1982, el asunto fue prácticamente relegado de la agenda del Consejo y encomendado al Secretario General para encabezar los intentos de mediación entre Irán e Iraq. Luego, entre 1982 y 1986, el Consejo lo incorporó a sus debates, pero se limitó a emitir resoluciones que, a pesar de lamentar las cuantiosas pérdidas humanas e incluso denunciar el uso de armas químicas, solamente llamaban a

¹¹⁷ Cfr. HUME, Cameron R., The United Nations, Iran, and Iraq, S.N.E., Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, Estados Unidos, 1994, pág. 57

¹¹⁸ *Ibidem*, pág. 59

¹¹⁹ *Ibidem*, pág. 60

las partes a poner un alto al fuego. No fue sino hasta 1987 cuando, empujados por el cabildeo del Secretario General Pérez de Cuéllar y, principalmente, por la amenaza de que el conflicto agravara la ya de por sí precaria condición de la navegación en el Golfo –cuya víctima principal era el flujo petrolero–, los miembros permanentes del Consejo decidieron que era necesario poner fin a la guerra valiéndose del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.¹²⁰ De esta forma, el 20 de julio de 1987, se adoptó por unanimidad la resolución 598, en la que, actuando expresamente bajo los artículos 39 y 40, se determinaba la existencia de un quebrantamiento de la paz y se ordenaba un cese al fuego inmediato.

2.2.9.2. Discusión

Aunque el Consejo tardó 7 años en empezar a considerar la situación entre Irán e Iraq bajo el Capítulo VII, no existe nada que indique que los Estados no lo estimaban competente para ello desde septiembre de 1980, cuando Iraq invadió Irán. Aún más, la resolución 598 no suscitó nunca escepticismo sobre la capacidad legal del Consejo para abordar la situación conforme a ese capítulo. Al contrario, varios Estados solicitaron su aplicación mucho antes de que se emitiera esa resolución¹²¹ y su petición fue desoída, no por razones de derecho, sino por los motivos políticos que antes se expusieron.

¹²⁰ Cfr. HUME, Cameron R., The United Nations. Iran, and Iraq, *Op. Cit.*, págs. 90-92 y 98

¹²¹ Sirva de ejemplo la intervención del Secretario General de la Liga Árabe en la 2663ª reunión del Consejo: “los estados árabes esperan que el Consejo de Seguridad implemente de forma urgente las disposiciones de la carta de las Naciones Unidas, en particular los artículo 36 y 37 del Capítulo VI, y el Capítulo VII”, DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1985-1988), *Op. Cit.*, pág. 186

No hay, pues, nada que nos interese de los debates en el Consejo sobre el tema.

2.2.9.3. Elementos relevantes del caso

El asunto de Irán-Iraq y su tratamiento en el Consejo de Seguridad abonan en la conclusión de que los Estados observan en la transgresión de los principios de solución pacífica de controversias y/o de no uso de la fuerza –esto es, en un conflicto armado internacional– elementos de gravedad e internacionalidad suficientes como para que el Consejo tenga competencia bajo el artículo 39 y el Capítulo VII. De los textos de las resoluciones emitidas antes de 1987 se desprende que la comunidad internacional advirtió desde el principio del conflicto la existencia de un conflicto que ponía en riesgo la paz y la seguridad internacionales. Muestra de ello son la resolución 514, adoptada por unanimidad el 12 de julio de 1982, que lee: “El Consejo de Seguridad (...) profundamente preocupado por (...) el conflicto entre ambos países, que ha resultado en la cuantiosa pérdida de vidas humanas (...) y que ha puesto en peligro la paz y la seguridad (...)”;¹²² la resolución 540 del 31 de octubre de 1983, adoptada por doce votos a favor y tres abstenciones, que dice: “Deplorando una vez más el conflicto entre los dos países, (...) Condena todas las violaciones del derecho internacional humanitario (...)”;¹²³ la resolución 582 del 24 de febrero de 1986, adoptada por unanimidad, en la que el Consejo se declara “profundamente preocupado por (...) el conflicto entre ambos países

¹²² CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONALES UNIDAS, Resolución 514, 12 de julio de 1982, párrafo 2 (preambular)

¹²³ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONALES UNIDAS, Resolución 540, 31 de octubre de 1983, párr. 5 (preambular) 2 (operativo)

(...)” y en donde hace énfasis en “el principio de inadmisibilidad de la adquisición de territorio por medio de la fuerza”,¹²⁴ o la resolución 588 del 8 de octubre de 1986, adoptada por unanimidad, que hace notar en sus párrafos preambulares “la obligación de los Estados Miembros de abstenerse en sus relaciones internacionales del uso o la amenaza de la fuerza en contra de la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado” y “la obligación (...) de resolver sus disputas internacionales por medios pacíficos, de manera tal que no se pongan en peligro la paz ni la seguridad internacionales ni la justicia”.¹²⁵

Es evidente, entonces, que el Consejo, a sabiendas de que se un conflicto internacional que violentaba el artículo 2.4 de la Carta se encontraba en curso, decidió políticamente no ejercer las atribuciones que el Capítulo VII le confiere y que, en el momento en que optó por hacerlo, lo hizo en el contexto de una situación que los Estados entienden comprendida en el artículo 39, estando consecuentemente facultado para hacerlo.

2.2.10. La situación entre el Iraq y Kuwait (1990)

2.2.10.1. Contexto

La guerra librada con Irán durante ocho largos años dejó la economía iraquí en un Estado de quiebra infranqueable. En 1988, terminado el conflicto, Iraq había contraído una deuda extranjera calculada en 80 mil millones de

¹²⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONALES UNIDAS, Resolución 582, 24 de febrero de 1986, párr. 3 y 6 (preambulares)

¹²⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONALES UNIDAS, Resolución 588 (1986), 8 de octubre de 1986, párr. 4 y 5 (preambulares)

dólares y debía enfrentar una reconstrucción nacional cuyo costo ha sido estimado en 230 mil millones de dólares.¹²⁶ En este escenario, Saddam Hussein emprendió una campaña internacional para conseguir de los países miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, particularmente de los Estados árabes, el establecimiento de un esquema de cuotas de volúmenes de venta de crudo por país que concediera a Iraq una porción privilegiada en el mercado, además de una condonación de la deuda árabe contraída durante la guerra, bajo el argumento de que Iraq había combatido al enemigo común que era Irán, no en defensa de un interés individual, sino en nombre del mundo árabe.¹²⁷ Pero la respuesta de Kuwait y de los Emiratos Árabes Unidos sería otra; lejos de responder al llamado de “solidaridad” de Hussein, optaron por aprovechar los bajos precios del crudo e ignorar el sistema de cuotas. Esto fue visto por el líder iraquí como equivalente a una declaración de guerra.¹²⁸ Así, en julio de 1990 el ejército iraquí se movilizó a la franja fronteriza con Kuwait bajo el argumento internacional de defender su territorio del aprovechamiento ilícito que Kuwait hacía de los campos petroleros compartidos en Rumalia.¹²⁹ El 1 de agosto, finalmente, Iraq invadió Kuwait.

La respuesta internacional fue inmediata. El 2 de agosto el Consejo de Seguridad se reunió urgentemente y aprobó, por catorce votos a favor y cero en contra –Yemen se ausentó de la sesión–, la resolución 660, que entre otras

¹²⁶ Cfr. FREEDMAN, Lawrence, *et. al.*, The Gulf Conflict 1990-1991, S.N.E., Princeton University Press, Estados Unidos, 1995, pág. 39

¹²⁷ *Ibidem*, págs. 40-45

¹²⁸ *Ibidem*, pág. 46

¹²⁹ *Ibidem*, pág. 49

cosas determinaba que la invasión iraquí a Kuwait constituía un quebrantamiento de la paz según el artículo 39 de la Carta y que ordenaba al Estado invasor, como medida provisional, retirar sus tropas a los puestos donde se encontraban antes del 1 de agosto.

2.2.10.2. Discusión

La única expresión de disenso en la 2932ª reunión del Consejo –donde se adoptó la resolución 660– fue la contradictoria intervención del representante iraquí, que había sido invitado sin derecho a voto. En su intento por justificar la intervención armada de su gobierno en Kuwait, señaló que los hechos que estaban teniendo lugar en aquel país eran asunto doméstico kuwaití, y que Iraq únicamente respondía a la solicitud que el “Gobierno Provisional Libre de Kuwait” le había formulado para restablecer la seguridad y el orden.¹³⁰ El argumento, casi irrisorio, fue rechazado rotundamente por los miembros del Consejo, que utilizaron en sus intervenciones expresiones como “invasión de gran escala” y “acto de agresión incuestionable” para calificar los hechos.¹³¹ Incluso ameritó una réplica de la delegación estadounidense que, más que ser de interés específico para este trabajo, transcribimos por la joya histórica que representa un cinismo de semejante acidez: “(...) los iraquíes cometieron un error grave” señaló el representante de Washington, “en lugar de organizar su *coup d'état* e instalar al llamado ‘gobierno provisional libre’ antes de la invasión,

¹³⁰ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 2007, pág. 882

¹³¹ *Ibidem*, pág. 883

lo hicieron todo al revés: invadieron Kuwait y hasta entonces organizaron un golpe de estado, en un intento descarado por justificar sus actos”.¹³²

2.2.10.3. Elementos relevantes del caso

Esta resolución es paradigmática de la conclusión que se ha extraído de todos los casos de conflictos armados internacionales que se han revisado hasta ahora: el uso de la fuerza de forma agresiva y en exclusión de cualquier posibilidad de negociación –esto es, la transgresión del principio del artículo 2.4 de la Carta–, dando pie a un conflicto armado internacional, la consideran los Estados comprendida *a priori* en las hipótesis del artículo 39. Los Estados, al igual que en Indonesia, Corea, Cachemira o en el conflicto del Shatt-al-Arab, no se detuvieron a analizar si existían los elementos de internacionalidad o de gravedad suficientes para considerar competente al Consejo de Seguridad en el ejercicio de sus facultades conforme al Capítulo VII; la sola constatación de la existencia de un conflicto armado internacional fue suficiente para estimarlo así.

Ahora bien, ello no obsta para reconocer que, en lo político, la presteza con la que esta resolución fue adoptada, y la facilidad sin precedentes con la que fue orquestada la acción multilateral en el Golfo Pérsico, se deben al momento histórico que significó para las relaciones internacionales el ocaso de la Guerra Fría. Por primera vez desde la creación de las Naciones Unidas, el Consejo actuó de forma genuinamente unánime. Pero este hecho, lejos de erosionar el punto de *opinio iuris* arriba mencionado, sirve sólo para entender el

¹³² DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 883

marco político de una situación en la que los Estados manifestaron con bastante claridad sus convicciones jurídicas sobre el artículo 39 y el Capítulo VII.

2.2.11. Paz y seguridad en África (Consideración de la disputa fronteriza entre Yibuti y Eritrea) (2008)

2.2.11.1. Contexto

Entre la localidad yibutí de Daddato y el Mar Rojo corre una franja de tierra de aproximadamente 70 kilómetros de longitud que fue establecida en 1901 como la frontera que separaba las posesiones coloniales italianas en Etiopía del Yibuti francés. Esa delimitación, no ratificada nunca por Etiopía – cuando ejercía su soberanía sobre el actual territorio eritreo–, ni por Eritrea o por Yibuti –Estados que surgieron tras la descolonización de África–, fungió durante décadas como los límites de facto entre éstos. Lo mismo sucedió con la posesión de la minúscula isla Doumeira, a escaso medio kilómetro de la costa africana, en el Mar Rojo; nunca expresamente acordada entre Eritrea y Yibuti, la ejercía pacíficamente este último.¹³³

Lamentablemente, la cuestión cambiaría hacia abril del 2008, cuando las fuerzas armadas de Eritrea, sin que mediara ninguna reivindicación jurídica en lo internacional, atravesaron esta línea y se internaron en la zona de Ras Doumeira –territorio yibutí– para iniciar la construcción de una carretera y de

¹³³ *Cfr.* SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe de la misión de determinación de hechos de las Naciones Unidas sobre la crisis entre Djibouti y Eritrea, Documento S/2008/602, Naciones Unidas, 12 de septiembre de 2008, párr. 10-16

algunas instalaciones militares tanto en la costa como en la isla Doumeira. Habiendo fracasado los intentos de acercamiento diplomático entre los dos países, el conflicto terminó por escalar a un nivel mayor cuando, el 10 de junio del mismo año, luego de que Yibuti acogiera a 50 desertores eritreos, el ejército eritreo abrió fuego en contra de los puestos militares de su vecino del sur, dejando un saldo de 44 soldados muertos y 19 desaparecidos.¹³⁴

El Consejo de Seguridad se pronunció al respecto a penas el 12 de junio de 2008, por medio de una declaración del Presidente, que manifestaba su consternación por los hechos y atribuía a Eritrea la autoría de las hostilidades. Posteriormente, a solicitud de Yibuti, el Consejo celebraría sesiones sobre el tema los días 24 de junio y 23 de octubre, sin que se adoptara ninguna decisión. No fue sino hasta enero de 2009 cuando finalmente se aprobó por unanimidad una resolución –la 1862– que, aún sin hacer determinaciones expresas o manifiestamente actuar bajo el Capítulo VII, exigía a Eritrea que retirara sus tropas de la zona y que cooperara en la búsqueda de una solución pacífica a la controversia, en cumplimiento de “sus obligaciones internacionales como miembro de las Naciones Unidas”, y respetando los “principios mencionados en los párrafos 3, 4 y 5 del Artículo 2 y el Artículo 33 de la Carta”.¹³⁵

2.2.11.2. Discusión

¹³⁴ Cfr. SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe de la misión de determinación de hechos de las Naciones Unidas sobre la crisis entre Djibouti y Eritrea, *Op. Cit.*, pág. 7

¹³⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 1862, 14 de enero del 2009, párrafo 5 (operativo)

La denuncia que hizo Yibuti en su argumento oral el 24 de junio del 2008, a juzgar por el tiempo que empleó en cada punto, no radicaba tanto en lo que llamó “ocupación del territorio yibutí por parte de las tropas eritreas”,¹³⁶ sino en la indisposición de su vecino del norte para solucionar por la vía pacífica la controversia que existía entre ellos. Entre otras cosas, afirmó que “Eritrea se ha negado a toda mediación y se ha empeinado en negar la existencia de un problema”, que “no hay justificación que exima a Eritrea de sus obligaciones hacia la comunidad internacional; (...) observamos el constante desafío hacia todas las misiones de buenos oficios que se han realizado”, y que, “de hecho, desde la condena del Consejo el 12 de junio, no ha habido acontecimientos positivos ni ha habido ninguna señal de buena voluntad acerca de una solución pacífica de la controversia por parte de las autoridades eritreas; todo lo contrario (...)”.¹³⁷ En este mismo sentido, la mayoría de los Estados que se manifestaron en esa sesión centraron su atención en la preocupación internacional que despertaba la existencia de una disputa sobre delimitación territorial que debía ser resuelta por el canal de los buenos oficios, la negociación o el arreglo judicial, y no sobre el hecho de que tropas eritreas se hubieran apoderado del territorio en disputa o sobre las hostilidades militares en contra de Yibuti.¹³⁸ Únicamente Estados Unidos se aventuró a ir más lejos y señalar que “si Eritrea no apuesta por una solución pacífica y no retira las

¹³⁶ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5924, 24 de junio de 2008, pág. 4

¹³⁷ *Ibidem*, págs. 5 y 6

¹³⁸ *Ibidem*, págs. 9 (Francia e Indonesia), 10 (Rusia), 11 (China), 12 (Vietnam), 13 (Panamá, Reino Unido e Italia), 14 (Costa Rica) y 15 (Croacia)

fuerzas de su frontera con Yibuti, el Consejo de Seguridad debería barajar la posibilidad de adoptar las medidas apropiadas”.¹³⁹

Tres meses después, cuando el Consejo se volvió a reunir para tratar el asunto, el 23 de octubre, el tono de los Estados participantes en la sesión fue prácticamente el mismo, acaso más vehemente. Yibuti permaneció en la línea de condenar el desaire eritreo al diálogo, pero esta vez dejó ver que lo comenzaba a considerar como un *casus belli*. En la especie, el representante yibutí declaró que, “habida cuenta de que Eritrea sigue ciega ante la gravedad de la situación, y de que continúa rechazando todos los intentos de las organizaciones regionales e internacionales por convocar a conversaciones (...), se hace cada vez más obvio que Eritrea no quiere respetar las normas y obligaciones internacionales”, y añadió que “resulta utópico creer que podamos tener aun un mínimo de progresos (sic) hacia el diálogo o la normalización de las relaciones ante un agresor silencioso e insensato. Para celebrar un debate se necesitan dos partes”.¹⁴⁰ Y concluyó llamando al Consejo a la acción inmediata, diciendo que, “una pasividad continua, cualquiera que sea la forma que adopte, no solamente alentará, sino que gratificará la actitud de Eritrea. Esto sólo dejará una opción a mi país: la guerra”.¹⁴¹ Francia, aliada estratégica de Yibuti, consideró que “la persistencia de esta crisis, así como la renuencia de Eritrea a entablar un diálogo, representan una grave amenaza para Yibuti y la

¹³⁹ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5924, *Op. Cit.*, pág. 15

¹⁴⁰ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.6000, 23 de octubre de 2008, pág. 3

¹⁴¹ *Ibidem*, pág. 4

región en su conjunto”.¹⁴² El Reino Unido, por su parte, manifestó que “si Eritrea sigue bloqueando los esfuerzos internacionales orientados a facilitar el diálogo, determinar acuerdos futuros para reducir la presencia militar y adoptar medidas de fomento de la confianza, el Consejo de Seguridad tendrá que estudiar las medidas que podría adoptar para superar el *impasse*”.¹⁴³ De manera análoga, Panamá estimó que “de continuar la situación en la que nos hallamos, donde una parte se rehúsa a cooperar, las Naciones Unidas no tendrán más remedio que defender la integridad territorial de Yibuti”,¹⁴⁴ mientras que Costa Rica expresó su convicción de que “la posición asumida por Eritrea en el escenario de su controversia con Yibuti, constituye una seria desatención de sus obligaciones y una preocupante muestra de irrespeto al derecho internacional, que amenaza la paz y la seguridad internacionales”.¹⁴⁵ Estados Unidos, por último, se dijo extremadamente preocupado por “el ataque no provocado de Eritrea contra las fuerzas de Yibuti y su subsiguiente renuencia a retirar sus fuerzas o a entablar un diálogo para distender la situación”.¹⁴⁶ Otros países, sin hacer manifiesta la censura a Eritrea, encomiaron también al avenimiento de las partes.¹⁴⁷

2.2.11.3. Elementos relevantes del caso

¹⁴² CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.6000, *Op. Cit.*, pág. 6

¹⁴³ *Ibidem*, pág. 9

¹⁴⁴ *Ibidem*, pág. 13

¹⁴⁵ *Ibidem*, pág. 12

¹⁴⁶ *Ibidem*, pág. 13

¹⁴⁷ *Ibidem*, págs. 7 (Burkina Faso y Bélgica), 9 (Italia), 10 (Indonesia y Rusia), 11 (Sudáfrica y Croacia) y 14 (China)

Las deliberaciones de los días 24 de junio y 23 de octubre de 2008, aun no resultando directamente en una decisión del Consejo, son valiosas para esta tesis porque la abrumadora mayoría de los Estados participantes estimó que se encontraban ante una controversia internacional que se perfilaba para comprometer la paz y la seguridad internacionales, donde el factor central de agravamiento no era tanto el proceder militar de Eritrea, sino su desdén por sujetarse al diálogo y a la negociación. Dicho de otra forma, nos encontramos ante una situación que pone en evidencia, si se nos permite plantearlo así, uno de los elementos del régimen de gravedad que los Estados estiman aplicable a una controversia internacional para su consideración dentro del estándar del artículo 39.

Es muy claro que los Estados ubican la disputa entre Yibuti y Eritrea en el marco de una controversia cuya continuación es susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales –artículos 2.3 y 33 de la Carta de las Naciones Unidas– y no en el del uso ilegítimo de la fuerza –artículo 2.4–. Las referencias citadas anteriormente dan cuenta de que, a diferencia de la guerra de Corea en 1950 o la del Golfo Pérsico en 1991, los miembros del Consejo no identificaban como potencialmente amenazadores para la paz los actos unilaterales agresivos de Eritrea, sino su incapacidad para plantear sus pretensiones como argumentos jurídicos y ventilarlos por la vía pacífica ante la comunidad internacional. Ese es, digamos, el elemento disruptivo de la paz y la seguridad internacionales en este caso. Sigue preguntarnos por los factores de gravedad que convierten a ese elemento

verdaderamente en una amenaza o en un quebrantamiento para la paz internacional.

El primero se encuentra en el planteamiento del representante de Yibuti; el desaire absoluto de Eritrea a sus intentos de acercamiento estaba dando gradualmente lugar a un motivo de guerra. En ese tenor, es claro que no cualquier negativa a negociar una litis da lugar a un hecho que, según el artículo 39, vulnere la paz y la seguridad internacionales. Pero si esa negativa constituye una violación al principio de integridad territorial de los Estados, por ejemplo, y lleva a una de las partes a considerarla como *casus belli*, entonces quizá sí compete al Consejo de Seguridad tomar parte en la controversia.

El otro factor de gravedad, mucho más claro en el debate de los miembros del Consejo, es el prolongamiento temporal de la indisposición a negociar. En la sesión del día 24 de junio los Estados dan cuenta de la preocupación que les había despertado la incursión eritrea en territorio yibutí, pero nadie, con excepción de Indonesia –que señaló que lo consideraba un quebrantamiento a la paz–,¹⁴⁸ estuvo dispuesto a conceder que la situación se encontrara en el umbral del artículo 39 de la Carta; aún consideraban que existía el espacio para que Eritrea reconsiderara su posición. En la sesión del 23 de octubre sucedió lo mismo; los Estados invitaron a Eritrea a acudir a los medios de solución pacífica de controversias, si bien, como se desprende de lo dicho por varios Estados, se comenzaba a vislumbrar el límite de esa tolerancia. Y así lo confirma la emisión de la resolución 1862 del 14 de enero del 2009;

¹⁴⁸ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5924, *Op. Cit.*, pág. 9

para ese día –lamentablemente no se debatió públicamente nada con respecto a ella–, el Consejo estuvo ya en condiciones de exigir a Eritrea el retiro de sus tropas y la remisión del tema al canal del diálogo. El asunto había llegado ya al umbral del Capítulo VII. La frontera, por supuesto, no queda clara, al menos no en términos jurídicos. Pero existe.

2.3. Asuntos esencialmente internos

2.3.1. La cuestión de Palestina (1948)

2.3.1.1. Contexto

El Mandato británico sobre Palestina, acordado por la Sociedad de las Naciones en 1920 –aunque sin efecto legal hasta septiembre de 1923–¹⁴⁹ llegó a su fin el 15 de mayo de 1948.¹⁵⁰ Durante ese período, los británicos patrocinaron varios intentos por lograr que la población judía llegada ahí desde las últimas décadas del siglo XIX, y los árabes palestinos que habitaban tradicionalmente la región, llegaran a un acuerdo sobre la gestión gubernamental de Palestina una vez terminado el Mandato. Esos intentos fracasaron principalmente por la negativa absoluta de los palestinos –por demás entendible– de reconocer el derecho de los judíos a establecer un Estado ajeno al árabe en parte del territorio palestino. Como resultado, y ante la agudización del conflicto, la Asamblea General de la Organización de las

¹⁴⁹ Cfr., TESSLER, Mark, A History of the Israeli-Palestinian Conflict, S.N.E., Indiana University Press, Estados Unidos, 1994, pág. 164

¹⁵⁰ *Ibidem*, pág. 263

Naciones Unidas atrajo el caso en los primeros meses de 1947 y, en noviembre de ese año, mediante su resolución 181, dispuso que el Mandato británico terminaría a más tardar en agosto de 1948 y que, a partir de esa fecha, Palestina se dividiría en un Estado judío y otro palestino funcionando bajo un régimen de unión económica, y dejando la ciudad de Jerusalén como una zona internacional controlada por las Naciones Unidas. El plan fue rechazado por los palestinos y dio pie a una guerrilla que pretendió sabotear su implementación. Sin embargo, un día antes de la salida anticipada del Reino Unido, el 14 de mayo de 1948, los judíos proclamaron la independencia del Estado de Israel y, de manera prácticamente simultánea, Estados Unidos les concedió su reconocimiento. Al día siguiente, Egipto, Siria, Irak, Líbano, Transjordania – Jordania, actualmente– y Arabia Saudí disponían sus tropas para intervenir Israel.¹⁵¹

2.3.1.2. Discusión

La cuestión de Palestina fue discutida varias veces en el Consejo a lo largo de 1948. Los puntos de debate se fueron modificando según el momento del año y la evolución de los eventos. Así, es posible identificar dos momentos en el proceso: el primero, antes de 15 de mayo, en donde la situación tuvo cabida en la agenda del Consejo, pero bajo la percepción de los Estados miembros de ser una de carácter estrictamente interno –excluyendo su competencia para hacer determinaciones y para tomar medidas vinculantes– ; y el segundo, a partir de esa fecha, en donde el surgimiento de elementos

¹⁵¹ Cfr. BREGMAN, Ahron, Israel's Wars, 2º ed., Editorial Routledge, Estados Unidos, 2002, págs. 10-23

internacionales transforma la retórica de las delegaciones y lo habilita, a los ojos de los Estados, para actuar conforme al Capítulo VII.

Las resoluciones 42, 43, 44, 46 y 48, emitidas en marzo y abril de 1948 son paradigmáticas del primer momento. En ninguna de ellas se empleó el Capítulo VII. Su lenguaje se caracteriza más bien por el uso reiterado de expresiones demostrativas de la gravedad de la situación –como por ejemplo: “tomando nota del incremento de la violencia y el desorden en Palestina–”¹⁵² y limitarse a hacer llamamientos y exhortos a “todos los gobiernos y pueblos en y alrededor de Palestina”¹⁵³ o a “todas las personas y organizaciones en Palestina”.¹⁵⁴ El hecho de que los llamamientos tengan como destinatarios, entre otros, a gobiernos, dota de un elemento internacional a la situación. No obstante, como se desprende del texto de las resoluciones, la inclusión de éstos en la redacción tiene más que ver con la solicitud de apoyo que hacen las Naciones Unidas a los gobiernos vecinos para implementar el plan de partición de la Asamblea General,¹⁵⁵ que con una concepción de los hechos como un conflicto interno con implicaciones internacionales o, menos aún, como un conflicto internacional.

Esta percepción se trasformaría a raíz los hechos del 14 y el 15 de mayo. El 17 de mayo de 1947 –dos días después de la declaración de independencia

¹⁵² CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 43, 1 de abril de 1948, párr. 1 (operativo)

¹⁵³ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 42, 5 de marzo de 1948. Párr. 2 (operativo)

¹⁵⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 46, 17 de abril de 1948, párr. 1 (operativo)

¹⁵⁵ *Ibidem*, párr. 2 y 3 (operativos)

israelí y la inmediata invasión árabe— la delegación de los Estados Unidos presentó un proyecto de resolución ante el Consejo en el que proponía que, tomando en cuenta el caso omiso hecho a varias resoluciones del Consejo y las operaciones militares que estaban teniendo lugar en Palestina, se determinara la existencia de “una amenaza a la paz y un quebrantamiento de la paz según su significado en el artículo 39 de la Carta” y se tomaran medidas vinculantes al amparo del artículo 40.¹⁵⁶ Los estadounidenses explicaron que la Carta no requería que la amenaza fuese en sí internacional, sino que bastaba con que sus efectos pudieran dar lugar a una conflagración internacional para que pudiera considerarse dentro del 39. Francia apoyó también la invocación del artículo 39, con el argumento de que las hostilidades en Palestina habían asumido el carácter de una amenaza a la paz internacional en el momento en que los ejércitos de diversos países habían cruzado sus fronteras para internarse en un territorio que, siendo cual fuere su estatus jurídico, no era el suyo.¹⁵⁷

A esa línea de razonamiento se opuso, en un primer momento, el Reino Unido. El delegado británico manifestó que, en atención al estatus jurídico incierto de Palestina desde el fin del mandato, no podía considerarse que la situación fuese lo suficientemente internacional como para ser tratada según el Capítulo VII.¹⁵⁸ Esta posición, que fue secundada por China, Bélgica, Canadá y Argentina, impidió que en las resoluciones 49 y 50, del 22 y 29 de mayo

¹⁵⁶ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1946-1951), Op. Cit., pág. 435

¹⁵⁷ *Ibidem*, pág. 436

¹⁵⁸ *Ibidem*, pág. 435

respectivamente, se hiciera alguna determinación conforme al 39 o se tomaran medidas vinculantes, aún reconociendo la existencia y el peligro de las operaciones militares en el terreno.¹⁵⁹ Sin embargo, para julio del año en cuestión, la opinión internacional terminaría por admitir que, aún siendo incierta la condición jurídica de Palestina, la situación ya se encontraba dentro del estándar del artículo 39. De esta forma, el día 15 de ese mes se aprobó con ocho votos afirmativos, dos abstenciones y un voto en contra la Resolución 54, por medio de la cual el Consejo, ante la negativa de los países árabes a respetar el cese al fuego, determinó que “la situación en Palestina constituye una amenaza a la paz según el significado del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas”, y ordenó a los gobiernos y autoridades involucradas, en aplicación del artículo 40, desistirse de acciones militares adicionales.¹⁶⁰

2.3.1.3. Elementos relevantes del caso

Este caso es particularmente útil en la identificación del estándar de internacionalidad que los Estados consideran establece el artículo 39 para un conflicto interno, justamente porque existe un punto de inflexión en el que una situación percibida como interna, que no constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, se transforma en una que sí lo hace. Ese punto es, naturalmente, la intervención de los países árabes en el territorio de Palestina. Antes del 15 de mayo la situación era vista como una disputa entre actores

¹⁵⁹ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 49, 22 de mayo de 1948; CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 50, 29 de mayo de 1948

¹⁶⁰ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 54, 15 de julio de 1948, párr. 1 y 2 (operativos)

locales, a saber, los judíos y los árabes. Pero la intervención de los países de la Liga Árabe revestiría la problemática de una internacionalidad suficiente para catapultar la problemática al umbral del artículo 39. Tanto que los dos miembros permanentes del Consejo que se oponían a una determinación de hechos –el Reino Unido y China– terminaron cediendo en sus posiciones.

¿Qué se encuentra detrás de la internacionalización que significaron las actividades militares árabes en Palestina? La respuesta puede encontrarse en lo que el delegado francés decía en la cita mencionada: el hecho de que los ejércitos de varios países salgan de su territorio y se internen en otro es motivo suficiente para que una preocupación local se convierta en internacional. Esta hipótesis la complementa lo dicho por la representación estadounidense en la sesión del 28 de mayo, en el sentido de que la aceptación expresa de los países árabes de que el propósito de su intervención era la creación de un Estado palestino unificado, era un objetivo político de carácter internacional.¹⁶¹ Otra posibilidad es que, atendiendo al párrafo preambular de la Resolución 54, la internacionalización provenga de la indiferencia de ciertos actores internacionales –los países árabes– a los llamamientos al cese al fuego hechos por el Consejo en resoluciones previas.¹⁶² En cualquier caso, nosotros nos inclinamos a pensar que esta situación evidencia que los Estados consideran que cuando existe interés de algún o de algunos actores internacionales en una situación interna, y optan por intervenir militarmente en ella pasando por alto el

¹⁶¹ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1946-1951), *Op. Cit.*, pág. 437.

¹⁶² Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 54, *Op. Cit.*, párr. 1 (preambular)

artículo 53 de la Carta, el estándar de internacionalidad requerido por el artículo 39 se satisface.

En cuanto al otro estándar, el de la gravedad, la cuestión de Palestina también nos pone frente a algunos elementos a considerar. Antes de la resolución 54, aún sin colocar los pronunciamientos del Consejo dentro del Capítulo VII, los Estados estimaron necesario hacer referencias esporádicas a la gravedad de la situación, quizá pretendiendo con ello compensar la escasa proyección internacional que tenía.¹⁶³ En ese sentido, tenemos que, verbigracia, la Resolución 43 dice en su primer párrafo: “tomando nota del incremento de la violencia y el desorden en Palestina”.¹⁶⁴ En cambio, la ausencia de referencias de este tipo en la Resolución 54 y posteriores, sugiere que el estándar de internacionalización en este caso suple la necesidad de tasar la gravedad del asunto. Los dichos del representante de la Unión Soviética en la reunión del 21 de mayo abonan en ese sentido: “no puede argumentarse que la limitada escala de las operaciones militares no constituya una amenaza a la paz, en atención al hecho de que en el pasado, incidentes de menor proporción han derivado en grandes guerras”.¹⁶⁵ Así, pareciera que el hecho de la presencia militar de ejércitos extranjeros en Palestina convenció a los Estados de que la competencia del Consejo para actuar conforme al Capítulo VII existía, sin necesidad de considerar elementos de gravedad adicionales.

¹⁶³ Véase, por ejemplo, *Supra*, pie de pág. 152

¹⁶⁴ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 43, *Op. Cit.*, párr. 1 (operativo)

¹⁶⁵ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1946-1951), *Op. Cit.*, pág. 436

2.3.2. La cuestión de Sudáfrica (1977)

2.3.2.1. Contexto

La década de los setenta fue, en varios sentidos, crítica para el régimen del *apartheid*. Por una parte, la caída del colonialismo portugués en Angola y Mozambique significó la pérdida del principal aliado regional que los gobiernos racistas blancos de esos países significaban para Sudáfrica, con el ingrediente adicional de que dicha caída implicaba además el avènement del nacionalismo socialista africano en sus fronteras. Por la otra, el nivel de descalificación internacional por sus políticas de segregación racial y por su ocupación ilegal de Namibia iba en aumento. El gobierno minoritario sudafricano se observaba a sí mismo, en este escenario, como víctima de una “arremetida total” (*total onslaught*) –por utilizar su propia terminología– de la comunidad internacional; tanto el bloque socialista como el occidental se encontraban en su contra.¹⁶⁶ Esto lo llevó gradualmente tanto a endurecer sus políticas de represión contra los movimientos democráticos negros dentro de Sudáfrica, como a aumentar su presencia militar en la región para contener las revoluciones socialistas que tenían lugar en sus países vecinos.

La situación de Sudáfrica fue materia de análisis y condena en la Asamblea General desde principios de los cincuenta. El Consejo de Seguridad conoció por primera vez del tema en 1960, cuando afirmó, en su resolución 134, que las políticas del gobierno sudafricano podían poner en peligro la paz y la

¹⁶⁶ Cfr. ALDEN, Chris, *Apartheid's last stand*, S.N.E., Editorial MacMillan Press, Reino Unido, 1998, pág. 36

seguridad internacionales.¹⁶⁷ A partir de entonces, se emitieron varias resoluciones que se referían al conflicto racial sudafricano y que reprochaban la existencia del *apartheid*, pero que no imponían ningún tipo de medida vinculante para forzar alguna transformación. En 1977, sin embargo, esto se transformaría.

1976 y 1977 fueron años caracterizados por la escalada del nivel de tensión social en Sudáfrica. En junio de 1976, la represión de una protesta estudiantil en Soweto –una localidad cercana a Johannesburgo– contra la obligatoriedad del uso de la lengua afrikáans en lugar del inglés en la educación secundaria, fue el detonante de un periodo de disturbios y violencia. De esa fecha a octubre del año siguiente se calcula que alrededor de 700 personas fueron asesinadas y más de 6000 arrestadas por la policía.¹⁶⁸ El gobierno sudafricano, además, respondió prohibiendo la protesta social y clausurando varios periódicos relacionados con el movimiento negro el 19 de octubre de 1977, amén de la no modificación de las políticas que se encontraban en el fondo del asunto. En este contexto, y empujado por la presión de los países del tercer mundo, el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad, el 31 de octubre y el 4 de noviembre, las resoluciones 417 y 418 respectivamente. La primera condenaba el recurso a la “violencia masiva y la represión en contra de la población negra” y exigía al régimen el fin del uso de la fuerza, la liberación de los presos políticos negros y la terminación del *apartheid*; la segunda

¹⁶⁷ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 134, 1 de abril de 1960

¹⁶⁸ Cfr. DAVENPORT, Rodney, *et. al.*, South Africa: a modern history, 5° ed., Editorial MacMillan Press, Reino Unido, 2000, pág. 453

reprochaba los “actos de represión del gobierno sudafricano”, “la continuación desafiante del sistema del *apartheid*” y “los ataques en contra de sus Estados vecinos independientes”, al tiempo que determinaba que “teniendo en cuenta las políticas y los actos del gobierno de Sudáfrica, la adquisición de armas (...) constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, y se establecía, invocando explícitamente al Capítulo VII, un embargo de armas obligatorio para todos los países.¹⁶⁹

2.3.2.2. Discusión

La adopción de las resoluciones 417 y 418 requirió varios días de deliberación en el pleno del Consejo, en virtud de la cantidad de países que solicitaron hacer uso de la palabra. El tono de los Estados invitados sin derecho a voto –una multitud indignada de naciones africanas– era unánime: un desprecio absoluto por el régimen sudafricano y la solicitud de una serie de medidas vinculantes conforme al artículo 41. Entre los miembros del Consejo el ánimo no era muy diferente; todos y cada uno de los países reprobaban con sonoridad la política del *apartheid*, y todos, por primera vez, estaban de acuerdo en la necesidad recurrir al Capítulo VII. No existió pues, debate constitucional sobre el contenido del artículo 39, pero existen elementos en las intervenciones de los Estados que revisten interés para este trabajo. Éstos se revisan a continuación.

¹⁶⁹ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 417, 31 de octubre de 1977, párrafos 1 y 3 (operativos); CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 418, 4 de noviembre de 1977, párr. 6 y 10 (preambulares), 1 y 2 (operativos)

2.3.2.3. Elementos relevantes del caso

Entre la resolución 134 del 1 de abril de 1960 –la primera sobre el asunto– y la 417, del 31 de octubre de 1977, se aprobaron siete resoluciones,¹⁷⁰ ninguna de las cuales impuso alguna medida compulsiva para el gobierno sudafricano, a pesar de la perenne insistencia de los países del tercer mundo en que así fuera. Los países occidentales se negaron incluso a debatirlo, acaso formulando esporádicamente razonamientos del tipo: “no importa cuán lamentable sea la situación en Sudáfrica, no puede considerarse como una amenaza a la paz bajo el Capítulo VII de la Carta”.¹⁷¹ No obstante, en los textos de estas resoluciones se leen fragmentos como los siguientes: “(el Consejo), señala enfáticamente las políticas de Sudáfrica, que perpetúan la discriminación racial, como inconsistentes con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y contrarias a sus obligaciones como Estado miembro de las Naciones Unidas”,¹⁷² “(...) reconociendo que el amplio fortalecimiento armamentista de las fuerzas militares de Sudáfrica supone una amenaza real a la seguridad y la soberanía de los Estados africanos independientes que se oponen a las políticas raciales del gobierno sudafricano”¹⁷³ o “(el Consejo) reafirma que la política del *apartheid* es un crimen contra la conciencia y la dignidad de la

¹⁷⁰ Cfr., CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resoluciones 181 (7 de agosto de 1963), 182 (4 de diciembre de 1963), 190 (9 de junio de 1964), 191 (18 de junio de 1964), 282 (23 de julio de 1970), 311 (4 de febrero de 1972) y 392 (19 de junio de 1976)

¹⁷¹ Declaración de Francia en la sesión 1547, del 21 de julio de 1970. Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1969-1971), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1976, pág.198

¹⁷² CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 181, 7 de agosto de 1963, párr. 1 (operativo)

¹⁷³ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 282, 23 de julio de 1970, párr. 8 (preambular)

humanidad y perturba seriamente la paz y la seguridad internacionales”.¹⁷⁴ Estas expresiones dan cuenta de la presencia permanente de un elemento de preocupación internacional en lo que los miembros del Consejo percibían como una problemática esencialmente interna.

La pregunta es, entonces, ¿qué cambió en 1977 para que el Consejo optara por alterar la manera en que había afrontado la cuestión y decidiera imponer un embargo de armas bajo el Capítulo VII? Sin duda, el recrudecimiento de las políticas de segregación y la escalada de la represión política a partir de los eventos de Soweto llevaron a la comunidad internacional a un nivel de indignación tal que la vulneración a la población negra en Sudáfrica dejó de ser asunto de jurisdicción esencialmente interna para comenzar a amenazar la paz y la seguridad internacionales. Este elemento –la dimensión del atropello a la población civil– parece ser el pivote que los Estados consideraron llevó la situación al umbral del artículo 39. Una aglomeración de manifestaciones corrobora lo anterior: “al Consejo se le presenta un solo camino, que no es otro que el de la adopción de medidas enérgicas que definitivamente pongan fin a la matanza y a la tortura que ha institucionalizado el gobierno del *apartheid* (...)”,¹⁷⁵ “(...) la ola de medidas de represión que acaba de azotar a la población sudafricana demuestra hasta la saciedad que el tiempo de las condenas y de los votos piadosos ha pasado y que el Consejo, si realmente quiere desempeñar el papel que le ha conferido la Carta, debe al fin

¹⁷⁴ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 392, 19 de junio de 1976, párr. 3 (operativo)

¹⁷⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2040, 26 de octubre de 1977, párr. 7 (Panamá)

pensar en actos más decisivos”,¹⁷⁶ “esta monstruosa injusticia no tiene paralelo en la historia, (...) y no puede considerarse como una cuestión que cae dentro de la jurisdicción interna del régimen de Pretoria”,¹⁷⁷ “en una palabra, la cuestión del *apartheid* ya no es asunto interno de un Estado; concierne y preocupa legítimamente a toda la comunidad internacional”¹⁷⁸ y “lo que impugnamos es la negativa total del derecho de la mayoría negra a participar en la modelación de su destino, negativa que no sólo viola las obligaciones del gobierno de Sudáfrica de conformidad con la Carta, sino que también plantea graves amenazas a la estabilidad y la paz”,¹⁷⁹ por citar algunas.

Lo anterior sugiere, primero, que la vulneración de la vida de las poblaciones civiles y, de manera muy abstracta, su bienestar democrático, son asuntos que los Estados consideran de interés para la comunidad internacional. Prueba de ello es el hecho de que el asunto se encontrara bajo conocimiento del Consejo desde 1960. Ahora, que la comunidad internacional legítimamente se interese por la vida de las poblaciones civiles y por lo que hemos llamado “bienestar democrático”, no quiere decir que cualquier acto que los aqueje puede ser atendido bajo el Capítulo VII. Los Estados consideran, como se observa a partir del cambio en la manera en que el Consejo atendió el asunto a partir de las resoluciones 417 y 418, que para trascender a una amenaza a la

¹⁷⁶ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2042, 28 de octubre de 1977, párr.14 (Camerún)

¹⁷⁷ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2043, 28 de octubre de 1977, párr.45 (India)

¹⁷⁸ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2044, 31 de octubre de 1977, párr. 33 (Francia)

¹⁷⁹ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2045, 31 de octubre de 1977, párr.13 (Estados Unidos)

paz y la seguridad internacionales, la vulneración a la vida de las poblaciones civiles o a su bienestar democrático tiene que ser grave. En este caso, es claro que la represión brutal de varios sectores de la población civil, no sólo en términos de violencia, sino también de censura, llevó al Consejo a estimarse competente para echar mano del Capítulo VII. Pero esta afirmación es incompleta. Es altamente dudoso que los miembros del Consejo verdaderamente consideraran la represión interna como el elemento jurídico que convertía la situación en una amenaza para la paz. En la época en que fueron adoptadas estas resoluciones, la represión estudiantil –que por regla general estaba a cargo de los ejércitos– era una práctica común en todo el mundo, y el Consejo siempre se mantuvo siempre al margen de pronunciarse en ese respecto. Más bien parece que fue necesario que la represión se diera en la perspectiva de un sistema institucional fascista que llevaba décadas siendo condenado en varios foros internacionales, tal y como lo señalaron los miembros del Consejo en los debates ya referidos. Ello completa el cuadro competencial de las resoluciones 417 y 418.

2.3.3. Temas relacionados con la situación entre el Iraq y Kuwait (conflicto en el Kurdistán iraquí) (1991)

2.3.3.1. Contexto

En los últimos días de febrero de 1991, las fuerzas iraquíes fueron finalmente expulsadas de Kuwait tras la primera Guerra del Golfo Pérsico. En

ese contexto, encontrándose particularmente vulnerable el régimen de Saddam Hussein, e instados, al menos verbalmente, por las potencias occidentales, el movimiento autonomista kurdo tomó las armas con la intención de derrocar al gobierno y lograr una posición más ventajosa dentro del equilibrio político iraquí.¹⁸⁰ Pero el ejército de Hussein, aún diezmado, respondería rápido. En los últimos días de marzo, y primeros de abril, logró trasladarse de la frontera sur al Kurdistán para sofocar la insurgencia.

La acción se caracterizó por uso de artillería pesada y bombardeos aéreos en contra de la población civil. Esto, y el fantasma de la violencia desatada en contextos idénticos décadas atrás, provocó movilizaciones masivas de refugiados hacia las regiones kurdas de Turquía y e Irán. Según cifras de estos países, a mediados de abril se encontraban en territorio turco e iraní, respectivamente, 468,000 y 1,117,000 refugiados kurdos.¹⁸¹ En este estado de cosas, Turquía, Irán y Francia solicitaron una reunión del Consejo y, el 5 de abril, el asunto pasó a debate. Ese mismo día se aprobó la Resolución 688, que condenaba la represión de la población civil iraquí y expresaba la preocupación del Consejo por la amenaza a la paz y la seguridad regionales que significaba el movimiento de refugiados hacia y a través de las fronteras internacionales iraquíes. La resolución también hacía un recordatorio de las disposiciones del artículo 2.7 de la Carta, y ordenaba a Iraq el cese inmediato

¹⁸⁰ Cfr. GUNTER, Michael M., The Kurds of Iraq, S.N.E., Editorial Saint Martin's Press, Estados Unidos, 1992, págs. 49-50

¹⁸¹ *Ibidem*, pág. 54

de la represión y su cooperación con los esfuerzos humanitarios de la Secretaría General.

2.3.3.2. Discusión

El proyecto de la Resolución 688 fue elaborado conjuntamente por Estados Unidos, Bélgica, Francia y el Reino Unido. Su redacción, aún apoyada por la mayoría de los miembros del Consejo, dio pie a que muchos países se sintieran en necesidad de aclarar por qué consideraban que, siendo un asunto de naturaleza primordialmente interna, este caso excluía la aplicación del artículo 2.7. Las intervenciones de quienes se opusieron resultan, asimismo, muy sugerentes.

Entre los países que apoyaban la resolución, el primero en manifestarse fue Turquía. Después de explicar que había sido el excesivo uso de la fuerza del gobierno iraquí en contra de sus propios ciudadanos lo que había provocado la huida en masa, el representante turco señaló que los hechos no podían considerarse exclusivamente como una problemática interna; dada la escala de la tragedia humana y sus implicaciones internacionales, el Consejo no podía relegarse a un rol de mero espectador; era su deber demandar a Iraq el “respeto por las fronteras internacionales y los derechos humanos” y, sin pretender interferir en sus asuntos domésticos, estaba constreñido a atender la amenaza bajo la que se encontraba la “estabilidad, la seguridad y la paz regional”.¹⁸² La delegación de Irán –otro país directamente interesado en el

¹⁸² DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 690.

asunto—, indicó que la situación “al interior de Iraq” tenía el potencial de desestabilizar las relaciones interestatales en la región y que, dado que “ningún país en la región tenía la capacidad para lidiar con un problema humanitario de semejante magnitud”, era necesario concertar un esfuerzo internacional para atender “tanto las causas como los síntomas de la crisis”.¹⁸³ Rumania, por su parte, se manifestó en el sentido de que, aunque las cuestiones relativas a los componentes de las poblaciones de cada país eran esencialmente “materias de jurisdicción nacional”, el flujo masivo de refugiados a través de fronteras internacionales constituía “una preocupación legítima de la comunidad internacional”.¹⁸⁴ A ese punto de vista se sumaron las delegaciones de la Unión Soviética, Ecuador, Zaire, Costa de Marfil y los Estados Unidos.¹⁸⁵ Francia, en otro orden de ideas, dijo que las violaciones a los derechos humanos devenían en un asunto de interés internacional, cuando “eran de tal proporción que adquirirían las dimensiones de un crimen en contra de la humanidad”,¹⁸⁶ mientras que el Reino Unido, en sentido parecido, alegó que, bajo la Carta de las Naciones Unidas, existían ocasiones en las que un asunto de derechos humanos dejaba de ser esencialmente doméstico, como había sucedido ya en Sudáfrica.¹⁸⁷

Iraq denunció una violación flagrante al artículo 2.7 en el proyecto de resolución y en ello fue secundado por algunos países. Yemen indicó que no

¹⁸³ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 691

¹⁸⁴ *Idem*

¹⁸⁵ *Ibidem*, pág. 692

¹⁸⁶ *Ibidem*, pág. 664

¹⁸⁷ *Ibidem*, pág. 665

podía existir ninguna amenaza a la paz internacional, en atención a que no existía “conflicto ni guerra a través de las fronteras iraquíes”.¹⁸⁸ La representación de Cuba recordó las disposiciones del artículo 24.2 de la Carta y señaló que los capítulos ahí previstos para el descargo de las funciones del Consejo excluían claramente la consideración de cuestiones humanitarias. Agregó que la Carta únicamente permitía a la Asamblea General atenderlas valiéndose del Capítulo IX.¹⁸⁹ La delegación de Zimbabue se pronunció en el mismo sentido. China e India, que se abstuvieron de votar, señalaron que la situación tenía componentes internos y componentes internacionales, y que el Consejo únicamente debió concentrarse en aquello que concernía a la paz y la seguridad internacionales, sin pronunciarse sobre los asuntos domésticos de Iraq.¹⁹⁰

2.3.3.3. Elementos relevantes del caso

Este caso resulta de particular interés por la cantidad de menciones expresas que despertó sobre el punto de la internacionalidad de un asunto doméstico. En ese sentido, es paradigmático de la discusión constitucional sobre el artículo 39. A ello habría que sumar el potencial que tienen como *opinio iuris* las intervenciones de los miembros del Consejo en los debates; el poco mangoneo político del que fue objeto por parte de las grandes potencias, abrió notablemente las posibilidades de expresión de convicciones jurídicas de

¹⁸⁸ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 883

¹⁸⁹ *Ibidem*, págs. 692-693

¹⁹⁰ *Ibidem*, págs. 663-664

los Estados. Nos encontramos, así, ante un debate particularmente fértil en términos consuetudinarios.

El apoyo al proyecto resolución tuvo básicamente dos vertientes que, sin ser excluyentes una de la otra, sí son claramente distintas. A la primera, que encabezaron Irán y Turquía, más potencias como Estados Unidos y la Unión Soviética, subyacía la percepción de que el elemento de internacionalidad que surte la competencia del Consejo es la “transfronterización” del asunto doméstico; esto es, el cruce de un gran número de refugiados a través de las fronteras con Turquía e Irán. La posición yuxtapuesta, enunciada por Francia y por el Reino Unido, sostuvo que el interés internacional en el asunto provenía de la dimensión de los actos de terror del ejército iraquí en contra de su propia ciudadanía; lo que el delegado francés, con una retórica política de alto impacto ideológico, llamó “violaciones a los derechos humanos que devienen en crímenes contra la humanidad”. Ahora, como el razonamiento de las potencias europeas ni siquiera asoma en las intervenciones del resto de los miembros, podemos considerar que la primera posición es, sin duda, la que llevó a la aprobación de la resolución. Por ello quizá sí podamos hablar de que existe la convicción entre los Estados de que el desplazamiento de refugiados a través de fronteras internacionales, aún sin que exista un elemento latente de violencia entre Estados, convierte una situación local en una de interés para la comunidad internacional.

Queda por analizar el elemento de gravedad que los Estados consideraron necesario para observar en una situación local de impacto

internacional, un asunto de la competencia del Consejo. Este caso también es particularmente propenso para mostrarlo. Tanto Turquía como Irán estimaron oportuno hacer mención de las cifras de personas desplazadas: en su carta del 3 de abril al Presidente, Irán señaló que 150,000 personas habían cruzado ya su frontera y estimaba que 500,000 adicionales lo haría; Turquía mencionó en su intervención que 300,000 kurdos iraquíes se encontraban en su territorio y que alrededor de 600,000 estaban por llegar.¹⁹¹ Casi todos los demás países que se pronunciaron, sin mencionar cifras, también hicieron énfasis en la magnitud del tema. En ese sentido, hubo varias alusiones a, verbigracia, el “masivo flujo transfronterizo de refugiados”. Y si se tiene en cuenta que en varias ocasiones a lo largo del siglo –la última en 1988–,¹⁹² el conflicto kurdo en Iraq había provocado también el desplazamiento, aunque mucho menor, de kurdos iraquíes hacia esos países, y el asunto ni siquiera llegó a la mesa del Consejo, podemos afirmar con bastante certeza que los Estados estiman que es necesario que un problema de este tipo sea grave para que el Consejo pueda atenderlo bajo el Capítulo VII de la Carta. La medida de dicha gravedad la sugiere con bastante lucidez la delegación iraní en su intervención: el asunto era de una proporción que “ningún país en la región sería capaz de afrontar sólo un problema humanitario tal”.¹⁹³ Ello, en una lógica bastante simple, hace de la atención internacional un imperativo.

¹⁹¹ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 690

¹⁹² Cfr. GUNTER, Michael M., The Kurds of Iraq. *Op. Cit.*, pág. 54

¹⁹³ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 691

Por lo demás, difícilmente podemos considerar en la oposición al proyecto un elemento de refracción. Que la opinión iraquí sea jurídicamente relevante se descarta por ser el principal interesado político en la no aprobación del proyecto. Ello se evidencia también en la pobreza de su argumento. La posición yemení y cubana, quizá con razonamientos más sólidos, se socava por su política de apoyo a Hussein durante décadas, y por el alto contenido político del discurso “no alineado” del que se jactaban. Evidencia de lo anterior es el siguiente fragmento de la intervención del delegado cubano, que estimamos oportuno transcribir: “(el proceder del Consejo) se aleja del sentido y del espíritu del texto de la Carta, y convierte a la Organización en un sistema dominado por un grupo oligárquico que se adjudica poderes que nadie les ha conferido”.¹⁹⁴ En el calor de su discurso, la representación cubana parece haber olvidado que las Naciones Unidas, y el Consejo en particular, fueron diseñados justamente para ser controladas por un grupo oligárquico. Afirmar eso después de 46 años de aquiescencia es, por decir lo menos, profundamente demagógico.

2.3.4. La situación en Somalia (1992)

2.3.4.1. Contexto

Los 22 años de gobierno del General Siad Barre en Somalia –o dictadura despótica, si se prefiere–, en los que con considerable éxito logró mantener bajo control a uno de los países africanos dentro de cuyas fronteras se esconde una de las sociedades más atomizadas del continente, llegaron a su fin en enero de 1991, cuando varias facciones insurgentes lograron sacarlo del

¹⁹⁴ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 693

poder.¹⁹⁵ A partir de entonces, la guerra civil se transformó en una guerra sectaria entre los clanes tradicionales somalíes que, salpimentada por el contrabando de armas desde Etiopía y más aún por la sequía intensa que azotó al país en aquella época, sería escenario de una de las más graves tragedias humanitarias del siglo XX.¹⁹⁶

Entre 1991 y 1992 la comunidad internacional se movilizó para proveer a la población civil somalí la ayuda humanitaria que era enviada a través de diferentes mecanismos, incluyendo las Naciones Unidas. Empero, la estrangulación de la que era objeto la economía primordialmente ganadera del país, llevó a que el control de la distribución de la ayuda humanitaria se convirtiera en el principal agente de empoderamiento de los grupos beligerantes.¹⁹⁷ El resultado fue que estos bienes se quedaran almacenados en el puerto y el aeropuerto de Mogadiscio, sin poder llegar a sus destinatarios.

Esta problemática llevó al Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, a enviar una carta al Consejo de Seguridad el 24 de noviembre de 1992, en la que planteaba la necesidad de crear condiciones para garantizar la entrega ininterrumpida de la ayuda humanitaria a los somalíes. En el texto, Boutros-Ghali llamaba la atención sobre la imposibilidad de negociar una operación para el mantenimiento de la paz, en vista de la inexistencia de un gobierno somalí con quien hacerlo, y solicitaba, como último recurso viable, la conformación de

¹⁹⁵ Cfr. DUYVESTEYN, Isabelle, Clausewitz and African War, S.N.E., Editorial Frank Cass, Reino Unido, 2005, pág. 44

¹⁹⁶ Cfr. COHEN, Herman J., Intervening in Africa, 1° ed., Editorial Saint Martin's Press, Estados Unidos, 2000, págs. 204-205

¹⁹⁷ Cfr. DUYVESTEYN, Isabelle, Clausewitz and African War. *Op. cit.*, pág. 48

una coalición internacional que pusiera fin al problema, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta.¹⁹⁸

La petición fue acogida por el Consejo apenas el 3 de diciembre de 1992, cuando se aprobó por unanimidad la resolución 794. Su texto, entre otras cosas, reconocía el “carácter único” de la situación, determinaba que “la magnitud de la tragedia humana provocada por el conflicto en Somalia, exacerbada por los obstáculos creados a la distribución de ayuda humanitaria” constituía “una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”. Adicionalmente, la resolución calificaba de “urgente” la entrega de dicha ayuda en todo el país y autorizaba, “actuando bajo el Capítulo VII”, el establecimiento de una operación multinacional para hacerlo.¹⁹⁹

2.3.4.2. Discusión

La adopción de la resolución 794 no fue materia de debate. Sin embargo, antes y después de la votación varias delegaciones hicieron uso de la palabra. A estas declaraciones subyace la percepción común de que el Consejo enfrentaba una situación extraordinaria y de que las medidas propuestas no tenían precedentes. En este tenor, Zimbabue dijo que “los imperativos humanitarios de la crisis somalí no pueden ser atendidos por medios convencionales”,²⁰⁰ Bélgica que “el Consejo se encuentra ante un nuevo

¹⁹⁸ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, págs.327-329

¹⁹⁹ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 794 (3 de diciembre de 1992), párr. 2, 3, 4 (preambulares), 8 y 10 (operativos)

²⁰⁰ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 329

comienzo al afrontar el desafío somalí, a juzgar por la situación atípica en el terreno: un país sin gobierno (...) donde las facciones y las pandillas ejercen su dominio”;²⁰¹ el Reino Unido manifestó la necesidad de que “los somalíes (estén) conscientes de que no es la intención de la comunidad internacional intervenir en sus asuntos internos”, pero que tampoco podría “permitir que continúe una crisis humanitaria de esa magnitud”,²⁰² e India hizo énfasis en que la situación exigía “una respuesta inmediata y extraordinaria de la comunidad internacional” y que tal decisión no podría considerarse un precedente para el futuro.²⁰³ Los demás miembros del Consejo hicieron pronunciamientos similares.

2.3.4.3. Elementos relevantes del caso

Los miembros del Consejo no exageraron al calificar la situación como extraordinaria. Efectivamente, en los casi 50 años de existencia de las Naciones Unidas, nunca se había atendido una situación con tan poca proyección internacional como la de Somalia, al menos no con una fuerza de paz constituida al amparo del Capítulo VII. No que la guerra civil estuviera exenta de efectos regionales; claramente los tenía, e incluso varias delegaciones, como la de Cabo Verde, lo mencionaron.²⁰⁴ Pero el motivo de la intervención del Consejo no era la guerra civil, sino el asunto de la distribución de ayuda humanitaria. Este problema únicamente existía al interior de Somalia.

²⁰¹ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 331

²⁰² *Ibidem*, pág. 334

²⁰³ *Ibidem*, pág. 336

²⁰⁴ *Ibidem*, pág. 331

¿Cómo entender, entonces, la indudable aquiescencia de la comunidad internacional a la competencia del Consejo bajo el Capítulo VII? Bajo el esquema de tasación de gravedad e internacionalidad que aquí proponemos, no cabe duda de que la primera fue un factor determinante para la adopción de la resolución 794; todos los países utilizan palabras que denotan el carácter escandaloso de la tragedia humana que estaba teniendo lugar. Pero la pregunta pendiente es: ¿cómo adquiere la comunidad internacional interés para intervenir en una crisis que, aún siendo bien grave, no se extiende más allá de las fronteras reconocidas de un Estado?

La respuesta, consideramos, se encuentra camuflada entre las expresiones de contenido fundamentalmente moral de los Estados en el sentido de que no podía permitirse, humanamente, que tal tragedia sucediera. La imposibilidad de atender la vulneración de un bien internacional jurídicamente tutelado como es la vida una población civil, en vista de la incapacidad del gobierno de un Estado para detenerla, dota a la comunidad internacional, según parecen considerarlo los Estados, de interés para protegerla. No, por supuesto, valiéndose de cualquier medio, sino utilizando el único dispositivo jurídico creado para ello: el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. De ahí que nadie disputara la competencia del Consejo; el caso de Somalia constituía una amenaza a la paz conforme al artículo 39. En esta conclusión abonan los dichos del Secretario General Boutros-Ghali en su carta del 24 de noviembre de 1992 y de varios miembros del Consejo en la sesión del 3 de diciembre.

La insistencia de los miembros del Consejo en señalar que la resolución 794 no podía sentar un precedente es, desde el punto de vista jurídico, absurda. No sólo pretendieron negar el carácter normativo a un acto de esa naturaleza simplemente con su dicho –como si afirmar que algo “no puede consolidar un precedente” fuera una fórmula mágica que extrajera las resoluciones del Consejo del ámbito del derecho internacional–, sino que olvidaron por completo que su decisión en Somalia era en sí una secuela de lo resuelto 15 años atrás en Sudáfrica. El interés internacional sobre la vida de las poblaciones civiles contaba ya con suficiente solidez consuetudinaria como para que el Consejo analizara la situación somalí sin miramientos. Y que se estuviera induciendo una crisis humanitaria de mayor calado en el Cuerno de África parece, a la luz del antecedente sudafricano, un motivo de gravedad suficiente para que el Consejo se estimara competente bajo el Capítulo VII.

2.3.5. La cuestión relativa a Haití (1993)

2.3.5.1. Contexto

En septiembre de 1991, Jean-Bertrand Aristide, primer presidente haitiano electo por la vía democrática en el siglo XX, fue violentamente despojado del poder y enviado al exilio. Los golpistas, encabezados por la cúpula militar y la élite económica haitiana, dieron paso a la formación de un

gobierno profundamente antidemocrático y sistemáticamente represor.²⁰⁵ Como resultado, un buen número de haitianos desplazados se vieron en la necesidad de buscar refugio en la República Dominicana, en Cuba y en los Estados Unidos.

El *coup d'état* se dio en un momento clave de las relaciones internacionales tanto a nivel global como regional. La caída de la Unión Soviética –casi sobre decirlo– trastocó profundamente el equilibrio del poder a nivel mundial, haciendo mucho más viable la búsqueda de consensos en foros como el Consejo de Seguridad. Pero, adicionalmente, en el ámbito latinoamericano, el desvanecimiento de la mayoría de las dictaduras militares trajo consigo un espíritu democrático renovado, cuya proyección continental se vio reflejada en el Compromiso de Santiago con la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano. Este documento –firmado en junio de 1991– preveía, entre otras cosas, el involucramiento de los gobiernos suscriptores en situaciones nacionales en donde se hubiera interrumpido el “proceso democrático institucional”, para buscar su restablecimiento.²⁰⁶

En este contexto, la Organización de Estados Americanos optó por asumir un rol protagónico en la crisis haitiana. A pocos días del derrocamiento de Aristide, de la mano de la Asamblea General, comenzó una campaña de condena, basada en el establecimiento de medidas económicas voluntarias,

²⁰⁵ Cfr. GIBBONS, Elizabeth G., Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault, S.N.E., editado por The Center for Strategic and International Studies y publicado por Praeger Publishers, Estados Unidos, 1999, págs. 3-4

²⁰⁶ *Idem*

para forzar la restitución del orden constitucional en Haití.²⁰⁷ Estos esfuerzos, hacia mediados de 1993, habían demostrado ser fútiles y, en vista de ello, los representantes del gobierno haitiano destituido hicieron un llamado de auxilio al Consejo de Seguridad.

El Consejo tomó dos decisiones que determinaron definitivamente la suerte del asunto haitiano; la resolución 841 del 16 de junio de 1993 y la 940 del 31 de julio de 1994. Mediante la primera, que establecía que “en estas únicas y excepcionales circunstancias, la continuación de esta situación amenaza la paz y la seguridad en la región”, se impuso un embargo de combustibles y de armas a Haití que empujó al gobierno *de facto* a acordar la restitución ordenada de Aristide en octubre de 1993. La segunda, que respondía al incumplimiento de dicho arreglo, autorizó la formación de una fuerza multinacional, bajo la habilitación del Capítulo VII, para sacar a los golpistas del gobierno haitiano. Así, un contingente militar de 20,000 soldados, liderados por Estados Unidos, permitió a Aristide regresar al poder el 15 de octubre de 1994.²⁰⁸

2.3.5.2. Discusión

Las dos resoluciones bajo análisis, fueron, en la votación del Consejo, bastante populares. La resolución 841 fue adoptada por unanimidad, mientras que la 940 obtuvo 12 votos a favor, ninguno en contra y dos abstenciones –el voto faltante, de Ruanda, se debe a su ausencia en la sesión–. No obstante,

²⁰⁷ Cfr. FAURIOL, Georges A., The Haitian Challenge: U.S. Policy Considerations, S.N.E. editado por The Center for Strategic and International Studies, Estados Unidos, 1993, págs. 4-5

²⁰⁸ Cfr. GIBBONS, Elizabeth G., *Sanctions in Haiti; Human Rights and Democracy under Assault*, *Op. Cit*, pág. 7

ambas suscitaron la férrea oposición de Cuba, y merecieron pronunciamientos de escepticismo por parte de la familia latinoamericana –todos ellos invitados sin derecho a voto en esas sesiones–. También dieron pie a aclaraciones de posición de algunos miembros. A continuación se revisan estas manifestaciones.

La sesión 3238 del Consejo, donde se adoptó la resolución 841, comenzó con la lectura de una carta enviada por la delegación cubana, en la que manifestaba su oposición al proyecto elaborado conjuntamente por Francia, Estados Unidos y Venezuela, que constituía la base de la resolución que sería sometida a votación más tarde. El argumento central de Cuba era el mismo que manifestara dos años atrás en la discusión sobre el conflicto en el Kurdistán iraquí: el fondo del asunto era puramente humanitario, luego, escapaba al mandato de preservación de la paz y la seguridad internacionales que el artículo 24 de la Carta encomendaba al Consejo. Cuba reconocía en Aristide el único representante legítimo de Haití, pero su derrocamiento no podía ser atendido por esa vía.²⁰⁹ Ningún otro miembro replicó el argumento, pero varios países –Pakistán, Brasil y China– insistieron en afirmar que la situación era única y extraordinaria, principalmente porque el gobierno legítimo de Haití era quien solicitaba la adopción de medidas bajo el Capítulo VII.²¹⁰ En la especie, el representante chino afirmó: “la presente crisis es esencialmente un problema que se encuentra comprendido en los asuntos internos de Haití, y debería ser

²⁰⁹ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1993-1995), Naciones Unidas, Capítulo VIII, Nueva York, 2009, pág. 537

²¹⁰ *Ibidem*, pág. 540

afrontado únicamente por el pueblo haitiano”, y agregó que “no obstante, la crisis ha adquirido una nueva dimensión (...) y, bajo esas circunstancias, el representante de Haití ha solicitado medidas urgentes del Consejo”.²¹¹

La segunda resolución relevante, la 940, fue adoptada en la sesión 3413. El asunto sobre la mesa era la recomendación del Secretario General de desplegar en Haití una coalición multinacional para forzar el cumplimiento de los acuerdos de la Isla de los Gobernadores y restablecer el orden constitucional, ante la cada vez más complicada situación humanitaria en el país caribeño y al amparo de la solicitud que el gobierno legítimo haitiano había formulado en ese sentido.²¹² El bloque latinoamericano, con excepción de Argentina, se manifestó en contra del uso de la fuerza en Haití. México aseguró que las acciones propuestas en el proyecto de resolución no se encontraban previstas en la Carta; según él, la crisis en Haití no era en ese momento una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la misma o un acto de agresión “que ameritara el recurso a la fuerza bajo el artículo 42”.²¹³ Cuba expresó su inconformidad por el no agotamiento de los mecanismos diseñados para lograr una solución pacífica²¹⁴, y Brasil, por su parte, recriminó el uso de un lenguaje similar al de la resolución 678, de tres años atrás, sobre la Guerra del Golfo, en una situación

²¹¹ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1993-1995), *Op. Cit.*, pág. 540

²¹² *Ibidem*, pág. 568

²¹³ *Ibidem*, pág. 569

²¹⁴ *Idem*

de “naturaleza política y legal totalmente distinta, en un contexto político y regional diferente”.²¹⁵

La defensa del proyecto tuvo lugar desde diferentes trincheras. Una primera línea de pensamiento, sostenida por Canadá, Nueva Zelanda y la República Checa, era que el manejo de la situación mediante vías pacíficas había probado ser ineficaz para atender la problemática y, en consecuencia, el Consejo debía valerse del Capítulo VII para hacerlo.²¹⁶ Una segunda justificación la manifestaron Rusia y Argentina, que pusieron en el centro de su argumento la solicitud de las autoridades legítimas haitianas de llevar a cabo una intervención militar.²¹⁷ Y otras explicaciones incluyeron el incumplimiento de los acuerdos entre las autoridades *de facto* y *de iure*,²¹⁸ la utilización del aparato estatal para llevar a cabo violaciones graves a los derechos humanos y las libertades civiles²¹⁹ y, la más colorida, creativa y contraria a la Carta: el regreso del ejercicio de la soberanía a quienes justamente les corresponde.²²⁰

2.3.5.3. Elementos relevantes del caso

El punto de partida de la reflexión sobre este caso debe ser la distinción –familiar, pero ajena al interés de este trabajo– entre las circunstancias que la Carta exige para la utilización de los mecanismos del artículo 41 y los del 42. Efectivamente, como lo establece este último, los Estados están conscientes de

²¹⁵ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1993-1995), *Op. Cit.*, pág. 571

²¹⁶ *Ibidem*, págs. 570, 574 y 575

²¹⁷ *Ibidem*, págs. 574 y 575

²¹⁸ *Ibidem*, pág. 571 (Nigeria)

²¹⁹ *Ibidem*, pág. 575 (Pakistán)

²²⁰ *Ibidem*, pág. 573 (Estados Unidos)

que las medidas del 41 deben haber probado ser inadecuadas para su fin antes de poder echar mano de la fuerza bajo el 42. Visto así, tenemos que todos los Estados, menos Cuba, estuvieron de acuerdo al aceptar la resolución 841 en que, como mínimo, desde junio de 1993 la situación constituía una amenaza, un quebrantamiento o un acto de agresión conforme al artículo 39. Que la cuestión ameritara el tránsito al artículo 42 el año siguiente –lo cual es muy discutible, considerando la dispersión de los argumentos a favor de la resolución 940– es un tema aparte. La pregunta que nos interesa, entonces, es la siguiente: ¿qué convicción jurídica llevó a los Estados estimar competente al Consejo para adoptar la resolución 841?

Ciertamente no fue la solicitud del gobierno legítimo haitiano, porque el efecto de esa petición es normalmente el establecimiento de una operación para el mantenimiento de la paz bajo el Capítulo VI, que no la determinación de la existencia de una amenaza a la paz internacional y la toma de medidas bajo el Capítulo VII. Sería absurdo que el Consejo emitiera tales consideraciones sólo porque un gobierno así lo solicitara. Tampoco podemos pensar que fue, como en el Kurdistán iraquí, el desplazamiento de refugiados, porque ese factor prácticamente no fue mencionado en las deliberaciones. Lo mismo podríamos decir de la represión y las violaciones de derechos humanos. ¿Cómo entender, entonces, la internacionalización del problema haitiano?

Existe un elemento común en las declaraciones de los miembros del Consejo: la calificación del gobierno encabezado por la cúpula militar como

ilegal.²²¹ Sin duda esto puede ser un agente que los Estados consideren transforma la situación interna de un país en una de interés internacional; la existencia de un Estado o de un gobierno que nadie reconoce como válido es un problema para la comunidad internacional y, potencialmente, una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En este mismo sentido se puede citar el caso de Rhodesia del Sur,²²² el Consejo no se desgasta mucho en discusiones sobre su competencia cuando el gobierno de un país es universalmente rechazado como válido por la comunidad internacional. La hipótesis es aventurada, pero los eslabones encajan.

En contra de esta conclusión se encuentra la posición cubana y la aparente necesidad que vieron varios Estados de justificar la acción del Consejo en la solicitud del gobierno de Aristide. Si bien es claro que la oposición de Cuba se debió a que estimaba que una situación humanitaria de este tipo debía ser atendida por medio de mecanismos distintos al Capítulo VII, si fue enfático en decir que, a pesar de considerar ilegítimo al gobierno golpista, no veía que en Haití existiera ninguna amenaza a la paz. La insistencia china y de otros países en afirmar que el asunto era materia interna de Haití tiene el mismo efecto de socavar la hipótesis del párrafo anterior. Es una pregunta que queda abierta, sujeta a confirmación posterior.

²²¹ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.3238, 16 de junio de 1993, págs. 6 (Canadá), 9 (Francia), 10 (Venezuela), 16 (Brasil), 18 (Estados Unidos)

²²² Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resoluciones 216 (12 de noviembre de 1965) y 217 (20 de noviembre de 1965)

2.3.6. La situación en Sierra Leona (1997)

2.3.6.1. Contexto

En marzo de 1996 se celebraron elecciones parlamentarias y presidenciales en Sierra Leona. Que las diferentes facciones de un conflicto intestino surgido en 1991 encontraran en el arreglo democrático la solución a la guerra civil era un logro no menor, particularmente en el contexto africano. No obstante, el encanto terminó en mayo de 1997, cuando Ahmad Tejan Kabbah – presidente sierraleonés y antiguo funcionario onusiano–, fue despojado del poder en un *coup* orquestado por varios generales del ejército de ese país.²²³

El hecho mereció la condena inmediata de la comunidad internacional. La Asamblea General de las Naciones Unidas, la Organización para la Unidad Africana y la Comunidad Económica de Estados de África Occidental manifestaron su inquietud desde los primeros días de la crisis, ésta última involucrándose –quizá bajo la inercia del papel fundamental que jugó en el conflicto liberiano de principios de la década– de manera más activa. Los países del África occidental desconocieron inmediatamente al gobierno golpista y patrocinaron varios esfuerzos de negociaciones entre las partes. Pero su fracaso en este intento los llevó a solicitar el consentimiento del Consejo de Seguridad para la adopción de una serie de medidas vinculantes que incluían un armisticio, un embargo de armas y de combustible, algunas restricciones bancarias y de viaje a ciertos individuos, y la formación de una fuerza de paz

²²³ Cfr. AYISSI, Anatole, *et. al.*, Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone, 2° ed., editado por el United Nations Institute for Disarmament Research, Suiza, 2006, págs. 39-40

para hacerlas cumplir. Tal fue el motivo de la sesión del 8 de octubre de 1997, en la que se aprobó por unanimidad un proyecto de resolución preparado por el Reino Unido que atendía a dicho llamado, determinando precisamente la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región, y actuando manifiestamente bajo el Capítulo VII de la Carta.²²⁴

2.3.6.2. Discusión

Nigeria –invitada sin derecho a voto– habló en nombre de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental. El caso que presentó fue, sintetizado, el siguiente: el golpe de Estado constituía una clara amenaza a la paz y la seguridad internacionales, dado su potencial desestabilizador en la región –el representante nigeriano recordó el alto costo de la tragedia humanitaria en Liberia– y, por ese motivo, la comunidad internacional debía hacerle frente restableciendo el orden constitucional cuanto antes.²²⁵

La petición fue bien acogida por los miembros del Consejo. Con un lenguaje hasta entonces poco habitual entre ellos, varios países sostuvieron la tesis de que la reversión democrática en Sierra Leona era un asunto de preocupación para la comunidad internacional. El Reino Unido, verbigracia, señaló que “la comunidad internacional no puede permitirse asentir ante el derrocamiento arbitrario e inconstitucional del gobierno democrático”;²²⁶ la República de Corea que “este *coup d'état* ha tenido un efecto desestabilizador

²²⁴ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 1132, 8 de octubre de 1997

²²⁵ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.3822, 8 de octubre de 1997, pág. 4

²²⁶ *Ibidem*, pág. 7

serio en la región al revertir la ‘nueva ola’ democrática que está expandiéndose por África”;²²⁷ Rusia que “(el golpe de Estado) ha interrumpido el avance de Sierra Leona en su desarrollo democrático y ha descarrilado el proceso de paz”, dando lugar a una “nueva amenaza para la estabilidad en una región ya de por sí conflictiva”;²²⁸ Portugal que “la junta militar debe entender que sus acciones (...) no han sido recibidas con indiferencia por la comunidad internacional” y que el Consejo debía penalizar a aquellos que “consistentemente rehúsan atenerse a las reglas de la democracia”;²²⁹ y Estados Unidos que, con la adopción del proyecto de resolución, “el Consejo dejaría en claro su disposición para ejercitar sus poderes bajo el Capítulo VII al servicio de ese objetivo (la restauración de la democracia en Sierra Leona)”.²³⁰ Se oyeron, además, varias menciones a la crisis humanitaria que se estaba desatando dentro del territorio sierraleonés y en el de sus vecinos.²³¹

2.3.6.3. Elementos relevantes del caso

Si bien la situación de Sierra Leona no dio pie a ninguna polémica en el Consejo, la aquiescencia unánime de los miembros del Consejo al proyecto merece nuestra atención. Aún concediendo que en este caso existía la solicitud expresa del gobierno legítimo interesado y el activismo intenso de los países de la región, es notable que, por ejemplo, China, tradicionalmente renuente a aceptar la competencia del Consejo para conocer de asuntos políticos internos

²²⁷ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.3822, *Op. Cit.* pág. 8

²²⁸ *Ibidem*, pág. 9

²²⁹ *Ibidem*, pág. 10

²³⁰ *Ibidem*, pág. 16

²³¹ *Ibidem*, pág. 6 (Francia), 10 (Costa Rica), 11 (Japón) y 17 (Chile)

–recuérdense los casos de Somalia y Haití–, no tratara, al menos, de introducir en el proyecto una cláusula que señalara la excepcionalidad del caso. No sólo eso, sino que fue la primera vez que los miembros del Consejo observaron tan claramente la existencia de una amenaza a la paz en un atentado contra la democracia. En el antecedente inmediato a este caso, Liberia, el principal elemento que los Estados señalaron como disruptivo de la paz y la seguridad internacional fue el caos humanitario provocado por la brutalidad de las fuerzas de Charles Taylor y la flagrante afectación que se estaba generando a sus vecinos; no la alteración del orden constitucional o el quebrantamiento de la democracia.²³² Este caso, paradigmático de una nueva retórica de la comunidad internacional que defiende la estabilidad constitucional y la democracia, es, pues, el eslabón que sigue al caso de Haití en el patrón consuetudinario que identifica en la vulneración de éstas una alteración a la paz y la seguridad internacionales.

Ahora, ¿cuáles son los elementos de gravedad e internacionalidad con los que los Estados caracterizan la amenaza a la paz en este caso? En sintonía con el caso de Haití, los Estados subrayaron insistentemente, en las deliberaciones previas a la votación, la ilegalidad o ilegitimidad del gobierno golpista.²³³ Ello sugiere, otra vez, que la existencia de un régimen que ningún Estado reconoce como válido convierte una crisis política entre actores locales

²³² *Cfr.*, CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.3138 (Provisional), 19 de noviembre de 1992, págs. 11 (Benín), 22 (Senegal), 49-50 (Sierra Leona), 66 (Rusia), 71 (China), 77 (Estados Unidos), 79 (Reino Unido) y 87 (India)

²³³ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.3822, *Op. Cit.*, págs. 5 (Kenia), 7 (Reino Unido y Polonia), 8 (Corea del Sur), 10 (Costa Rica), 11 (Suecia), 12 (Egipto), 14 (Guinea-Bissau)

en una de interés internacional. Pareciera una conclusión forzada, pero si estos señalamientos se ponen en la perspectiva de que ninguna delegación mencionó, ni por asomo, que el tema era un asunto interno de Sierra Leona, la idea de que un gobierno inválido desestabiliza la paz y la seguridad internacional puede ser operante. Por supuesto, existe también el perenne factor internacional del desplazamiento de refugiados, que varios Estados apuntaron. Pero las menciones a éste fueron francamente esporádicas en los debates.

La tasación de gravedad, por otro lado, está presente, quizá, en las constantes menciones al gran contexto de la democracia en África. Muchos países señalaron con vehemencia la delicadeza de la institucionalidad en el continente, otros más recordaron antecedentes del tipo de alteración que hechos como éste han provocado a nivel continental en el pasado.²³⁴ Es patente que un golpe de Estado en África suele tener una suerte de efecto dominó, así que, haciendo memoria del pasado, se enfatizaba el peligro de la situación bajo análisis. De manera similar, casi todos los Estados que participaron en la sesión hicieron hincapié en la mala fe del grupo golpista para encontrar una solución negociada. En esto identifican, aparentemente, la urgencia de que el Consejo eche mano del Capítulo VII.

2.3.7. Temas relativos a la situación en Kosovo (1998)

2.3.7.1. Contexto

²³⁴ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.3822, *Op. Cit.*, págs. 4 (Nigeria), 5 (Kenia), 7 (Polonia), 8 (Corea del Sur), 9 (Rusia), 10 (Costa Rica), 11 (Suecia), 13 (Portugal), 16 (Estados Unidos) y 17 (Chile)

La diversidad étnica al interior de la República Federal Socialista de Yugoslavia terminó por ser la causa de su disolución entre 1991 y 1992. El resultado fue el surgimiento de diferentes Estados que respondían –y responden– a las identidades raciales y culturales de cada región. Así, por ejemplo, en Croacia la mayoría croata ostenta el poder, de la misma forma en que lo hacen los eslovenos en Eslovenia o los macedonios en Macedonia. Este desmembramiento étnico, no obstante, nunca llegó a la entonces provincia serbia de Kosovo, en donde la población mayoritariamente albanesa permaneció sujeta a la autoridad cuasi-colonialista de Belgrado.

El nacionalismo albanés, en consecuencia, emprendió diversas vías de resistencia. El primero fue el boicot al gobierno provincial serbio, avocado a la inclusión de Kosovo dentro de la nueva República Federal de Yugoslavia, pero con plenos derechos de entidad federativa. La Liga Democrática de Kosovo, entre 1992 y 1996, se las arregló para crear un conjunto de instituciones estatales paralelas a las serbias, que incluían, entre otras, servicios de educación pública y de seguridad social.²³⁵ El segundo, consecuencia no sólo del fracaso del boicot, sino del recrudecimiento de las políticas de segregación racial del gobierno serbio, fue la guerrilla encabezada por el Ejército de Liberación de Kosovo en 1998, que tenía en mente la independencia kosovar.

La reacción de las autoridades de Belgrado a esta radicalización fue la represión indiscriminada. En febrero y marzo de 1998, el ejército yugoslavo arrasó con tres pueblos kosovares en la región de Drenica, valiéndose, entre

²³⁵ Cfr. BIEBER, Florian, *et. al.*, Understanding the War in Kosovo, 1° ed., Editorial Frank Cass, Reino Unido, 2003, págs. 41-43

otras cosas, de artillería pesada. El saldo fueron 80 civiles muertos –entre los que se encontraban mujeres y niños– y el inicio de un conflicto armado en plena forma.²³⁶

En este estado de cosas, el otrora *Contact Group*, formado por Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, Alemania, Italia y Rusia, llevó el tema de Kosovo a la agenda del Consejo de Seguridad el 11 de marzo de 1998, solicitando la implementación de un embargo de armas en la zona.²³⁷ El Consejo aprobó la resolución 1160 el día 31 del mismo mes, que respondía a dicho llamado echando mano explícitamente del Capítulo VII de la Carta. Esta decisión, entre otras cosas, condenaba el uso excesivo de la fuerza a manos de la policía serbia y la llamaba a entablar negociaciones serias con las autoridades kosovares. En su adopción mediaron declaraciones significativas de varios Estados, que a continuación se analizan.

2.3.7.2. Discusión

La resolución 1160 fue aprobada por 14 votos a favor, ninguno en contra y la abstención de China. Detrás de esos 14 votos a favor se pronunciaron argumentos diversos en su retórica, pero similares en el fondo. El representante del Reino Unido, hablando en nombre de la Unión Europea, dijo que “la Unión está profundamente consternada por la amenaza a la paz regional que representa la situación en Kosovo” y que “la excesiva violencia de la policía

²³⁶ Cfr. BIEBER, Florian, *et. al.*, Understanding the War in Kosovo, *Op. Cit.*, pág. 44

²³⁷ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1996-1999), Naciones Unidas, Capítulo VIII, Nueva York, 2009, págs. 836-837

militar, que incluye muertes y lesiones entre la población civil, es inaceptable”.²³⁸ Estados Unidos, en la especie, afirmó que la seguridad de la región afectaba “intereses internacionales más amplios”, y que “el deterioro de la situación (constituía) una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”.²³⁹ Eslovenia manifestó que, en el pasado, “el desmantelamiento unilateral de la autonomía de Kosovo representó una de las mayores fuentes de deterioro político e inestabilidad regional”, y que, en la presente circunstancia, “el uso de la fuerza contra los albaneses (...), desestabiliza la región y representa una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”.²⁴⁰ Hungría, por su parte, se dijo incapaz de aceptar que “el problema de Kosovo sea manejado como un asunto estrictamente interno” y afirmó que sobraba dar una explicación de lo anterior, “dada la tragedia y el derramamiento de sangre que ha acabado con la vida de 200,000 personas y 2 millones de exiliados en los conflictos balcánicos de los últimos años”.²⁴¹ Otros países hicieron menciones expresas a la similitud de la situación con aquella de Bosnia y Herzegovina algunos años atrás,²⁴² mientras que algunos otros enfatizaron el elemento étnico de la violencia como particularmente grave.²⁴³

Escépticos al proyecto se manifestaron Rusia, China y, evidentemente, la República Federal de Yugoslavia. Los rusos señalaron que “desde el comienzo

²³⁸ DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1996-1999), *Op. Cit.*, pág. 841

²³⁹ *Idem*

²⁴⁰ *Ibidem*, pág. 838

²⁴¹ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.3868, 31 de marzo de 1998, pág. 25

²⁴² *Ibidem*, págs. 19 (Alemania), 21 (Turquía) y 30 (Irán)

²⁴³ *Ibidem*, págs. 6 (Brasil), 20 (Italia) y 22 (Pakistán)

nuestra delegación ha observado los eventos en Kosovo como un asunto interno de la República Federal de Yugoslavia”, y que, aún condenando “el uso excesivo de la fuerza por la policía serbia” y reconociendo su “efecto regional adverso”, la situación “no constituye una amenaza a la paz y la seguridad regional, mucho menos internacional”, a pesar de lo cual se dijo dispuesta a aceptar la resolución por ser el embargo una medida idónea para prevenir el aumento de la tensión.²⁴⁴ China, asimismo, negó que el Consejo se encontrara frente a una amenaza a la paz y seguridad regional o internacional, y afirmó que la cuestión era competencia exclusiva de Yugoslavia, asegurando que la disputa debía resolverse mediante negociaciones entre las partes, y que ella se abstendría de participar en la votación.²⁴⁵ Yugoslavia explicó que la ausencia de un conflicto armado interno descartaba la posibilidad de que la violencia se replicara fuera de sus fronteras y, por consiguiente, de que pudiera existir una amenaza a la paz y la seguridad que diera pie a la invocación del Capítulo VII.²⁴⁶

2.3.7.3. Elementos relevantes del caso

El fantasma del conflicto en Croacia y Bosnia algunos años atrás sin duda se encontraba en la mente de quienes aprobaron la resolución 1160, que tuvo el efecto de elevar por primera vez el conflicto en Kosovo al umbral del Capítulo VII de la Carta. Prácticamente todas las condenas a la represión brutal de la policía, los actos terroristas de la insurgencia kosovar, el desplazamiento

²⁴⁴ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1996-1999), *Op. Cit.*, pág. 838

²⁴⁵ *Ibidem*, pág. 839

²⁴⁶ *Ibidem*, pág. 842

de refugiados o la transgresión a derechos humanos se hicieron, cuando no acompañándose expresamente de una mención a dichos conflictos, sí hablando de un contexto de limpieza étnica –que indudablemente remiten a Croacia y Bosnia–, o de posibilidades de “derramamiento” del conflicto más allá de las fronteras yugoslavas; lenguaje típico de la crisis de los Balcanes. La comunidad internacional, pues, veía el potencial para una réplica de dicho conflicto en Kosovo.

Lo anterior nos lleva a la siguiente conclusión: los Estados consideran que ni la represión brutal, ni el desplazamiento, ni la violación de derechos humanos, por sí solos, constituyen elementos de gravedad o de internacionalidad suficientes para conducir una situación interna al ámbito del artículo 39 de la Carta. La vida de las poblaciones civiles y –para utilizar el mismo lenguaje de otros casos–, su “bienestar democrático”, son asuntos que conciernen a la comunidad internacional, pero que para trascender al umbral de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales que establece el artículo 39, es necesario que se den en un contexto más amplio: una conflagración internacional que involucre actos de limpieza étnica, verbigracia, o –nótese las referencias a Sudáfrica y Somalia– un régimen de *apartheid* con varias décadas de existencia y una crisis humanitaria aguda.

Kosovo tenía el potencial de hacerlo sin lugar a dudas, en parte por el sentimiento de nacionalismo albanés más allá de Kosovo, en parte por la gravedad de los crímenes contra la humanidad que estaban cometiendo tanto albaneses como serbios en ese lugar. La oposición de Rusia al proyecto no

afecta mucho a esta conclusión; la contradicción de sus dichos con el sentido de su voto la despoja de valor. La de China corre la misma suerte porque responde a una estrategia internacional de evitar cualquier declaración que pudiera comprometer su apropiación del Tíbet, tema particularmente sensible en los países occidentales. Sobra decir lo mismo con respecto a la de Yugoslavia; apenas en 1991, en condiciones casi idénticas, ellos mismos calificaron la rebelión en Croacia como una amenaza a la paz internacional.²⁴⁷

2.3.8. La situación en Myanmar (2007)

2.3.8.1. Contexto

En 2007, Myanmar –o Birmania, según su denominación histórica–, cumplió 45 años de vivir sometida al régimen pseudo-socialista y aislacionista de su junta militar. El balance de tantos años de dictadura intransigente, hasta ese año, se resume en pocas líneas: población sumergida en el subdesarrollo, conflicto étnico armado en diferentes regiones del país, flujo transfronterizo de refugiados, crisis sanitaria aguda –que incluía, o mejor dicho incluye, los índices más altos de contagio de malaria, tuberculosis y VIH/SIDA en el continente asiático–, segundo lugar mundial en producción de opio y drogas sintéticas, así como represión absoluta de la oposición política birmana.²⁴⁸ Este último rubro acentuado, además, en la opinión pública internacional, por los más de 15 años

²⁴⁷ Cfr. DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), *Op. Cit.*, pág. 884

²⁴⁸ Cfr. STOVER, Eric, *et. al.*, The Gathering Storm: infectious diseases and human rights in Burma, publicado por el Human Rights Center, University of California, Berkeley y el Center for Public Health and Human Rights, John Hopkins Bloomberg School of Public Health, Estados Unidos, 2007, págs. 11-16, <http://www.law.berkeley.edu/HRCweb/pdfs/BurmaReport2007.pdf>

de arresto domiciliario de San Suu Kyi, política opositora al régimen y ganadora del Premio Nobel de la Paz en 1991.

En este estado de cosas, Estados Unidos cabildeó con éxito la inclusión del tema de Myanmar en la agenda del Consejo de Seguridad hacia septiembre del 2006 y, para enero del 2007, presentó, junto con el Reino Unido, un proyecto de resolución por medio del cual se pretendía que el Consejo expresara su indignación con respecto a los ataques del ejército contra ciertas minorías étnicas, la violación sistemática de los derechos humanos, el estancamiento de los esfuerzos de democratización institucional y su preocupación por el “riesgo transnacional” que implicaba la situación sanitaria y el narcotráfico en el país, “subrayando” que el mejoramiento de la situación en general era imperativo para “minimizar los riesgos a la paz y la seguridad en la región”. Además, se pretendía que la resolución hiciera un llamado al gobierno birmano para, entre otras cosas, tomar pasos firmes hacia el aseguramiento de las libertades políticas por medio de la liberación de Suu Kyi, y la de otros presos políticos.²⁴⁹ El proyecto, sometido a votación el día 12 del mismo mes, fue rechazado por 9 votos a favor, 3 abstenciones y 3 votos en contra; estos últimos los de China, Rusia y Sudáfrica.

2.3.8.2. Discusión

El proyecto de resolución no proponía ni una determinación de hechos en los términos del artículo 39, ni medidas vinculantes bajo el Capítulo VII y, a

²⁴⁹ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONAS UNIDAS, Documento S/2007/14, del 12 de enero del 2007

pesar de ello, suscitó un debate –por demás sugerente para este trabajo– sobre la competencia y las funciones del Consejo de Seguridad. A continuación se revisan las posiciones encontradas.

El origen de la propuesta, según lo afirmaron sus autores, era la “necesidad de cambio en Birmania, cuyo régimen militar arresta de forma arbitraria, tortura, viola y ejecuta a su propio pueblo, hace la guerra a las minorías (...), al tiempo que desvía la mirada del incremento en el flujo de refugiados y el tráfico de drogas y personas, e ignora el aumento en el contagio de enfermedades graves”.²⁵⁰ Las primeras víctimas de esta situación, reconocían, eran los propios birmanos, aunque también existía “un riesgo a la paz y la seguridad más allá de las fronteras” de Myanmar, y agregaron que “era tiempo de que la comunidad internacional afrontara los retos del subdesarrollo, la democracia, la seguridad y los derechos humanos de manera holística”.²⁵¹ Varias delegaciones enfatizaron también la necesidad de que los esfuerzos de los diferentes órganos de la familia onusiana se coordinaran y complementaran, y explicaron que la competencia de unos no excluía la de otros.²⁵²

La oposición al proyecto fue encabezada por China, que observaba la situación como un asunto comprendido esencialmente en la jurisdicción interna de Birmania. En su explicación recalcó –y este argumento tuvo eco en otras

²⁵⁰ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5619, 12 de enero del 2007, pág. 6 (Estados Unidos)

²⁵¹ *Idem*

²⁵² *Ibidem*, págs. 7 (Reino Unido) y 8 (Francia y Ghana)

delegaciones²⁵³ que ninguno de los vecinos inmediatos de Myanmar, ni ninguno de los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, consideraba que existiera en ese país una amenaza a la paz y la seguridad regional o internacional. “Nadie contiene que Myanmar esté enfrentando retos graves” aseguró, “(...) pero muchos países enfrentan problemáticas similares” y, si el Consejo pretendiera etiquetar su situación como una amenaza a la paz, “entonces también tendría que entrar a considerar la situación de los otros 191 miembros de las Naciones Unidas”.²⁵⁴ En un sentido similar, Rusia manifestó que no negaba los problemas que enfrentaba Myanmar, particularmente en el terreno socioeconómico y humanitario, pero en ese momento éstos no implicaban ninguna amenaza para la paz internacional o regional.²⁵⁵ Por último, Indonesia hizo uso de la palabra para señalar que “el proyecto de resolución toca temas delicados como la transición democrática, la promoción y protección de los derechos humanos, y otros como el VIH/SIDA, el narcotráfico y la trata de personas”, pero que “estos temas no hacen de Myanmar una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, y concluyó que, a pesar de que infligen sufrimiento en el pueblo birmano, y crean problemas para sus vecinos inmediatos, “no hacen de la situación (...) un peligro real para el resto del mundo”.²⁵⁶

2.3.8.3. Elementos relevantes del caso

²⁵³ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5619, *Op. Cit.*, págs. 4 (Sudáfrica), 5 (Congo), 8 (Panamá) y 9 (Qatar)

²⁵⁴ *Ibidem*, pág. 3

²⁵⁵ *Ibidem*, pág. 6

²⁵⁶ *Ibidem*, pág. 4

Lo primero que habría que aclarar sobre esta situación es por qué nos resulta de interés, siendo que en la sesión 5619 no se discutió la actuación del Consejo bajo el Capítulo VII. Es relevante, primero, porque el lenguaje usado en el proyecto y en las intervenciones de los Estados es similar al del artículo 39. La propuesta estadounidense y británica hablaba de la necesidad de “minimizar los riesgos a la paz y la seguridad en la región”, manifestación que, si bien no constituye una determinación de hechos en forma, sí es quizá reflejo de la intención de llevar las consideraciones del Consejo en esa dirección.²⁵⁷ Además, quienes se opusieron, claramente veían en el proyecto este propósito, tanto que expresamente dijeron que la situación no implicaba una amenaza a la paz y la seguridad regional e internacional, como si se estuviera discutiendo abiertamente la aplicación del Capítulo VII. En este sentido, no hay duda de que los miembros del Consejo estaban razonando conforme a la lógica del artículo 39. Ello nos permite hablar sobre sus convicciones en cuanto a la competencia del Consejo para actuar bajo este capítulo.

¿Qué conclusiones, entonces, podemos extraer del caso de Myanmar? Si se observa el diagnóstico de la situación que hicieron los redactores del proyecto, que incluía la existencia de un régimen militar violador de derechos humanos y culpable de la comisión de crímenes contra la humanidad – persecución étnica, tortura, desaparición forzada–, tenemos que este asunto entra en la misma categoría que los de Sudáfrica, Somalia y Kosovo. Debe

²⁵⁷ La delegación de Estados Unidos incluso manifestó, en siguiente sesión en la que se consideró el tema, que estaba preparando un proyecto de resolución que impondría sanciones. Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5753, 11 de octubre de 2007, pág. 13

analizarse, entonces, bajo la óptica del interés internacional que existe sobre la vida de las poblaciones civiles y su bienestar democrático.

Tanto quienes patrocinaron el proyecto de resolución como quienes se le opusieron, reconocían el mal estado de la democracia en Myanmar y las precarias condiciones económicas y políticas a las que estaba sujeto su pueblo. Incluso China, aliada del régimen de Rangún, llegó al extremo de tildarlas de graves. Pero lo cierto es que, a diferencia de Sudáfrica, Somalia o Kosovo, los redactores de la propuesta no fueron capaces de probar que los actos de la Junta Militar se enmarcaran en un panorama más amplio de crisis humanitaria o de transgresión política. Una vez más, este caso da cuenta de que la comunidad internacional puede legítimamente preocuparse por las poblaciones civiles de los Estados, pero que, para poder utilizar al Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII, hace falta que la gravedad de las situaciones sea mayor.

En este punto, el argumento chino y de varios otros países de que la situación no podía constituir una amenaza regional o internacional si ninguno de los vecinos inmediatos o no inmediatos de Myanmar la consideraba como tal, parece adquirir cierto valor probatorio en cuanto a lo que los Estados consideran el estándar de gravedad que requiere el artículo 39 de la Carta. En Sudáfrica, todos y cada uno de los Estados de la región subsahariana, más algunos otros, llevaban décadas denunciando lo que consideraban una flagrante amenaza a la paz. En Somalia y en Kosovo, asimismo, la comunidad internacional identificó con claridad el potencial disruptivo de la paz y la seguridad de los hechos. Aquí, por el contrario, una buena parte de la

comunidad internacional no observaba dicho potencial, aún desaprobando los actos del gobierno birmano. De eso se valió acertadamente China para demostrar el punto de que la situación birmana permanecía aún al amparo del artículo 2.7.

2.3.9. Paz y seguridad en África (conflicto post-electoral en Zimbabwe) (2008)

2.3.9.1. Contexto

El 29 de marzo del 2008 se celebraron en Zimbabwe elecciones parlamentarias y presidenciales en un contexto sin precedentes en la corta historia de ese país; por primera vez desde que Robert Mugabe se hizo del poder en 1980, se presentaba en unos comicios una oposición democrática con una fuerza electoral suficiente como para poner al gobierno en un predicamento serio. Como se esperaba, el resultado de la elección, mantenido en secreto durante las 5 semanas posteriores a la elección, fue desfavorable para el oficialismo: Mugabe terminó segundo en la elección presidencial, obligándolo a ir a una segunda vuelta, y perdiendo también el control del Parlamento.

La fecha prevista para el balotaje era el 27 de junio. Sin embargo, en los meses previos, se desató en el país una campaña de intimidación y persecución política en la que simpatizantes de la oposición, periodistas y encuestadores fueron víctimas de asesinatos, tortura y constantes

amenazas.²⁵⁸ Cediendo ante estas presiones, Morgan Tsvangirai, candidato vencedor de la primera vuelta, decidió retirarse de la contienda el 22 de junio, alegando que la situación era insostenible y denunciando, además, que la crisis había producido 200000 desplazados internos, 20000 “hogares destruidos”, 10000 lesionados y 86 miembros de su partido asesinados.²⁵⁹

En este estado de cosas, el 11 de julio del mismo año, Estados Unidos, el Reino Unido y otros países, introdujeron un proyecto de resolución en el que, determinando manifiestamente la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en Zimbabue, e invocando el Capítulo VII, se condenaba las graves violaciones de derechos humanos, la pérdida de vidas, el desplazamiento de personas y las irregularidades en las elecciones, al tiempo que se exigía al gobierno cesar los actos de intimidación y negociar con los demás actores políticos. Finalmente, el proyecto pretendía imponer algunas medidas a tomar por la comunidad internacional con respecto a ciertos individuos.²⁶⁰ Pero el texto estaba lejos de lograr ser adoptado; después de un intenso debate, el resultado de la votación fue 9 votos a favor, una abstención, y 5 votos negativos de China, Rusia, Libia, Sudáfrica y Vietnam.

²⁵⁸ Cfr. INTERNATIONAL CRISIS GROUP, Negotiating Zimbabwe's Transition, Policy Briefing, Africa Briefing, N°51, Pretoria/Bruselas, 2008, pág. 6, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/southern-africa/zimbabwe/B051%20Negotiating%20Zimbabwes%20Transition.pdf>

²⁵⁹ Cfr. ELECTORAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEMOCRACY IN AFRICA, Zimbabwe: Post-harmonized election violence in June 2008, Junio de 2008, <http://www.eisa.org.za/WEP/zim2008postd6.htm>

²⁶⁰ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/2008/447, 11 de julio de 2008

2.3.9.2. Discusión

El discurso de las potencias que redactaron el proyecto giraba en torno a la noción de que, políticamente, aquél era “el momento de la verdad para la democracia en África”, y que la comunidad internacional estaba en posibilidad de evitar –esta vez sí– una guerra civil que, como en Liberia y Sierra Leona, se desencadenaría a partir de un proceso democrático fallido.²⁶¹ De aquí seguía que el fraude electoral y la violencia relacionada con él estaban desatando una crisis humanitaria y un conflicto que amenazaban con desestabilizar la región surafricana y que, en consecuencia, el Consejo debía atender determinando la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y actuando bajo el Capítulo VII de la Carta.²⁶² Paralelamente, Costa Rica y Panamá – haciendo gala de la demagogia democrática latinoamericana– contendieron que el respeto a la democracia era un asunto de interés internacional²⁶³ y, aún más, que el concepto de amenaza a la paz “ha evolucionado para incluir, hoy, situaciones de violación sistemática de los derechos humanos”,²⁶⁴ como en el caso de Zimbabue.

El disenso con el proyecto, por otro lado, se sustentaba en la argumentada naturaleza exclusivamente interna de la crisis zimbabuense. En este sentido, Rusia denunció el intento de llevar al Consejo más allá de las atribuciones que la Carta para él prevé y más allá “del mantenimiento de la paz

²⁶¹ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5933, 11 de julio de 2008, pág. 8 (Reino Unido)

²⁶² *Ibidem*, págs. 10 (Francia), 12 (Croacia) y 14 (Estados Unidos)

²⁶³ *Ibidem*, pág. 10 (Costa Rica)

²⁶⁴ *Ibidem*, pág. 13 (Panamá)

y la seguridad internacionales” y afirmó que el problema no se resolvería “elevándolo artificialmente al nivel de una amenaza a la paz”.²⁶⁵ China aseguró que “el desarrollo de la situación (...) no ha sobrepasado el ámbito de lo interno”²⁶⁶ y Libia, de manera similar, que la disputa era sólo entre actores zimbabuenses.²⁶⁷ Vietnam sostuvo que adoptar medidas conforme al Capítulo VII sería contrario “a los principios fundamentales del derecho internacional y a la Carta de las Naciones Unidas”.²⁶⁸ Sudáfrica y Angola –que participaban en la sesión sin derecho a voto– se opusieron a que el Consejo se involucrara en ese punto dados los esfuerzos internacionales en curso por llegar a una solución negociada, sin profundizar si lo consideraban o no competente para tomar la decisión propuesta por los países occidentales.²⁶⁹ Zimbabue dijo que no era el papel del Consejo certificar las elecciones nacionales de los miembros de las Naciones Unidas, y que “sólo el 10 por ciento del país (había) sido testigo de alguna forma de violencia, mientras que el 90 por ciento no (fue) afectado”, resultando en que el proyecto carecía de motivación.

2.3.9.3. Elementos relevantes del caso

Resulta muy significativo, para efectos de este trabajo, que en las intervenciones británica, estadounidense y francesa no se enuncie razonamiento alguno que explique el salto lógico que existe entre identificar que

²⁶⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5933, *Op. Cit.*, pág. 9

²⁶⁶ *Ibidem*, pág. 13

²⁶⁷ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5933, *Op. Cit.*, pág. 5

²⁶⁸ *Ibidem*, pág.7

²⁶⁹ *Ibidem*, págs. 4 y 15

las elecciones zimbabuenses han sido problemáticas y encontrar que signifiquen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. El representante británico se limitó a señalar que existen antecedentes en la práctica del Consejo en los que se ha observado en la inestabilidad política de un país consecuencias para la paz y la estabilidad, y citó el caso de Somalia.²⁷⁰ Pero olvidó señalar cuál era el factor que internacionalizaba la situación en Zimbabue, como en Somalia lo fue específicamente la interrupción de los canales de distribución de ayuda y la consecuente crisis humanitaria a la que se estaba sometiendo a la población civil. El delgado francés fue muy claro al decir que la comunidad internacional había presenciado “la parodia de una elección y la negación de la democracia”, y que se debía detener esa amenaza de desestabilización regional. Empero, omitió los detalles de esa consideración; ¿o es que bajo cualquier circunstancia el fracaso de una elección desestabiliza la zona geopolítica en la sucede y se convierte, *ipso facto*, en una amenaza bajo el artículo 39? Estados Unidos fue enfático en decir que “no debería haber ninguna duda de que lo que está sucediendo en Zimbabue afecte la paz y la seguridad de la región”, pero para sustentar su dicho sólo echo mano de la cita de Asha-Rose Migiro –Secretario General Adjunto–, en el sentido de que la situación representaba “el más grande desafío a la estabilidad regional en el sur de África”.²⁷¹ Como se observa, hay un vacío argumentativo importante en estos dichos.

²⁷⁰ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5933, *Op. Cit.*, pág. 8

²⁷¹ *Ibidem*, pág. 14

Los opositores al proyecto, en cambio, se valieron de un elemento probatorio que ya se ha observado en otros casos aquí analizados: el hecho de que ninguno de los Estados vecinos de Zimbabue veía en la situación una amenaza a la paz internacional.²⁷² Otros, como se vio, señalaron que la resolución sería inoportuna en atención a que los procesos de negociación entre las partes se encontraban en curso.²⁷³ Esto –y en particular lo primero– parecen confirmar la importancia que tiene en la tasación de gravedad de un conflicto interno para considerarlo conforme al artículo 39, la precepción que las naciones más próximas tienen de él.

Por lo demás, este caso pone en relieve que una vulneración institucional debe tener cierta magnitud para poder dar pie a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Las elecciones en Zimbabue fueron descalificadas por los observadores internacionales por ser absolutamente inequitativas pero, observada la situación bajo la óptica de los casos de Haití y de Sierra Leona, la diferencia es que la manipulación electoral no llevó a la comunidad internacional a desconocer al gobierno de Robert Mugabe, como sucedió con los golpes de Estado en estos dos países. El rechazo a la competencia del Consejo en este caso apunta, entonces, a confirmar que el desconocimiento internacional a un gobierno puede vulnerar la paz y la seguridad internacionales, pero que este desconocimiento no deriva simplemente de una crisis post-electoral.

²⁷² Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5933, *Op. Cit.*, págs. 5 (Libia), 7 (Vietnam) y 9 (Rusia)

²⁷³ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.5933, *Op. Cit.*, págs. 4 (Sudáfrica), 7 (Indonesia), 13 (China) y 15 (Angola)

Por último, vale la pena subrayar también que todos los Estados a favor de determinar la existencia de una amenaza para la paz y la seguridad en el caso de Zimbabue se sintieron compelidos a decir que la situación tenía impacto regional o internacional, aún no explicando en qué consistía. Ello confirma una conclusión más o menos evidente sobre el artículo 39: los Estados consideran que, por regla general, una situación carente de impacto regional o internacional, independientemente de su gravedad, no entra en el umbral de amenaza o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Como se ha visto en otros casos, pueden existir desviaciones de esta norma, pero bajo circunstancias bastante excepcionales.

2.3.10. La situación en Libia (2011)

2.3.10.1. Contexto

A principios de 2011 varios países del mundo árabe se vieron sumergidos en procesos de transformación que implicaron, para decirlo de manera breve, la caída de los regímenes antidemocráticos que los gobernaban –cosa que, *a posteriori* podemos agregar, no necesariamente implicó el surgimiento de gobiernos democráticos–. El turno llegó al gobierno de Muamar el-Gadafi en Libia el 15 de febrero de ese año, cuando en el oriente del país tuvieron lugar las primeras demostraciones antigubernamentales que exigían la apertura del sistema político. La respuesta del gobierno fue violenta; el ejército abrió fuego en diversas manifestaciones y arrestó, asesinó y desapareció tanto

líderes sociales como a activistas menores. En pocos días el aparente entorno de movilización social pacífica se transformó en uno de conflicto interno.²⁷⁴

La situación en Libia fue llevada a la mesa del Consejo de Seguridad por el Secretario General Ban Ki-moon, quien expuso el caso en el pleno el 25 de febrero. Apenas al día siguiente se aprobó por unanimidad la resolución 1970 que, sin determinar expresamente la existencia de una amenaza o un quebrantamiento conforme al artículo 39 –pero sí explicitando su facultamiento bajo el Capítulo VII y el artículo 41 en concreto–, condenaba la violencia y el uso de la fuerza contra civiles, lamentaba las “graves y sistemáticas violaciones a derechos humanos”, consideraba que estos hechos “podrían constituir crímenes de lesa humanidad” y rechazaba, inequívocamente, “la incitación a la hostilidad y la violencia en contra de la población civil por parte del nivel (jerárquico) más alto del gobierno libio”.²⁷⁵ Unas semanas más tarde, por medio de la resolución 1973, el Consejo iría más lejos al determinar, ahora sí, la existencia de una amenaza a la paz en Libia y autorizar a los Estados miembros de las Naciones Unidas, bajo el Capítulo VII, para asumir la tarea de proteger a la población libia.²⁷⁶ Esta resolución, empero, no recibió el mismo apoyo que la 1970; fue aprobada con 10 votos afirmativos y 5 abstenciones, las de Brasil, China, Alemania, India y Rusia.

2.3.10.2. Discusión

²⁷⁴ Cfr. HUMAN RIGHTS WATCH, Libya, en *Country Summary*, enero de 2012, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/libya_2012.pdf

²⁷⁵ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 1970, 26 de febrero del 2011, párr. 1, 2, 6 y 16 (preambulares)

²⁷⁶ Cfr. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 1973, 17 de marzo del 2011, párr. 4, 22 (preambulares) y 4 (operativo)

La adopción de la resolución 1970 no suscitó polémica alguna entre los miembros del Consejo. De hecho es destacable, no sólo el consenso para la adopción de la resolución, sino también la coincidencia de los argumentos expresados por las delegaciones antes y después de la votación. Todos los oradores en la sesión 6491 del 26 de febrero del 2011 identificaron como elemento central de la problemática libia el uso desproporcionado de la fuerza contra civiles. En la especie, India afirmó que lamentaba “la pérdida cuantiosa de vidas y la lesión de tantas personas más” y agregó que rechazaban el uso “totalmente inaceptable” de la fuerza;²⁷⁷ Sudáfrica que la resolución mandaba el claro mensaje al gobierno de el-Gadafi de que “la carnicería en contra de su propia gente” y “el uso indiscriminado y excesivo de la fuerza en contra de manifestantes pacíficos” debía detenerse;²⁷⁸ Rusia que condenaba el uso de la fuerza militar en contra de los demostradores pacíficos y que lo consideraba “absolutamente inaceptable”,²⁷⁹ China que era “de la mayor urgencia asegurar el cese inmediato de la violencia y evitar así más derramamiento de sangre y muertes de civiles”,²⁸⁰ Alemania que “la comunidad internacional no tolerará la grave y sistemática violación de derechos humanos del régimen libio (...) en contra de su población civil”,²⁸¹ y Brasil que “el nivel de violencia en contra de la población civil es totalmente inaceptable”.²⁸² En la sesión 6498, del 17 de marzo –cuando se adoptó la resolución 1973–, esta retórica se replicó, acaso

²⁷⁷ CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.6491, 26 de febrero del 2011, pág. 2

²⁷⁸ *Ibidem*, pág. 3

²⁷⁹ *Ibidem*, pág. 4

²⁸⁰ *Idem*

²⁸¹ *Ibidem*, pág. 6

²⁸² *Idem*

condenando más enfáticamente la escalada del nivel de violencia.²⁸³ La oposición al proyecto tuvo más que ver con la inconveniencia de la permisión del uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional que con una discrepancia sobre el diagnóstico unívoco de que la violencia contra civiles era, en este caso, materia de interés internacional.

2.3.10.3. Elementos relevantes del caso

Como en pocos casos, la preocupación del Consejo en la situación de Libia es absolutamente transparente; las resoluciones 1970 y 1973 tienen como centro de gravedad el uso de la fuerza en contra de la población civil y la transgresión de sus libertades. La concatenación con las coyunturas analizadas de Sudáfrica, Somalia, Kosovo y Myanmar salta a la vista. A partir del estudio de estos casos indujimos que existe la convicción jurídica de que a la comunidad internacional le concierne el bienestar físico y democrático de las poblaciones civiles del mundo, pero que el uso de la fuerza en su contra no basta para considerar que las transgresiones a estos bienes jurídicos constituyen amenazas o quebrantamientos a la paz y la seguridad internacionales conforme al artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas. En Sudáfrica, en Somalia y en Kosovo, observamos que los Estados encontraron competente al Consejo para tomar acción bajo el Capítulo VII luego de constatar que las poblaciones civiles de esos países se encontraban bajo asedio, pero siempre en contextos de vulneración más amplios. Por el contrario, en Myanmar los Estados reconocieron la paupérrima condición social en la que

²⁸³ *Cfr.* CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.6498, 17 de marzo de 2011

se encontraba la población birmana, pero no probaron la existencia de una dimensión más profunda de la crisis que les permitiera determinar la materialización de una amenaza a la paz y la seguridad. La pregunta, entonces, que nos da la clave analítica en este caso es la siguiente: ¿reconocieron los Estados, al considerar competente al Consejo para emitir las resoluciones 1970 y 1973, que el uso de la fuerza en contra de la población civil libia se dio en un contexto más amplio de transgresión que la convirtiera en una amenaza para la paz, o el hecho aislado de la represión fue motivo suficiente para invocar el Capítulo VII?

A decir por los textos de las resoluciones, que reiteran en la mayoría de sus párrafos la condena al uso de la fuerza indiscriminado en contra de civiles, y omiten, casi por completo, referencias a otros elementos de preocupación – como podrían ser la naturaleza antidemocrática del sistema político, el desencadenamiento de una crisis humanitaria o la desestabilización regional ocasionada–, la respuesta es clara: a diferencia de los casos de Sudáfrica, Somalia, Kosovo, Myanmar y otros no analizados aquí –como Liberia, Bosnia o Afganistán–, el Consejo determinó en Libia la existencia de una amenaza a la paz a partir de ese único factor. Los debates de las sesiones 6491 y 6498 llevan al mismo corolario. Esto sugiere que nos encontramos en presencia de un viraje en lo que los Estados consideran amenazante para la paz y la seguridad de la vulneración de la vida y el bienestar democrático de las poblaciones civiles; una suerte de aligeramiento del estándar de gravedad requerido por el artículo 39 para estos casos.

Se ha señalado insistentemente, tanto en foros internacionales como en el mundo académico, la importancia de las resoluciones 1970 y 1973 como evidencia del reconocimiento internacional de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. Sin pretender entrar en los escollos de la discusión sobre los méritos jurídicos y teóricos de esta doctrina, su inclusión en las consideraciones del Consejo, y su aceptación por parte de los Estados miembros –al menos de lo que se ha denominado “primer pilar”–, sugiere una explicación a este giro consuetudinario. La percepción del uso de la fuerza indiscriminado contra una población civil ha pasado de ser una preocupación internacional susceptible de vulnerar la paz y la seguridad sólo en contextos de transgresión exacerbados, a un incumplimiento de la obligación legal de resguardar a su población de ciertos hechos particularmente reprobables que, independientemente de los efectos jurídicos que pueda tener, amenaza por sí sólo la paz y la seguridad internacionales.

Esta conclusión, que ya de sí es suficiente para comenzar una nueva investigación, debe ser corroborada con otros casos y más análisis. El caso es, no obstante, muy nuevo, y sus secuelas poco consistentes. La pregunta está abierta.

CONCLUSIONES

Primera.- La noción de “paz y seguridad internacionales” en la Carta de las Naciones Unidas recoge del derecho internacional consuetudinario una norma que establece límites para la acción de los Estados en el ámbito de la comunidad internacional y que constituye lo que los Estados entienden por “orden público internacional”.

Segunda.- El Consejo de Seguridad, al estudiar su propia competencia para actuar bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas e interpretar lo que el artículo 39 establece como vulneraciones a la paz y la seguridad internacionales, pone en evidencia las convicciones jurídicas de los Estados miembros de la comunidad internacional sobre el contenido de la norma consuetudinaria del orden público internacional.

Tercera.- Los Estados consideran que la existencia de una vulneración a la paz y la seguridad internacionales en una situación concreta pasa, según lo exige el derecho internacional consuetudinario, por la suficiente internacionalidad y gravedad de los hechos. Es decir, la norma consuetudinaria del orden público internacional se compone de un estándar de interés internacional y de otro de magnitud de los hechos.

Cuarta.- Los Estados observan que el derecho internacional consuetudinario exige elementos de internacionalidad y de gravedad distintos para la actualización de una transgresión a la paz y la seguridad internacionales, según

la situación sea una esencialmente internacional o una esencialmente materia de la jurisdicción interna de un Estado.

Quinta.- Para el caso de un asunto esencialmente internacional, los Estados estiman que el fracaso del arreglo pacífico de controversias o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de otro Estado –esto es, el surgimiento de un conflicto armado internacional entendido como violación de los principios contenidos en los artículos 2.3 y 2.4 de la Carta– satisfacen, de manera lisa y llana, los estándares de internacionalidad y de gravedad de una transgresión a la paz y la seguridad internacionales bajo el derecho internacional consuetudinario.

Sexta.- Para el caso de un asunto esencialmente internacional que aún no desencadena un conflicto armado, los Estados encuentran suficiente internacionalidad en la constatación de que su continuación podría hacerlo, cosa que evidencia la denuncia de *casus belli* por parte de los Estados involucrados o de terceros. En esta misma hipótesis, el umbral de gravedad puede surtir, no limitativamente, por el agotamiento de los recursos de arreglo pacífico disponibles –dilación temporal, sabotaje o displicencia de las partes–, por la ilegalidad flagrante de los actos de algún Estado o por la magnitud de una transgresión territorial.

Séptima.- En el caso de una controversia internacional no susceptible de desencadenar un conflicto armado internacional, los Estados encuentran que para constituir una vulneración a la paz y la seguridad internacionales, debe

existir un motivo de internacionalización suficiente para exceptuar su bilateralidad exclusiva y dar lugar al interés de la comunidad para intervenir en ella, como puede ser el carácter fundamental de las normas en cuestión. En estos casos, al igual que en las controversias internacionales con posibilidad de conflicto bélico, la gravedad se debe constatar, por ejemplo, mediante el agotamiento de los mecanismos de solución pacífica.

Octava.- Los casos de origen esencialmente interno –un conflicto armado entre actores locales, verbigracia– adquieren el grado de internacionalidad requerido para considerar que transgreden la paz y la seguridad internacionales en el momento en que otros Estados intervienen militarmente en ellos.

Novena.- La vida y el bienestar democrático de las poblaciones civiles de los Estados son bienes que revisten interés internacional. Para que una afectación a ellos trascienda a una vulneración de la paz y la seguridad internacionales hace falta que esta se dé en un contexto de gravedad amplio, como la prolongación temporal de la situación, la desatención repetida de llamamientos internacionales, el fracaso de los mecanismos de solución pacífica de controversias, la exacerbación de una crisis humanitaria, la desestabilización política de una región o el advenimiento de una guerra de limpieza étnica. Sin embargo, la utilización del lenguaje de la doctrina de la Responsabilidad de Proteger en las resoluciones más recientes del Consejo sugiere un aligeramiento de este estándar.

Décima.- El desplazamiento de refugiados a través de fronteras internacionales es un elemento que internacionaliza una situación conflictiva entre actores de un mismo Estado. Para que alcance el estándar de una vulneración a la paz y la seguridad internacionales, el desplazamiento transfronterizo debe ser de una magnitud tal que sobrepase la capacidad de los Estados receptores de brindar asistencia humanitaria y de garantizar la seguridad de los refugiados.

Décimo primera.- El desconocimiento internacional de un gobierno es un elemento que despierta el interés internacional en un asunto interno. Para que una situación de gobierno internacionalmente ilegítimo consolide una vulneración a la paz y la seguridad internacionales se requieren elementos de gravedad tales como el prolongamiento temporal de la ilegitimidad gubernamental, el fracaso de los mecanismos de solución pacífica de controversias o el desencadenamiento de una crisis humanitaria.

Décimo segunda.- En el caso de asuntos esencialmente internos, la percepción que tienen los Estados que compartan fronteras o zona geográfica con el Estado donde se suscitan los hechos, es un elemento probatorio del interés internacional que la situación reviste.

BIBLIOGRAFÍA

A. LIBROS

ALDEN, Chris, Apartheid's last stand, S.N.E., Editorial MacMillan Press, Reino Unido, 1998

ÁLVAREZ, José E., International Organizations as Law-makers, 1ª ed., Oxford University Press, Estados Unidos, 2006

AYISSI, Anatole, *et. al.*, Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone, 2º ed., editado por el United Nations Institute for Disarmament Research, Ginebra, 2006

BIEBER, Florian, *et. al.*, Understanding the War in Kosovo, 1º ed., Editorial Frank Cass, Reino Unido, 2003

BOBBIO, Norberto, *et. al.*, Diccionario de Política, 1ª ed., Editorial Siglo XXI, Tomo II, México, 1982

BREGMAN, Ahron, Israel's Wars, 2º ed., Editorial Routledge, Estados Unidos, 2002

BROWNLIE, Ian, Principles of Public International Law, 5ª ed., Oxford University Press, Reino Unido, 1998

CANO LINARES, María Ángeles, La actividad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en caso de amenaza a la paz, 1º ed., Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2011

CARNELUTTI, Francesco, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, S.N.E., Biblioteca Clásicos del Derecho Procesal, Editorial Harla, México, 1997

CARRÉ DE MALBERG, R., Teoría General del Estado, 2ª ed., editado conjuntamente por el Fondo de Cultura Económica y la Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1998

CASSESE, Antonio, International Law, 2º ed., Oxford University Press, Estados Unidos, 2005

- COHEN, Herman J., Intervening in Africa, 1° ed., Editorial Saint Martin's Press, Estados Unidos, 2000
- COSTA MÉNDEZ, Nicanor, Malvinas: ésta es la historia, 1° ed., Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1993
- CULLÀ, Joan B., La tierra más disputada, 1ª ed., Editorial Alianza, España, 2005
- DAVENPORT, Rodney, *et. al.*, South Africa: a modern history, 5° ed., Editorial MacMillan Press, Reino Unido, 2000
- DUYVESTYEN, Isabelle, Clausewitz and African War, S.N.E., Editorial Frank Cass, Reino Unido, 2005
- FAURIOL, Georges A., The Haitian Challenge: U.S. Policy Considerations, S.N.E. editado por The Center for Strategic and International Studies, Estados Unidos, 1993
- FREEDMAN, Lawrence, *et. al.*, The Gulf Conflict 1990-1991, S.N.E., Princeton University Press, Estados Unidos, 1995
- GADDIS, John Lewis, The Cold War: a New History, 1° ed., Editorial Penguin Books, Estados Unidos, 2007
- GARNER, Bryan A (ed.), Black's Law Dictionary (Abridged), 7° ed., Editorial West Group, EE.UU., 2000
- GIBBONS, Elizabeth G., Sanctions in Haiti: Human Rights and Democracy under Assault, S.N.E., editado por The Center for Strategic and International Studies y publicado por Praeger Publishers, Estados Unidos, 1999
- GREILSAMMER, Ilan, La nouvelle histoire d'Israël, S.N.E., Editorial Gallimard, Francia, 1998
- GUASTINI, Riccardo, Estudios sobre la interpretación jurídica, 7ª ed., editado conjuntamente por Editorial Porrúa y la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006

- GUNTER, Michael M., The Kurds of Iraq, S.N.E., Editorial Saint Martin's Press, Estados Unidos, 1992
- GUTIÉRREZ BAYLÓN, Juan de Dios, Sistema Jurídico de la Naciones Unidas, 1ª ed., Editorial Porrúa, México, 2007, pág. 143
- HIGGINS, *Rosalyn*, The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations, 1º ed., Editorial Oxford University Press, Londres, 1963
- HOUGHTON, David P., US Foreign Policy and the Iran Hostage Crisis, S.N.E., Cambridge University Press, Reino Unido, 2001
- HUME, Cameron R., The United Nations, Iran, and Iraq, S.N.E., Institute for the Study of Diplomacy, Georgetown University, Estados Unidos, 1994
- KELSEN, Hans, The law on the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems, S.N.E., Editorial F.A. Praeger, EEUU, 1950
- _____, Teoría general del derecho y del Estado, 3ª ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2008
- LEE, Ki-baik, A New History of Korea, S.N.E., Harvard University Press, Estados Unidos, 1984
- LOWE, Vaughan, *et al.*, The United Nations Security Council and War, S.N.E., Oxford University Press, Estados Unidos, 2008
- MALANCZUK, Peter, Akehurst's Modern Introduction to International Law, 7ª ed., Editorial Routledge, Reino Unido, 1997
- NGUYEN, Quoc Dinh, *et al.*, Droit International Public, 6º ed., Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1999
- POLK, William R., Understanding Iraq, 1º ed., HarperCollins Publishers, Estados Unidos, 2005
- RICKLEFS, M.C., A History of Modern Indonesia since c.1300, 2º ed., Standford University Press, Estados Unidos, 1993

SIMMA, Bruno, *et. al.* (eds.), The Charter of the United Nations: A Commentary, 2° ed., Oxford University Press, Reino Unido, 2002

SHAW, Malcolm N., International Law, 6° ed., Cambridge University Press, Reino Unido, 2010

SCHOFIELD, Victoria, Kashmir in Conflict, 1° ed., Editorial I.B Tauris, Reino Unido, 2000

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, Introducción al Estudio de la Constitución, 1° ed., Editorial Fontamara, México, 2006

_____, Introducción Analítica al Estudio del Derecho, 1ª ed., Editorial Themis, México, 2008

_____, Razonamiento y argumentación jurídica, 2° ed., Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007

TESSLER, Mark, A History of the Israeli-Palestinian Conflict, S.N.E., Indiana University Press, Estados Unidos, 1994

TOMUSCHAT, Christian (ed.), The Fundamental Rules of the International Legal Order, 1° ed., Martinus Nijhoff Publishers, Países Bajos, 2006

TRIPP, Charles, A History of Iraq, 3° ed., Cambridge University Press, Estados Unidos, 2007

WILLIAMS, Edwin B., English-Spanish Dictionary, 2ª ed., Editorial McGraw-Hill, México, 1991

ZIMMERMANN, Andreas, *et. al.* (eds.), The Statute of the International Court of Justice: A Commentary, S.N.E., Oxford University Press, Estados Unidos, 2006

B. DOCUMENTOS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Documento S/PV.2040, 26 de octubre de 1977

_____, Documento S/PV.2042, 28 de octubre de 1977

_____, Documento S/PV.2043, 28 de octubre de 1977

_____, Documento S/PV.2044, 31 de octubre de 1977

_____, Documento S/PV.2045, 31 de octubre de 1977

_____, Documento S/PV.2178, 4 de diciembre de 1979

_____, Documento S/PV.2182, 29 de diciembre de 1979

_____, Documento S/PV.2183, 30 de diciembre de 1979

_____, Documento S/13711, 30 de diciembre de 1979

_____, Documento S/PV.2184, 31 de diciembre de 1979

_____, Documento S/PV.2316, 16 de diciembre de 1981

_____, Documento S/PV.2317, 16 de diciembre de 1981

_____, Documento S/PV.2318, 17 de diciembre de 1981

_____, Documento S/PV.2319, 17 de diciembre de 1981

_____, Documento S/PV.3138 (Provisional), 19 de noviembre de 1992

_____, Documento S/PV.3238, 16 de junio de 1993

_____, Documento S/PV.3822, 8 de octubre de 1997

_____, Documento S/PV.3868, 31 de marzo de 1998

_____, Documento S/PV.4726 (*Resumption 1*), 27 de marzo de 2003

_____, Documento S/2007/14, del 12 de enero del 2007

_____, Documento S/PV.5619, 12 de enero del 2007

_____, Documento S/PV.5753, 11 de octubre de 2007

_____, Documento S/2008/447, 11 de julio de 2008

_____, Documento S/PV.5933, 11 de julio de 2008

_____, Documento S/PV.5924, 24 de junio de 2008

_____, Documento S/PV.6000, 23 de octubre de 2008

_____, Documento S/PV.6491, 26 de febrero del 2011

_____, Documento S/PV.6498, 17 de marzo de 2011

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS Y ASUNTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1946-1951), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1954

_____, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1956-1958), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1959

_____, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1959-1963), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1965

_____, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1964-1965), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1968

_____, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1969-1971), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 1976

DEPARTAMENTO DE ASUNTOS POLÍTICOS, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1985-1988), Naciones Unidas, Capítulo VIII, Nueva York, 2000

_____, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1989-1992), Naciones Unidas, Capítulo XI, Nueva York, 2007

_____, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1993-1995), Naciones Unidas, Capítulo VIII, Nueva York, 2009

_____, Repertoire of the Practice of the Security Council (Supplement 1996-1999), Naciones Unidas, Capítulo VIII, Nueva York, 2009

SECRETARIO GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Informe de la misión de determinación de hechos de las Naciones Unidas sobre la crisis entre Djibouti y Eritrea, Documento S/2008/602, 12 de septiembre de 2008

C. RESOLUCIONES Y SENTENCIAS

1. CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

Resolución 27, adoptada el 1 de agosto de 1947

Resolución 42, adoptada el 5 de marzo de 1948

Resolución 43, adoptada el 1 de abril de 1948

Resolución 46, adoptada el 17 de abril de 1948

Resolución 49, adoptada el 22 de mayo de 1948

Resolución 50, adoptada el 29 de mayo de 1948

Resolución 54, adoptada el 15 de julio de 1948

Resolución 82, adoptada el 25 de junio de 1950

Resolución 83, adoptada el 27 de junio de 1950

Resolución 111, adoptada el 19 de enero de 1956

Resolución 134, adoptada el 1 de abril de 1960

Resolución 181, adoptada el 7 de agosto de 1963

Resolución 182, adoptada el 4 de diciembre de 1963

Resolución 190, adoptada el 9 de junio de 1964

Resolución 191, adoptada el 18 de junio de 1964

Resolución 216, adoptada el 12 de noviembre de 1965

Resolución 217, adoptada el 20 de noviembre de 1965

Resolución 242, adoptada el 22 de noviembre de 1967

Resolución 282, adoptada el 23 de julio de 1970

Resolución 311, adoptada el 4 de febrero de 1972

Resolución 392, adoptada el 19 de junio de 1976

Resolución 417, adoptada el 31 de octubre de 1977

Resolución 418, adoptada el 4 de noviembre de 1977

Resolución 497, adoptada el 17 de diciembre de 1981

Resolución 514, adoptada el 12 de julio de 1982

Resolución 540, adoptada el 31 de octubre de 1983

Resolución 582, adoptada el 24 de febrero de 1986

Resolución 588, adoptada el 8 de octubre de 1986

Resolución 794, adoptada el 3 de diciembre de 1992

Resolución 1132, adoptada el 8 de octubre de 1997

Resolución 1862, adoptada el 14 de enero del 2009

Resolución 1970, adoptada el 26 de febrero del 2011

Resolución 1973, adoptada el 17 de marzo del 2011

2. CORTE PERMANENTE DE JUSTICIA INTERNACIONAL

Case of the S.S. Lotus, Francia c. Turquía, Sentencia de Fondo, serie A, n°1, 7 de septiembre de 1927

Case of the S.S. Wimbledon, Reino Unido, Francia, Italia y Japón c. Polonia, Sentencia de Fondo, Serie A, n°1, 17 de agosto de 1923

3. CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

Asylum, Colombia c. Perú, Sentencia de Fondo, 20 de noviembre de 1950

Certain Expenses of the United Nations, Opinión Consultiva, 20 de julio de 1962

Fisheries Case, Reino Unido c. Noruega, Sentencia de Fondo, 18 de diciembre de 1951

Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Opinión Consultiva, 21 de junio de 1971

Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Opinión Consultiva, 8 de Julio de 1986

Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua, Nicaragua c, Estados Unidos, Sentencia de Fondo, 27 de junio de 1986

North Sea Continental Shelf, República Federal Alemana c. Dinamarca y República Federal Alemana c. Países Bajos, Sentencia de Fondo, 20 de febrero de 1969

Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Opinión Consultiva, 11 de abril de 1949

Western Sahara, Opinión Consultiva, 16 de octubre de 1975

D. TRATADOS

“Carta de las Naciones Unidas”, San Francisco, Estados Unidos, 26 de junio de 1945, D.O.F. 9 de octubre de 1946

E. DOCUMENTOS ELECTRÓNICOS

HUMAN RIGHTS WATCH, Libya, en *Country Summary*, enero de 2012, http://www.hrw.org/sites/default/files/related_material/libya_2012.pdf

INTERNATIONAL CRISIS GROUP, Negotiating Zimbabwe's Transition, Policy Briefing, Africa Briefing, N°51, Pretoria/Bruselas, 2008, pág. 6, <http://www.crisisgroup.org/~media/Files/africa/southern-africa/zimbabwe/B051%20Negotiating%20Zimbabwes%20Transition.pdf>

ELECTORAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEMOCRACY IN AFRICA, Zimbabwe: Post-harmonized election violence in June 2008, Junio de 2008, <http://www.eisa.org.za/WEP/zim2008postd6.htm>

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la lengua española, 22° ed., <http://www.rae.es/rae.html>

STOVER, Eric, *et. al.*, The Gathering Storm: infectious diseases and human rights in Burma, publicado por el Human Rights Center, University of California, Berkeley y el Center for Public Health and Human Rights, John Hopkins Bloomberg School of Public Health, Estados Unidos, 2007, págs. 11-16, <http://www.law.berkeley.edu/HRCweb/pdfs/BurmaReport2007.pdf>