

## EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL\*

MARÍA LORENA ROSSEL CASTAGNETO  
Universidad del Mar

### I. EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

Una vez consagrada normativamente la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la Carta dispuso en el Capítulo VII, un auténtico sistema de seguridad colectiva, atribuyendo al Consejo de Seguridad, como órgano central del sistema, la facultad de decidir medidas, incluso armadas, vinculantes para todos los Estados miembros, con el fin de hacer frente a situaciones que, según el Consejo, implican una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión (artículo 39).

El Capítulo VII de la Carta constituyó una reacción a las debilidades y quiebres del sistema establecido por el Pacto de la Sociedad de las Naciones, en virtud del cual, el miembro de la Sociedad que emprendía una guerra ilegal era considerado ipso facto como autor de un acto de guerra contra todos los demás miembros de la Sociedad. Como consecuencia de esta calificación, se imponía la ruptura automática y obligatoria de toda clase de relaciones con el transgresor. Las sanciones militares eran, en cambio, facultativas, teniendo el Consejo únicamente el deber de recomendar a los gobiernos dispuestos a aplicarlas los efectivos militares con que contribuir a las fuerzas que harían respetar los compromisos de la Sociedad y limitándose la obligación de los restantes a facilitar el paso de dichas fuerzas por su territorio. La única medida que realmente podía decidir el consejo (por unanimidad) era la de excluir de la organización al culpable.

El régimen instaurado tras la Conferencia de San Francisco, se basa en el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales (artículo 1 Carta) y para conseguirlo se propone “tomar medidas colectivas eficaces” que permitan prevenir y eliminar las amenazas a la paz y suprimir su que-

---

\* María Lorena ROSSEL CASTAGNETO, Profesora Asistente de las Cátedras de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Marítimo, Universidad del Mar.

brantamiento y los actos de agresión, siendo obligación de los Estados partes prestar a la organización “toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza” de conformidad con la Carta y abstenerse de darla “a Estado alguno contra el cual la organización estuviese ejerciendo acción preventiva o coercitiva” (artículo 2, 5).

La responsabilidad primordial es conferida al Consejo de Seguridad, a fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las NU, actuando en el desempeño de sus funciones en nombre de los Estados miembros (artículo 24). En cuanto a los poderes que se le otorgan a tal efecto, se encuentran definidos fundamentalmente en el Capítulo VII, pero también en los Capítulos VI (sobre arreglo pacífico de las controversias) y VIII (relativo a acuerdos regionales).

## II. PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SEGÚN EL CAPÍTULO VII DE LA CARTA

El artículo 24 de la Carta, otorga al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, otorgándole la competencia de determinar la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión (artículo 39) para que se ponga en marcha la acción prevista en el Capítulo VII (artículo 39-51). A tal efecto, como señala Antonio Remiro Brotóns<sup>1</sup>, “el Consejo de Seguridad no opera como si se tratara de un órgano jurisdiccional, muy por el contrario, su actividad viene caracterizada por un amplio margen de discrecionalidad, derivada tanto del carácter eminentemente político de su función, cuanto del proceso de conformación de la voluntad del órgano (la necesaria unanimidad de los miembros permanentes) y de la misma falta de concreción de los tipos del artículo 39.”

El mayor inconveniente que posee la redacción del artículo 39, consiste en que las tres situaciones son conceptos jurídicos indeterminados. En efecto, mientras dos de ellos no han sido definidos en ningún texto internacional, la Resolución 3314 AG, que sí lo hace con la agresión, señala que la enumeración de los actos que en ella se incluyen no limita la capacidad del Consejo de Seguridad para calificar igualmente otros, como agresión.

Una vez tipificada la situación de acuerdo al artículo 39, el Consejo está facultado para hacer recomendaciones a las partes implicadas o decidir medidas de conformidad a los artículos 41 y 42. Previamente el Consejo podrá instar a las partes a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables (alto al fuego, retirada de tropas, tregua, armisticio...), a fin de evitar el agravamiento de la situación (artículo 40).

<sup>1</sup> REMIRO BROTONS, Antonio y otros, *Derecho Internacional* (Editorial McGraw-Hill, Madrid, 1997), pp. 931 ss.

Una vez constatado el fracaso de las medidas provisionales, el Consejo de Seguridad puede: i) decidir medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada, tales como la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y diplomáticas (artículos 39 y 41); ii) ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales, en el caso de que se consideren o demuestren ser inadecuadas las medidas previstas en el artículo 41. La acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por las fuerzas de miembros de las NU (artículos 39 y 42).

La redacción del Capítulo VII supone una “progresión dramática”<sup>2</sup> (Dupuy), de modo que las medidas que adopte el Consejo deben ser analizadas caso a caso y con el tiempo preciso para que cada una de ellas surta efecto escalonadamente. Pero la gradación de las medidas no es más que una propuesta razonable de la Carta cuya pertinencia es enjuiciable por el Consejo de Seguridad a la luz de las circunstancias del caso. Nada impide que ante situaciones de mayor gravedad el Consejo recurra directamente a las medidas militares, o que, como lo demostró en su intervención durante la crisis Iraq - Kuwait, muestre su impaciencia ante la tardanza de un embargo comercial en surtir sus efectos, acogiéndose con prontitud a la vía armada en 1990.

Hay una diferencia esencial entre ambos tipos de medidas, ya que mientras las decididas por el Consejo conforme al artículo 41 son obligatorias para los Estados partes en la Carta desde su entrada en vigor, las que implican el recurso a la fuerza armada conforme al artículo 42, ven condicionada su aplicación a la firma de convenios especiales entre el Consejo de Seguridad, de un lado, y miembros o grupos de miembros, de otro, según el artículo 43. El sistema de seguridad colectiva exige, además, que el uso de la fuerza armada responda a planes hechos por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor (artículo 46).

Tradicionalmente, la doctrina e incluso el Consejo de Seguridad han definido las medidas adoptadas contra un Estado miembro en virtud del artículo 41 de la Carta como sanciones, sin embargo, ello es discutible, ya que su finalidad milita en favor de restaurar la paz y la seguridad internacional quebrantadas o amenazadas y no se encamina a infligir un castigo al culpable que viola el DI, o incluso los principios esenciales de dicho ordenamiento. Como ya dijimos, el Consejo de Seguridad no es un órgano jurisdiccional, o aplicador del Derecho Internacional, que reacciona frente a los ilícitos de manera automática, sino que es un órgano cuya función se sustenta en una convicción política que, como su práctica lo ha demostrado,

---

<sup>2</sup> *Ibid.* p. 932.

en ocasiones empuja a mirar a otro lado, cuando la conducta de un Estado involucrado en una situación de conflicto armado merece ser calificada como ilícita e, incluso, como acto de agresión, por ejemplo, la intervención armada de EE. UU. en Panamá en 1989 o la de la URSS en Afganistán, en 1979. En conclusión, las medidas del Capítulo VII de la Carta en su conjunto no son sanciones, sino medidas destinadas a lograr el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

### III. CALIFICACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

El artículo 39 distingue tres posibles situaciones que el Consejo de Seguridad puede identificar para adoptar algunas medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta, sin embargo, el Consejo no suele citar expresamente este artículo en el texto de sus resoluciones.

El Consejo ha calificado una determinada situación como una amenaza para la paz, cuando se trata de situaciones de violencia manifiesta, que normalmente vienen determinadas por la persistencia de combates en la zona o por el deterioro de la situación interna de un Estado, sea o no un deterioro institucional estatal. El estudio de la práctica reciente del Consejo de Seguridad demuestra que la calificación más utilizada es la que hace referencia a la “amenaza para la paz y seguridad internacionales”, englobando en ella tanto conflictos interno como internacionales, e incluso actos de terrorismo internacional.

En lo que respecta a los conflictos internos, por ejemplo el Consejo de Seguridad ha calificado como constitutivos de una amenaza a la paz y seguridad internacionales las situaciones en Angola, Haití, Ruanda, Somalia y Yemen. Los conflictos internacionales que han merecido esta calificación, encontramos por ejemplo la invasión de Kuwait por Irak, y la situación de la antigua Yugoslavia. Una tercera situación, no englobable en las anteriores, por no tratarse de un conflicto interno ni internacional, son las que se refieren al terrorismo internacional, como en el caso de Libia y de Sudán. Otras muchas de las apreciaciones del Consejo, no han significado una amenaza actual sino la posible amenaza de darse determinadas condiciones, y así, el Consejo vio esta amenaza en la violación de la soberanía de un Estado que “de repetirse, podría poner en peligro la paz y la seguridad internacionales”<sup>3</sup>, o en la “persistencia de matanzas en masa y de medidas represivas” en Angola que se consideraban “causa actual y potencial de fricción internacional” que podría “poner en peligro la paz y seguridad internacionales”<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Resolución 138 (1960) relativa al caso Eichman.

<sup>4</sup> Resolución 163 (1961).

Los casos en que el Consejo de Seguridad ha determinado situarse ante un quebrantamiento de la paz son mucho más limitados. Sólo lo encontramos en cuatro conflictos, tres durante la Guerra fría (guerra de Corea, conflicto de las Malvinas y Guerra Irán/Iraq) y uno tras el fin de dicho período (invasión de Kuwait). Al parecer se trata de aquellos casos en los que se ha producido un uso de la fuerza armada en un conflicto bélico declarado. Sin embargo, esta expresión también ha sido utilizada para no usar el término “agresión”. Así, en el caso de Corea, el Consejo de Seguridad advirtió “con suma preocupación el ataque armado dirigido contra la república de Corea por fuerzas venidas de Corea del Norte” y, sin embargo decidió “que éste acto constituye un quebrantamiento de la paz”<sup>5</sup>. Del mismo modo, tras la invasión argentina de las Islas Malvinas, el Consejo de Seguridad declaró que “existe un quebrantamiento de la paz en la región de las Islas Malvinas (Falkland Islands)”<sup>6</sup>. Por último, aún habiéndose iniciado los combates en 1982, no fue hasta 1987 que el Consejo de Seguridad declaró “que existe un quebrantamiento de la paz en lo concerniente al conflicto entre Irán e Iraq”<sup>7</sup>. Tras el fin de la guerra fría el Consejo de Seguridad sólo ha calificado expresamente una situación como “un quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales”: la invasión de Kuwait por Iraq<sup>8</sup>.

Todas las situaciones señaladas, sin embargo, responden a la definición de agresión que hace la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1974. En los cuatro casos nos encontramos ante “*el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas*”<sup>9</sup>. Claro que luego, la misma resolución señala que el Consejo de Seguridad “*puede concluir, de conformidad a la Carta, que la determinación de que se ha cometido un acto de agresión no estaría justificada a la luz de otras circunstancias pertinentes, incluido el hecho de que los actos de que se trata o sus consecuencias no son de suficiente gravedad*”<sup>10</sup>. Además, luego de enumerar algunos casos que constituyen agresión, el artículo 4 de la Resolución 3314, señala que la enumeración contenida en él no es exhaustiva, otorgándole al Consejo de Seguridad la facultad de “*determinar qué otros actos constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de la Carta*”. Según señala Jacovides<sup>11</sup>, la facultad discrecional del Consejo de Seguridad para calificar un determinado

<sup>5</sup> Resolución 82 (1950).

<sup>6</sup> Resolución 502 (1982).

<sup>7</sup> Resolución 598 (1987).

<sup>8</sup> Resolución 660 (1991).

<sup>9</sup> Artículo 1, Resolución 3314.

<sup>10</sup> Artículo 2 *in fine*, Resolución 3314.

<sup>11</sup> AZNAR GÓMEZ, Mariano, *Responsabilidad Internacional del Estado y la acción del Consejo de Seguridad* (Editorial Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2000), p. 94.

acto de agresión y el hecho de que adopte sus decisiones basándose en consideraciones políticas, no restan valor a la definición desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, dichas facultades traen como consecuencia que el Consejo de Seguridad se convierta en juez e intérprete para decidir los criterios y la calificación a otorgar a una determinada situación, limitando la eficacia de la resolución al amplio margen de discrecionalidad de que dispone el Consejo de Seguridad. En la práctica, como destaca R.J. Dupuy se da la paradoja de que habiéndose logrado en 1974 un acuerdo sobre la definición de agresión, el Consejo de Seguridad “*ya no se atreve a pronunciar el nombre, incluso cuando se encuentra en presencia de un caso en que se aplica incontestablemente*”<sup>12</sup>. En opinión de Rambaud esta conducta del Consejo se explica, de un lado, porque la calificación de un acto como agresión implica “un juicio, estableciendo la culpabilidad del agresor y designándolo a la reprobación de la opinión pública internacional”<sup>13</sup>. Las otras expresiones utilizadas por el artículo 39, en cambio, no implican una toma de posición sobre las responsabilidades en que han incurrido los Estados comprometidos en ellos, permitiendo al Consejo de Seguridad la simple constatación de la existencia de hostilidades amenazantes o abiertas pero sin condenar a ninguno de los protagonistas. Ello se explica bien por los inconvenientes políticos que pudieran existir para condenar a un Estado, bien por la imposibilidad jurídica derivada de un veto hipotético emitido por uno de los miembros permanentes, para proteger al Estado en cuestión.

Como ya hemos precisado anteriormente, el Consejo es más cuidadoso cuando se trata de calificar un acto de agresión. Como tal, sólo en algunas ocasiones ha calificado un hecho como agresión, claro que, como veremos, ha relativizado la utilización de dicho término. Es más, durante la guerra fría, tampoco lo hizo en casos claros de agresión, como el de Corea, las Malvinas o la guerra entre Irán e Iraq. El primer caso en que el Consejo determinó que se había producido una agresión fue el “*de la agresión de Sudáfrica contra la República Popular de Angola*”<sup>14</sup>. A partir de este caso, Sudáfrica iba a ser autora de nuevos actos de agresión armada contra Angola en 1980<sup>15</sup> y 1985<sup>16</sup>, contra la República de Seychelles mediante la utilización de mercenarios en 1982<sup>17</sup> o contra Botswana<sup>18</sup> y Lesotho<sup>19</sup> en 1985. En 1986 el

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos y otro, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional* (Editorial Ariel, Barcelona, 1997), p. 52.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 52.

<sup>14</sup> Resolución 387 (1976).

<sup>15</sup> Resolución 475 (1980).

<sup>16</sup> Resolución 567 (1985) y 577 (1985).

<sup>17</sup> Resolución 507 (1982).

<sup>18</sup> Resolución 572 (1985).

<sup>19</sup> Resolución 580 (1985).

Consejo condenó “*enérgicamente a la Sudáfrica racista por sus recientes amenazas de perpetrar actos de agresión contra los Estados de primera línea y otros Estados del África meridional*”<sup>20</sup>.

En dos casos más el Consejo ha determinado que se ha producido una agresión, identificando esta vez a Israel como autora de los bombardeos que en 1985 y 1988 llevó a cabo sobre Túnez<sup>21</sup>. Por último, también en dos casos más, se identificó el hecho de la agresión, pero no al agresor: fueron las agresiones a Benin 1977 y a Seychelles en 1981<sup>22</sup>.

Tras el fin de la guerra fría, el Consejo no determinó que se había producido una agresión, sino una invasión iraquí del Emirato de Kuwait el 2 de agosto de 1990<sup>23</sup>.

Lo anterior demuestra que el Consejo de Seguridad dispone de una gran libertad para escoger los criterios y para calificar una determinada situación o comportamiento, lo que puede dar lugar, como lo evidencia la práctica internacional, a calificaciones interesadas, que otorgan una apariencia de legalidad a actuaciones que la Carta no ha previsto. Así, los conflictos derivados de la utilización de la Carta con fines políticos pueden cuestionar principios básicos de Derecho Internacional, como lo son la igualdad soberana de los Estados y el cumplimiento de buena fe de las obligaciones internacionales.

Analizando el margen de discrecionalidad que posee el Consejo desde una perspectiva socio-histórica, en la época de la Guerra Fría se hallaba limitado por la propia política de bloques, y especialmente la utilización del derecho a veto, como medio más eficaz para impedir la adopción de resoluciones que contuvieran criterios o realizaran calificaciones de situaciones en el marco del Capítulo VII, que afectarían a Estados de las respectivas áreas de influencia. Desde finales de la década de los ochenta hasta nuestros días, sin embargo, ha caído en desuso el derecho a veto, lo que se ha traducido en una mayor libertad de interpretación y de calificación por parte del Consejo. La actitud del Consejo, en los asuntos de Libia y Haití, así lo demuestran.

En todo caso, la agresión y el quebrantamiento de la paz son más precisos que la amenaza de la paz, ya que guardan relación directa con un uso de la fuerza, pese a lo cual la práctica que anteriormente hemos analizado muestra que el Consejo ha recurrido con mayor frecuencia a la calificación de determinadas situaciones como amenaza a la paz, y que ha tenido mayor cautela en calificar algún caso como quebrantamiento de la paz o agresión.

---

<sup>20</sup> Resolución 581 (1986).

<sup>21</sup> Resoluciones 573 (1985) y 611 (1988).

<sup>22</sup> Resoluciones 405 (1977) y 496 (1981), respectivamente.

<sup>23</sup> Resolución 660 (1990).

## IV. LA APLICACIÓN DE MEDIDAS COERCITIVAS

Como hemos señalado, una vez que el Consejo haya subsumido una determinada situación en uno de los tipos del artículo 39 de la Carta, se encuentra facultado para hacer recomendaciones a las partes implicadas o decidir adoptar algunas de las medidas señaladas en los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz. El Consejo también puede, *ex* artículo 40, “*instar a las partes a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables*”<sup>24</sup>. En principio cabe entender que el Consejo adoptará las medidas de los artículos 41 y 42 para hacer efectivas sus decisiones, una vez que las partes en el conflicto hagan caso omiso de las recomendaciones o medidas provisionales que el Consejo haya exigido según lo dispuesto en los artículos 39 y 40, respectivamente. Sin embargo, nada impide al Consejo de Seguridad, en el ejercicio discrecional de sus poderes, recomendar primero y ejecutar después, asimismo, el Consejo no está obligado primero a adoptar una medida del artículo 41 para, luego adoptar alguna del artículo 42, o moverse con entera libertad en lo que se refiere a los poderes implícitos o generales del artículo 24. sin embargo, en la práctica, el Consejo de Seguridad primero ha exigido el cumplimiento de determinadas conductas y luego de su incumplimiento se ha procedido de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 41 y 42.

Durante la Guerra fría el Consejo utilizó el artículo 41 en múltiples ocasiones, aunque sólo lo invocó explícitamente en una ocasión: en el asunto de Rhodesia. En esta situación el Consejo declaró actuar de “*conformidad con los artículos 39 y 41 de la Carta*” e impuso un embargo selectivo sobre el territorio de Rhodesia.<sup>25</sup> En otros casos el Consejo, paralizado por el juego de intereses de sus miembros permanentes, se vio incapaz de responder a la violencia unilateral de los Estados, como en el caso de la guerra de Corea (1950), lo que motivó la aprobación de la Resolución 377, “Unidos por la Paz”. En ella se disponía que si el Consejo no podía cumplir con su responsabilidad por el desacuerdo de sus miembros permanentes, la Asamblea General examinaría inmediatamente el asunto, con el fin de dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas co-

---

<sup>24</sup> En la práctica más reciente, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas provisionales, como en el caso de las Resoluciones 836 (1993) y 981 (1995), ambas en el conflicto de la ex Yugoslavia o la Resolución 986 (1995) en el caso de Iraq. Las medidas han consistido en el establecimiento de “zonas seguras” o en “operaciones para el restablecimiento de la confianza” o medidas para “atender a las necesidades humanitarias del pueblo iraquí”.

<sup>25</sup> Resolución 232 (1966).

lectivas, inclusive el uso de la fuerza armada cuando fuere necesario; de no estar en ese momento reunida, la Asamblea sería convocada en sesión extraordinaria de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la solicitud que formularan, bien el Consejo de Seguridad, mediante resolución de carácter procesal, bien la mayoría de los miembros de la organización. Por último, en otras ocasiones el Consejo no adoptó medida coercitiva alguna, como en el caso de las propuestas chinas y estadounidenses en el conflicto de Palestina de 1948 o las propuestas de soviéticas contra Bélgica en el conflicto del Congo en 1961. Sólo en 1977, el Consejo decidió activar el Capítulo VII de la Carta, resolviendo decretar un embargo de armas a Sudáfrica, al que se añadió con posterioridad una mera recomendación a los Estados miembros de que adoptasen contra dicho país un embargo comercial<sup>26</sup>.

Tras el fin de la guerra fría, las circunstancias que rodearon el conflicto Iraq/Kuwait (1990) propiciaron un giro pronunciado en la actitud del Consejo de Seguridad en el ámbito de la seguridad colectiva. La rapidez de la reacción de la ONU frente a la invasión iraquí del Emirato fue inusitada. El mismo 2 de agosto de 1990, día en que se produjo la invasión, el Consejo de Seguridad luego de examinar la situación la calificó como un quebrantamiento de la paz y decretó las medidas provisionales del artículo 40, exigiendo la retirada iraquí del territorio ocupado. Como su llamado fue desoído, en sólo 4 días el Consejo adoptó un embargo comercial contra Iraq, desencadenándose conjuntamente con ello una serie de medidas de presión económica por parte de los países occidentales. Todo lo anterior, fue calificado como la resurrección del sistema de seguridad colectiva, actuante en el estricto orden de legalidad. Sin embargo su continuidad, sembró la incertidumbre acerca de su adecuación con los presupuestos del sistema. Una primera duda se cernió sobre la actuación del Consejo de Seguridad cuando éste decidió, en agosto, autorizar a los Estados miembros a que cooperaran con el gobierno legítimo de Kuwait y que desplegaran sus fuerzas navales en la región para tomar las medidas necesarias, según las circunstancias del momento, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener a todos los buques mercantes. Este bloqueo naval fue utilizado para dar eficacia al embargo comercial anteriormente decretado.

Posteriormente, el Consejo se vio obligado a dar un paso más, al margen de los convenios especiales del artículo 43 y de la operatividad del Comité de Estado Mayor. De esta manera, por Resolución 678, adoptada en noviembre de 1990, se autorizó a los Estados miembros a recurrir a todos los medios, incluyendo el uso de la fuerza, para restablecer la soberanía kuwaití

---

<sup>26</sup> Resolución 418 (1977).

y la paz en la región. Esta autorización, implicó sólo una delegación del Consejo a favor de los Estados miembros, dejando a su arbitrio, no sólo el control del uso de la fuerza armada, sino que además la decisión de cuándo debía cesar, esto es, en qué momento se consideraba restablecida la paz en la región.

Si bien esta última resolución no puede calificarse como un supuesto de aplicación de las medidas militares del artículo 42 de la Carta, sí podemos asegurar que hasta cierto punto comparte el espíritu del Capítulo VII, ya que éste no tendría sentido, si su operatividad quedase supeditada a la firma por los Estados miembros de los convenios especiales del artículo 43. Sin embargo, el espíritu de la acción colectiva se resquebraja, en la ausencia de control del Consejo de Seguridad sobre el cumplimiento del objetivo fijado por las Naciones Unidas y la conducción del sistema armado. Esto llevó al Secretario General de las Naciones Unidas a decir que la guerra del Golfo fue una guerra legal y no un a guerra de las Naciones Unidas.<sup>27</sup>

A la derrota iraquí se le sumó levantamientos secesionistas de minorías kurda y chiíta en el Norte y al Sur del país, por lo que se solicitó asistencia e injerencia humanitaria. El Consejo de Seguridad, al margen de las facultades del Capítulo VII, estableció en el norte una zona de protección, destinada a servir de amparo a la asistencia humanitaria de la población kurda.

Finalmente el Consejo de Seguridad hizo un aporte al dictar la Resolución 687 de 1991, donde se aborda la demarcación de la frontera entre Iraq y Kuwait; se establece una zona desmilitarizada a ambos lados de la frontera y una misión de observación de las NU; se concretan múltiples y complejas obligaciones relativas al desarme de Iraq; se mantienen las medidas coercitivas adoptadas con anterioridad por el Consejo de Seguridad contra Iraq; y se establecen mecanismos institucionales para determinar la reparación debida por Iraq, vinculando el pago de las mismas al establecimiento de un Fondo de Indemnización que se nutre, entre otras fuentes, de la venta del petróleo autorizada por el Consejo de Seguridad.

A partir de entonces, el Consejo de Seguridad ha seguido la tendencia manifestada a lo largo de la Guerra del Golfo, recurriendo a los poderes que le otorga el Capítulo VII de la Carta a fin de ejercer su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad ha fundado su actuación en una interpretación extensiva del Capítulo VII de la Carta, específicamente del artículo 24 de la Carta, en uso de sus poderes implícitos. Esta práctica se puede evidenciar claramente en las medidas adoptadas por el Consejo en la última década, y así:

---

<sup>27</sup> REMIRO BROTONS, Antonio y otros, *Derecho Internacional* (Editorial McGraw-Hill, Madrid, 1997), p. 940.

### 1. *Medidas pacíficas*

El recurso por parte del Consejo de Seguridad a las medidas pacíficas, de presión económica, ha sido bien frecuente. Siempre en el marco explícito del Capítulo VII, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas de presión económicas contra Estados miembros involucrados en situaciones que amenazan la paz y la seguridad internacionales, como Yugoslavia, Somalia, Liberia, Libia, Haití, Sudán, Ruanda, y en dos ocasiones, incluso contra un movimiento (UNITA, en Angola) y contra los serbios de Bosnia y Herzegovina.

Los llamados a ejecutar las medidas, cuyo carácter obligatorio ha sido una constante, han sido siempre los Estados miembros de las Naciones Unidas, y el objetivo genérico no es otro que el lograr el aquietamiento de los Estados que no se acomodan a sus mandatos. Así durante la Guerra del Golfo, las medidas económicas impuestas, traían por causa inmediata el incumplimiento iraquí de una resolución anterior, en que se exigía de este último, la restauración de la soberanía kuwaití.

### 2. *Medidas de bloqueo*

La correcta vigilancia de las medidas de embargo decretadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII ha conllevado en ocasiones la adopción de medidas suplementarias que implican la autorización a los Estados miembros para llevar a cabo bloqueos navales o aéreos, como ocurrió en la Guerra del Golfo. Son medidas cuya aprobación exige a su vez que el Consejo de Seguridad se sitúe en el marco de los poderes establecidos en el Capítulo VII y que trascienden de lo estipulado en el artículo 41, aproximándose a lo establecido en el artículo 42, por su carácter netamente coercitivo. Así sucedió:

a) en el conflicto de los Balcanes, cuando se autoriza que los Estados miembros, actuando nacionalmente o por conducto de organismos regionales, empleen todas las medidas para detener todo transporte marítimo hacia la región o desde ésta con el fin de inspeccionar y verificar las cargas y destinos, asimismo se autoriza a los Estados ribereños del Danubio para actuar sobre el transporte fluvial;

b) en el asunto de Somalia, para lograr la aplicación del embargo de armas y equipo militar; y

c) en el asunto de Haití, para el cumplimiento del embargo sobre productos petrolíferos y armas establecido previamente.

### 3. *La autorización del uso de la fuerza armada*

Desde la intervención en la Guerra del Golfo, a pesar de no haberse celebrado los convenios del artículo 43, el Consejo de Seguridad ha recurrido a la autorización del uso de la fuerza en más de una veintena de ocasiones, generalmente en el marco de conflictos armados internos, como en Croacia, Bosnia y Herzegovina, Haití, Ruanda, Somalia. El Consejo de Seguridad ha autorizado el uso de la fuerza, por ejemplo, mediante recomendaciones a los Estados miembros “*que cooperen con el gobierno de Kuwait a utilizar todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad*”<sup>28</sup>; el Consejo también ha autorizado “*a los Estados miembros que participen en la Implementación Force (IFOR) a tomar todas las medidas necesarias para llevar a cabo la aplicación y asegurar el cumplimiento del anexo 1-A del Acuerdo de Paz para la ex Yugoslavia, haciendo hincapié en que las partes se considerarán por igual responsables del cumplimiento de ese anexo y estarán sujetas por igual a cualquier medida coercitiva de la IFOR, y tomando nota de que las partes han consentido en que la IFOR tome esas medidas*”<sup>29</sup>. En otras ocasiones el Consejo ha autorizado el uso de la fuerza a Estados o incluso a una organización – OTAN– como veremos más adelante.

El análisis de las medidas adoptadas por el Consejo, parece mostrar que éste estaría alterando las reglas de la organización en lo que se refiere a la posibilidad de usar la fuerza, y ello no sólo es peligroso desde el punto de vista de la legalidad, sino que además, porque el control del uso de la fuerza autorizado no descansa en el Consejo de Seguridad, salvo que dicho uso compete a las fuerzas de la NU. Cuando no es éste el caso, la realidad parece confirmar la ajenidad de las NU sobre la aplicación de sus propias resoluciones, como ocurrió en la Guerra del Golfo y sigue ocurriendo desde entonces.

---

<sup>28</sup> Resolución 687 (1990).

<sup>29</sup> Resolución 1031 (1995).

V. LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD  
A LA LUZ DE LOS ACONTECIMIENTOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Inmediatamente después de los acontecimientos acaecidos el 11 de septiembre del presente año, surgieron una serie de interrogantes en torno a determinar quiénes eran los responsables de tan atroces actos terroristas y qué medidas se debían adoptar en su contra, ya sea para castigarlos, como para evitar que se repitieran. Pero también preocupaba la reacción de Estados Unidos que por primera vez era atacado en su territorio. Tanto es así, que el mismo día del atentado el Secretario General de las Naciones Unidas, luego de condenar los ataques como “*deliberado actos de terrorismo*”, llamaba a la “*calma y cordura*”, ya que, “*aún no sabemos quién está detrás de estos actos o qué objetivo persiguen.*”<sup>30</sup> Ello, sin duda ponía a prueba el sistema institucionalizado de seguridad colectiva, y sin ir más lejos, a la Comunidad Internacional en su conjunto.

El mismo 11 de septiembre el Consejo de Seguridad, a través de su Presidente, Jean-David Levitt (Francia), condenaba los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos, y hacía un llamado “*a la comunidad internacional para redoblar sus esfuerzos en la prevención y eliminación de los actos terroristas mediante una mayor cooperación y el estricto cumplimiento de las convenciones internacionales contra el terrorismo y de las resoluciones del Consejo de Seguridad*”<sup>31</sup>.

Pero sin duda, el aporte más importante del Consejo de Seguridad fue la Resolución 1373 (2001), del 28 de septiembre de 2001. Por medio de esta resolución, el Consejo calificó los actos ocurridos en Nueva York, Washington, D.C. y Pennsylvania, como un acto de terrorismo internacional, lo que constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Ante lo cual, y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta, adopta una serie de medidas que podemos sintetizar en las siguientes:

Decide que los Estados sancionen a las personas que cometan actos terroristas, así como también a evitar que estos actos se cometan, sancionando tanto a las que directamente cometan dichos actos, como asimismo a aquellas que les facilitan los medios para que los cometan. También los exhorta a que adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos terroristas, tanto, denegando refugio a aquellas personas, como asegurando su enjuiciamiento.

---

<sup>30</sup> Declaración del Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan [www.un.org/spanish/news/sg110901.htm](http://www.un.org/spanish/news/sg110901.htm)

<sup>31</sup> Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, Jean-David Levitt (Francia) [www.un.org/spanish/news/sg110901.htm](http://www.un.org/spanish/news/sg110901.htm)

Exhorta a los Estados a investigar actos terroristas e intercambiar información relativa a los actos terroristas. También a adherirse a los convenios y protocolos internacionales relativos al terrorismo.

Observa la conexión estrecha que existe entre el terrorismo internacional y otros delitos que se han propagado en la actualidad, como la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos, bioquímicos, biológicos, ante lo cual solicita la coordinación para dar solución a ello.

Declara que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar dichos actos también lo es.

Crea un *Comité del Consejo de Seguridad* integrado por los miembros del Consejo, para verificar la aplicación de la presente resolución, y exhorta a todos los Estados a que informen al Comité, a más tardar 90 días después de la fecha de aprobación de la resolución de las medidas adoptadas.

Pide al Comité la presentación de un programa de trabajo, y determine el apoyo que necesite.

Con posterioridad a esta resolución, y a la fecha del presente trabajo, el Consejo de Seguridad había adoptado dos nuevas Resoluciones (1377 y 1378) relativas a los actos de terrorismo y a la situación de Afganistán.

La Resolución 1377, del 12 de noviembre del 2001, insiste en la necesidad de “*combatir el flagelo del terrorismo internacional*”, y reafirma la obligación de los Estados de denegar asistencia financiera y todas las demás formas de apoyo y refugio a los terroristas y a los que apoyan el terrorismo.

Por su parte, la Resolución 1378, del 14 de noviembre de 2001, reconoce “*la urgencia de la situación de seguridad y política en Afganistán*” en especial en Kabul, y condena a los talibanes “*por haber permitido que el Afganistán fuera utilizado como base para la exportación del terrorismo por la red Al-Qaida y otros grupos terroristas y por haber amparado a Osama Bin Laden, Al-Qaida y otros asociados y, en ese contexto, respaldando los esfuerzos del pueblo afgano por reemplazar al régimen talibán*”.

A continuación, se expresa el apoyo al pueblo afgano por establecer una administración nueva y de transición, y recomienda que ella sea representativa de todo el pueblo, que representando sus intereses respete las obligaciones internacionales del Afganistán y que facilite la prestación de asistencia humanitaria y el regreso de los refugiados y personas desplazadas dentro del país. Insta a las fuerzas afganas a que se abstengan de realizar actos de represalia. Asimismo, insta a los Estados miembros de las Naciones Unidas, a prestar apoyo al nuevo gobierno, también a prestar asistencia humanitaria urgente al pueblo afgano y por último, a prestar asistencia para la

reconstrucción y rehabilitación social y económica de Afganistán.

Haciendo algunas reflexiones a la acción del Consejo de Seguridad, es posible evidenciar claramente que el ataque a Estados Unidos fue calificado como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, que como analizábamos precedentemente, es la calificación más genérica y también la más utilizada por el Consejo en la era de la posguerra fría. Ya el 31 de enero de 1992, el Presidente del Consejo de Seguridad anunciaba que tanto el subdesarrollo, como una corriente masiva de refugiados provocada por una guerra civil, violaciones generalizadas de los derechos humanos o los actos de terrorismo internacional constituyen situaciones que pueden provocar una amenaza a la paz y seguridad internacionales.<sup>32</sup> No cabe duda que los conflictos de la nueva era exigen una aproximación distinta, que normalmente de desenvuelven en un escenario interno, pero con una fuerte repercusión externa. Además, en dichos casos, las situaciones vienen acompañadas de crisis humanitarias, lo que hace más urgente una acción pronta del Consejo. Claro que en la mayoría de los casos la acción del Consejo de Seguridad se ha visto fuertemente influenciada por la actitud de sus miembros permanentes, lo que se explica por su fundamento político y discrecional.

Sin embargo, lo preocupante –e inconstitucional según algunos autores– es que frente a la imposibilidad de actuar por sus propios medios, el Consejo de Seguridad haya delegado sus facultades coercitivas en la actuación de algunos Estados o de una organización internacional –OTAN–. Esta práctica ya había sido utilizada en el año 1999, cuando la OTAN actuó, con la anuencia del Consejo, en contra de la República Federativa Yugoslava (Bosnia y Montenegro) ante la violación de “*elementales reglas de humanidad*”<sup>33</sup> de la población albanesa en la provincia yugoslava de Kosovo. En este caso, sin ningún tipo de control por parte del Consejo de Seguridad, la Alianza Atlántica llevó a cabo sus ataques en abril y mayo de 1999, con el objetivo inmediato de la urgencia humanitaria, pero con un fin más general de forzar a Yugoslavia a aceptar y cumplir los acuerdos de Rambouillet de 23 de febrero de 1999. El régimen de Belgrado tuvo que doblegarse ante la fuerza y aceptar los “*principios generales relativos a una solución política para la crisis de Kosovo*” aprobados el 6 de mayo de 1999.

A pesar de que en el caso recién citado fue el propio Consejo el que

---

<sup>32</sup> REMIRO BROTONS, Antonio y otros, *Derecho Internacional* (Editorial McGraw-Hill, Madrid, 1997), p. 942.

<sup>33</sup> AZNAR GÓMEZ, Mariano, *Responsabilidad Internacional del Estado y la acción del Consejo de Seguridad* (Editorial Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2000), p. 83.

autorizó el uso de la fuerza en el marco de acuerdos regionales, surge la problemática de que el control de la fuerza no descansa en el Consejo de Seguridad, lo que puede significar un grave riesgo, especialmente relativo al cumplimiento de los objetivos que se tuvieron en mente a sus inicios. No obstante lo anterior, en los casos en que han intervenido organismos regionales, ha habido un cierto grado de control desplegado, de inmediato por las Naciones Unidas, como por ejemplo, acuerdos entre la OTAN y las Naciones Unidas, cuando ha intervenido la fuerza aérea en el caso señalado.

#### VI. EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y EL NUEVO ORDEN INTERNACIONAL

En el año 1992, el Secretario General de las Naciones Unidas, en su informe presentado a la Asamblea General, señalaba: “*las Naciones Unidas son un conjunto de Estados soberanos y sus posibilidades de acción dependen de la esfera de interés común que creen entre ellos*”, de manera que cualquier análisis que se realice de esta organización debe tener en cuenta este dato fundamental.

Desde esa perspectiva, la ONU del 2000, es muy distinta a la de 1945, ya que hoy la conforman casi la totalidad de los Estados de la sociedad internacional, los que difieren entre sí en el grado de desarrollo, poder e ideología. Sin embargo, el desarrollo de las Naciones Unidas no sólo se ha visto influido por el número creciente de Estados que la conforman, sino que también, por las características imperantes en la sociedad internacional en cada momento histórico.

Como es sabido, el origen de las Naciones Unidas se sitúa en la experiencia de la Segunda Guerra Mundial, lo que explica tanto los valores consagrados en la Carta, como la concepción con la que se instituyen los órganos principales de la Organización.

Sin duda el objetivo perseguido con el establecimiento de los propósitos y principios de la Carta, era evitar la repetición de situaciones, como las que condujeron a la Guerra, surgiendo así la prohibición del uso de la fuerza armada y la misión confiada al Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Pero en este contexto socio-histórico es posible explicar el modo en que fueron concebidos los órganos principales, como por ejemplo el Consejo de Seguridad, órgano al cual se le confió el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y en cuyo seno los Estados vencedores en la Segunda Guerra Mundial se reservaron un asiento permanente y el derecho a veto.

En la actualidad, sin embargo el panorama es muy distinto al de los

inicios de la Organización. Siguiendo a Celestino Arenal<sup>34</sup> el sistema mundial está inmerso en una profunda mutación, que busca nuevas ideas, nuevos modelos, nuevas armas jurídico-internacionales y nuevas políticas para hacer frente a los retos de la sociedad internacional. Es por ello que la mayor complejidad que se nos plantea es explicar y entender el actual sistema internacional, que es distinto al anterior, aunque comparte algunos de sus rasgos y por lo tanto, se nos torna inestable y difícil de definir estructuralmente.

La caída del sistema bipolar trajo optimismo y esperanza en un nuevo orden internacional basado en la paz, en la seguridad y en la justicia, en donde las Naciones Unidas empezarían a desempeñar su función. La puesta en marcha del sistema de Seguridad Colectiva durante la Guerra del Golfo, que en un tiempo breve produjo los efectos disuasivos esperados, marcó un momento culminante en las expectativas que se tenían sobre el nacimiento de un nuevo orden internacional, cuyo centro neurálgico sería precisamente la Organización..

Sin embargo, a partir de 1991, se empezó a hacer más evidente que el nuevo orden no existía. Nuevos conflictos surgidos de la desmembración de la Unión Soviética y del derrumbamiento del bloque comunista, ponían de manifiesto el fracaso de las Naciones Unidas o, en el mejor de los casos, su estancamiento en las operaciones de paz. El fracaso de la organización en los conflictos de Angola, Bosnia, Camboya, Sahara Occidental y Somalia, y su incapacidad para dar respuesta a los principales problemas y retos del sistema internacional derivados, entre otros, del subdesarrollo, del terrorismo, proliferación de armas nucleares y biológicas, violación de Derechos Humanos, hacen patentes sus limitaciones a la hora de cumplir con los propósitos y principios enunciados en la Carta.

Las Naciones Unidas, hoy, son un producto y un reflejo de un sistema internacional de Estados surgidos en Westfalia y que, a través de la colonización y posterior descolonización, se ha convertido desde el siglo XX en un sistema mundial marcado siempre en su funcionamiento y configuración, por el protagonismo de las llamadas Grandes Potencias.

Sin embargo, el sistema mundial en profunda mutación del que hablamos, lleno de tensiones y conflictos, necesita un nuevo sistema de relaciones internacionales, con nuevos conceptos, con nuevas ideas y políticas que permitan hacer frente a la nueva realidad emergente. Ello hace evidente que el sistema surgido en Westfalia y los principios que lo sustentan ya no sir-

---

<sup>34</sup> FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, Carlos y otro, *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional* (Editorial Ariel, Barcelona, 1997), p.11.

ven para hacer frente a una realidad y a los problemas cuya solución desborda las estructuras y dinámica internacional tradicionales.

Como puso de manifiesto el presidente del Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992, *“la paz y la seguridad internacionales no se derivan solamente de la ausencia de guerra y de conflictos armados. Otras amenazas de naturaleza no militares a la paz y a la seguridad encuentran su fuente en la inestabilidad que existen en los ámbitos económico, social, humanitario y ecológico.”* Estas nuevas amenazas son de naturaleza global y sus actores, a diferencia de lo que ocurrió durante la guerra fría, no son exclusivamente estatales, ante lo cual es necesario ofrecer soluciones globales y comunes, basadas en la cooperación y la solidaridad.

En síntesis estamos ante un sistema que convive con lo viejo y lo nuevo, y que ante el surgimiento de nuevos fenómenos internacionales, de nuevas realidades, es incapaz de dar respuestas satisfactorias.

En lo que respecta al Consejo de Seguridad y al sistema de seguridad colectiva, se han visto fuertemente marcados por estos acontecimientos, acaecidos desde 1991, lo que ha incidido en el modo en que el Consejo de Seguridad concibe su misión de velar por la paz y la seguridad internacionales. En este contexto, por un lado, es posible constatar una nueva cooperación instaurada en el seno del Consejo a raíz de los cambios internos en la Unión Soviética, y por otro, la imposibilidad de adoptar acuerdos comunes respecto de situaciones similares. Situaciones de agresión, genocidio, violación masiva de los derechos humanos, por ejemplo, no reciben el mismo tratamiento por parte del Consejo, sino que su actitud es selectiva en función de los intereses de sus miembros permanentes. De inmediato surge la contradicción, de que mientras los cambios ocurridos a partir de 1990 han revitalizado la Carta y la actitud del Consejo al momento de calificar situaciones, fundamentarlas y adoptar medidas coercitivas en virtud del Capítulo VII, en otras ocasiones, en cambio, el Consejo ha actuado selectivamente, planteándose la existencia o no de límites de acción, especialmente cuando se ha tratado de calificar alguna situación en la que se ha encontrado involucrado alguno de sus miembros permanentes.

Lamentablemente, estas circunstancias se han puesto en evidencia cada vez que el Consejo de Seguridad va a activar el Sistema de Seguridad Colectiva, y el conflicto de Afganistán no ha hecho más que constatar la incapacidad del Consejo de adoptar medidas, coercitivas o no, en cumplimiento del propósito fundamental que le fue entregado por la Carta, del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Por el contrario, queda la impresión de que el Consejo ha cedido ante los intereses y presiones de uno de sus más importantes miembros permanentes, como es Estados Unidos, y que en el marco de la Alianza Atlántica y de la legítima defensa colectiva, le ha autorizado el uso de la fuerza. A nuestro juicio, el Consejo de Seguridad

en uso de los poderes implícitos del artículo 24 de la Carta, ha alterado las reglas de la organización, estableciendo una tercera excepción a la prohibición del recurso al uso o a la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales declarada en el artículo 2.4 de la Carta.