CONSIDERACIONES SOBRE EL CONTROL DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS

Por Rafael CASADO RAIGÓN
Universidad de Córdoba

1. Aunque el Consejo de Seguridad sólo tiene las funciones y poderes que le otorga la Carta de las Naciones Unidas, la responsabilidad primordial que se le confiere de mantener la paz y la seguridad internacionales (art. 24-1°) hace que este órgano posea una gran discrecionalidad en su acción y que ésta no esté sometida a algún mecanismo específico o cabal de control. No obstante, la Carta establece, por una parte, unos límites generales (art. 24-2°) cuando señala que el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas, y, por otra, un límite específico (art. 27-3°) cuando condiciona las decisiones de fondo de este órgano al voto afirmativo de los cinco Miembros permanentes [1].

Uno de esos propósitos, precisamente, es el de mantener la paz y la seguridad internacionales, propósito que, además, es el primero y principal; el fomento entre las naciones de las relaciones de amistad o la realización de la cooperación internacional están necesariamente subordinados al mantenimiento de la paz. Algo parecido, al menos en parte, sucede con los "principios"; por ejemplo, el de la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (y con independencia de la difícil delimitación, en general,

1. *Vid.* René DEGNI-SEGUI, "Article 24, Paragraphes 1 et 2", en *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article* (sous la direction de J.P.COT et A.PELLET), Paris 1991, pp.462 ss.

de lo que significa "competencia doméstica"): su aplicación está condicionada por el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, ya que si una situación interna es susceptible de ponerlas en peligro la situación se internacionaliza; creo que por esta razón el artículo 2-7° de la Carta dispone que "este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII".

Según el Capítulo VII, *es el Consejo de Seguridad quien determina* la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (art. 39). Consecuentemente, es el Consejo quien debe apreciar, al menos en parte, si su intervención o acción es compatible con los "Propósitos" y "Principios" de las Naciones Unidas. La referencia que, en todo caso, hace el artículo 24-2° (último inciso) de la Carta a que "los poderes otorgados al Consejo de Seguridad para el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII", no merma este poder discrecional del que goza el Consejo. Como dijo la Corte Internacional de Justicia en su dictamen de 1971 sobre *Namibia*, esa referencia "does not exclude the existence of *general powers* to discharge the responsabilities conferred in paragraph 1...The only limitations are the fundamental principles and purposes found in Chapter I of the Charter" [2].

Sin embargo, como decíamos más arriba, existen otras limitaciones que van referidas a la necesidad de alcanzar, con cuatro votos más en el mismo sentido, el acuerdo unánime de los Miembros permanentes del Consejo. Con independencia de cómo interpreta este órgano el artículo 27-3° de la Carta, creo que esta disposición constituye el límite más importante y pragmático a los vastos poderes del Consejo de Seguridad, y, a la vez, una valiosa garantía contra posibles abusos.

2. ¿Quiere decir todo esto que una decisión del Consejo (adoptada lógicamente de acuerdo con el artículo 27) no puede ser objeto de algún tipo de control? En los autos de 14 de abril de 1992 sobre

2. *I.C.J. Reports* 1971, p.52, par.110; el subrayado es mío.

indicación de medidas cautelares en los *asuntos relativos a cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultantes del incidente aéreo de Lockerbie* (Libia c. Reino Unido y Libia c. Estados Unidos de A.), la Corte Internacional de Justicia no ha excluido la posibilidad de pronunciarse sobre el "efecto jurídico" de una resolución del Consejo de Seguridad (la 748) adoptada en virtud del capítulo VII de la Carta. No obstante, la Corte, en la fase del proceso en que se encuentra, estima que la obligación que tienen las partes, como Miembros de la ONU y en virtud del artículo 25 de la Carta, de aceptar y de aplicar las decisiones del Consejo de Seguridad se extiende *prima facie* a la decisión contenida en la resolución en cuestión; "in accordance with Article 103 of the Charter, the obligations of the Parties in that respect prevail over their obligations under any other international agreement, including the Montreal Convention" [3].

Ante todo, ese artículo 103 de la Carta establece una clara jerarquía normativa; pero, en mi opinión, la C.I.J., al referirse a esta disposición, no está contemplando las obligaciones dimanantes de normas imperativas de Derecho internacional general. Piénsese, por ejemplo, en la eventualidad de que una decisión del Consejo dé por lícito un uso claramente antijurídico de la fuerza o que atente flagrantemente contra el derecho de los pueblos a su libre determinación o contra los derechos fundamentales del hombre [4]. Si bien estos supuestos serán sumamente infrecuentes y, en todo caso, de una dificilísima valoración, los mismos constituyen actuaciones del Consejo de Seguridad no permitidas por la Carta. Interpretar algo distinto pondría en tela de juicio a la propia ONU. Creo que, aunque sea más concreto decir que los límites del Consejo están en los Propósitos y Principios de N.U., se entiende mejor cuando se invocan exigencias indispensables para la existencia misma de una sociedad internacional. De ahí, por otra parte, que sea tan difícil valorar que un órgano con tan amplios

3. *I.C.J. Reports* 1992, pp.15 (par.39 ss.) y 126-7 (par.42 ss.).

4. Véase mi trabajo *Notas sobre el ius cogens internacional*, Córdoba 1991, pp.42-43.

poderes y con la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad en esa sociedad, esto es, su propia existencia, pueda ponerla en peligro.

En los autos antes citados, por otro lado, la Corte habla del "efecto jurídico" ("legal effect", "effet juridique") de una resolución del Consejo y no de su "validez". No es lo mismo poner en duda la conformidad de una determinada decisión con la Carta que interpretar su contenido a la luz de este instrumento o del Derecho internacional contemporáneo o deducir los efectos que de ella se desprenden para las partes. En cualquier caso, la C.I.J., en esta vía contenciosa, puede, sin duda (no hay teóricamente nada que se lo impida), pronunciarse sobre la validez de una decisión del Consejo de Seguridad. Ahora bien, en principio, la sentencia de la Corte, en virtud del artículo 59 de su Estatuto, no es obligatoria sino para las partes en litigio y respecto del caso que ha sido decidido. No obstante, en este supuesto, el principio del efecto relativo de la cosa juzgada sólo tendría una aplicación, digamos, formal, ya que la sentencia de la Corte *debería* conducir al Consejo a revisar su decisión.

Si bien este control indirecto a través de la jurisdicción contenciosa de la Corte es inevitable, parece más pertinente la vía más directa de la opinión consultiva solicitada por la Asamblea General. Según el artículo 96 de la Carta, tanto la Asamblea como el Consejo de Seguridad pueden solicitar de la Corte Internacional de Justicia que emita una opinión consultiva sobre cualquier cuestión jurídica, y, evidentemente, es una cuestión jurídica la validez de una decisión del Consejo de Seguridad.

La pregunta de la Asamblea General a la C.I.J. necesariamente debe centrarse en la cuestión de si el contenido de la resolución del Consejo infringe la Carta de N.U., o incluso, más concretamente, de si este órgano ha procedido de acuerdo con los Propósitos y Principios de Naciones Unidas. Preguntar, por el contrario, si una determinada acción del Consejo es pertinente o necesaria porque en situaciones similares no ha intervenido, supondría colocarse al margen de lo que dispone el artículo 96 antes citado, ya que, en este caso, la Corte no resolvería una cuestión jurídica. Respecto de una determinada situa-

ción, el Consejo ha podido decir sí a la aplicación del capítulo VII y, poco después, respecto de otra que es análoga, no (por ejemplo por la oposición de un Miembro permanente); o al revés. La Corte contestaría que el Derecho de las Naciones Unidas ampara absolutamente semejante contradicción.

Igualmente, solicitar de la Corte una opinión consultiva sobre la calificación que han recibido unos determinados hechos (por ejemplo actos de terrorismo) como constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, o preguntar sobre la sustitución de la aplicación institucionalizada de medidas coercitivas de la fuerza armada (previstas en el capítulo VII de la Carta) por la legitimación del uso de la fuerza por los Estados [5], creo que no se ajusta a las funciones de un órgano judicial; en estos casos (claramente me refiero a los recientes ejemplos de Libia e Irak) el Consejo de Seguridad actúa sin atentar contra la Carta [6].

3. Algo distinto es la oportunidad o la conveniencia de una actitud o de una tendencia del Consejo de Seguridad; pero esto, que entra ya dentro de lo opinable, es una cuestión política. El "control" de

5. Sobre esta sustitución, véase en el *Curso de Derecho internacional público* (Madrid 1991, pp.224 ss.) el planteamiento de autoridad del profesor Juan Antonio CARRILLO SALCEDO.

6. Más adecuada considero la solicitud de un dictamen a la Corte por el propio Consejo, por ejemplo con el objeto de asentar su acción en consideraciones jurídicas precisas (Véase, al respecto, TORRES BERNARDEZ, Santiago: "Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: Comentarios y observaciones sobre la Declaración de los Miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en Homenaje al profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Madrid 1993, pp.756-7). Esta orientación, desde luego, sería interesante con la finalidad de dar un mayor apoyo a sus decisiones. No se olvide, en todo caso, que si bien el apoyo jurídico es el punto de partida, el de llegada es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Por otra parte, sobre el "control" de la Corte, tanto por la vía consultiva como por la contenciosa, véase el reciente trabajo de G. GAJA, "Réflexions sur le rôle du Conseil de Sécurité dans le nouvel ordre mondial", en la *R.G.D.I.P.*, 1993, 2, pp. 314-7.

esa actitud o tendencia, por lo tanto, debe corresponder a un órgano político, y, en particular, a la Asamblea General.

Los artículos 24-3° y 15-1° de la Carta establecen la obligación para el Consejo de Seguridad de presentar a la Asamblea General informes anuales y especiales que "comprenderán una relación de las medidas que el Consejo de Seguridad haya decidido aplicar o haya aplicado para mantener la paz y la seguridad internacionales", pero, como indican una y otra disposición, se presentan "para su consideración", por lo que hay que excluir todo poder eventual de aprobación por parte de la Asamblea General, observación que, por otra parte, viene claramente confirmada por la práctica [7].

Aún así, creo que la Asamblea General debería aprovechar estos informes, independientemente de cual haya sido la práctica, para efectuar una crítica constructiva a la acción del Consejo, entre otras cosas porque la Asamblea, aunque con limitaciones, también asume competencias en este terreno del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales; incluso podría afirmarse que, en virtud del sistema de la Carta, uno de los límites al poder discrecional del Consejo viene dado por la concertación de los órganos políticos de Naciones Unidas en torno al mantenimiento de la paz [8]. Una actitud pasiva y poco crítica chocaría con la responsabilidad que tiene la Asamblea General. No obstante, el problema -y así lo ha señalado acertadamente Santiago Torres Bernárdez [9]- está en cómo armonizar constructivamente las contribuciones respectivas del Consejo y de la Asamblea.

Simplificando la cuestión, creo que en el terreno del mantenimiento de la paz es posible distinguir en la Carta una triple función:

7. *Vid.* Hervé CASSAN, "Article 24, paragraphe 3" y "Article 15, paragraphe 1", en *La Charte des Nations Unies, cit.*, pp.467-9 y 337-43, respectivamente.

8. En este sentido, ABELLAN HONRUBIA, Victoria: "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad política", en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo, cit.*, p.18.

9. *Op. cit.*, p.753.

la "legislativa", la "ejecutiva" y la de "control de la acción del ejecutivo". Sin embargo, esta tercera función, que corresponde a la Asamblea General, la Carta ha querido que sea incompleta por los amplios poderes que se le confieren al Consejo de Seguridad; pero, por esta misma razón, ese control, por tímido que sea, se hace absolutamente necesario.

Córdoba, febrero de 1994.