

**LA ACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD
DE LAS NACIONES UNIDAS**

JOÃO CLEMENTE BAENA SOARES*

* Ex Secretario General de la OEA. Miembro de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Primeiro lugar, quero agradecer, muito afetuosamente esta acolhida, meus amigos Mauricio e Jean-Paul com quem vivemos em diversas situações momentos importantes para o nosso hemisfério. Recordo-me a crise na América Central e recordo também, como mencionou Jean-Paul, a entrada do Canadá na OEA. Naquele momento me parecia estranho que o Canadá não estivesse conosco. Fiz várias visitas e, em uma delas, quando falava na Universidade (se não me engano foi em Ottawa) na parte de debates, um professor de relações internacionais me perguntou: “O senhor pode me dar 3 razões para o ingresso do Canadá na OEA?” Digo: Primeira razão; Canadá é um Estado deste hemisfério. Segunda razão, a OEA é um organismo regional deste hemisfério. E não preciso de terceira razão. E foi com grande prazer que tive a oportunidade de estar presente e assinar a Ata do ingresso de Canadá. Tivemos, nós três, alguma experiência na Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Agora mesmo Jean Paul representou o Comitê e foi recebido pela nossa Comissão com grande prazer.

Ele mencionou um Grupo. Parece-me um Grupo importante. O Grupo se chamava Grupo de Alto Nível. Quando eu entrei, o nível baixou, mas em todo caso, produzimos um relatório importante que foi acolhido em vários pontos pelo Secretário-Geral das Nações Unidas. Foi um esforço, um esforço que tem muito a ver com o que estamos tratando.

Agradeço essa acolhida e vamos começar o nosso diálogo de hoje.

Todos sabemos que el Consejo de Seguridad que es el tema de nuestro diálogo de hoy, aprobó una resolución 1701 para la suspensión de las hostilidades en el Líbano. No hay disparos en el Líbano en un lado y en Israel del otro. Pero traigo esta realidad – que es una realidad de hoy – para resaltar que el Consejo lo hizo solamente un mes después, un mes con más de mil víctimas de ese conflicto que es un conflicto más en la historia del Oriente Medio. ¿Y por qué lo hizo? Porque hubo una fuerte presión de la opinión pública mundial. No se podría ver aquella tragedia sin una reacción y esta reacción llevó el Consejo a esta resolución. Muchas negociaciones, como siempre, pero hubiera preferido que el Consejo se hubiera puesto de acuerdo para interrumpir esta tragedia mucho tiempo antes. Muy importante para nuestro diálogo es reflexionar sobre este hecho importante también. Hay una suspensión de las hostilidades, pero no hay paz. A mi ver, la paz en el Oriente Medio – primer paso en la dirección de una paz durable, verdadera, es la creación del Estado de la Palestina. Porque, no olvidemos que en el 48 la decisión de la Asamblea General fue de crear 2 Estados y sólo se ha creado 1 Estado. Ese, me parece, es el problema central que sigue. Las hostilidades están suspendidas, pero no tenemos paz en el Oriente Medio.

El Secretario General Kofi Annan, en nuestra Comisión de Derecho Internacional en Ginebra, en 1997, ha expresado claramente su pensamiento con estas palabras: “El fundamento de las Naciones Unidas es el derecho. Es la idea de que el comportamiento de los Estados y las relaciones entre ellos deben ser gobernadas por una ley igual y aplicable a todos”. Quisiéramos mucho que así fuera. No lo es. Las Naciones Unidas sufren de la permanente tensión entre las

exigencias del poder y las ponderaciones del derecho desde su creación. Esa circunstancia está presente desde las negociaciones de Dumbarton Oaks, desde la Conferencia de San Francisco y se mantiene hasta nuestros días. Explica el comportamiento de la Organización, quizás errático, contradictorio muchas veces, frustrante, pero, a pesar de todo, con iniciativas y acciones admirables. Por ejemplo, todo el proceso de descolonización, la instauración del debate económico, el sistema de defensa y promoción de los derechos humanos. El artículo 2, párrafo primero de la Carta dice: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. Pero la Carta misma, en su artículo 27 ha creado una situación privilegiada para beneficiar a 5 de los Estados miembros, el Consejo de Seguridad. Los cinco miembros permanentes, como sabemos, deben dar su voto afirmativo en todos los asuntos a excepción de las cuestiones procesales. Los comentaristas de la época y de siempre, los actores en las reuniones de las Naciones Unidas, todos concuerdan en que éste fue el precio a pagar para la existencia de las Naciones Unidas. El Consejo es deliberadamente desigual. He oído, una vez de un representante norteamericano en reunión de las Naciones Unidas y cito: “El Consejo es desigual como la vida es desigual”. Eran 50 los Estados participantes en la Conferencia de San Francisco, 51 con Polonia, que firmaron la Carta, en el 45. ¿Deben los 192 de ahora con Montenegro recién admitido aceptar otras renunciaciones, aceptar la acción *ultra vires* del Consejo sin que se enmiende la Carta, sin que los Estados miembros se manifiesten a respecto, sin que las nuevas realidades de la participación de los países en la comunidad internacional, se hayan tenido en cuenta? ¿Será que los 5 privilegiados del siglo pasado componen una representación legítima para asumir las nuevas responsabilidades que se atribuyen al propio Consejo? Esos interrogantes y otros más se proponen para nuestra reflexión.

La acción del Consejo de Seguridad tiene que ver con uno de los objetivos centrales de las Naciones Unidas. El preámbulo de la Carta afirma que los pueblos de las Naciones Unidas han resuelto unir sus fuerzas para mantener la paz y la seguridad internacional y para garantizar por la aceptación de principios, la institución de métodos, que la fuerza armada no se usará sino en servicio del interés común. Ésta es la atribución esencial del Consejo al cual los Estados miembros han delegado el poder de actuar en su nombre, a efectos de dar cumplimiento a esa tarea. ¿Cómo ha cumplido el Consejo tal responsabilidad? De manera insatisfactoria, por lo menos. No vivimos en un mundo más seguro. La fuerza sigue siendo el instrumento de intereses individuales, nacionales o de grupos. La paz jamás fue, desde que se creó el Consejo, una condición firme, sólida de la vida internacional. A los que dicen que pudiera ser peor, les pregunto: ¿en qué mundo están si no ven los hechos que la televisión nos trae todos los días? Imágenes de la violencia internacional. ¿Será que por no haber ocurrido el apocalipsis nuclear, insisten en la crítica del rechazo a su punto de vista? ¿Será por eso? ¿No hubo el apocalipsis nuclear, por lo tanto, estamos en paz?

Los miembros permanentes tienen inmunidad. Diré mismo impunidad. Cuando situaciones en las cuales están directamente involucrados y constituyen por todas las razones amenazas a la paz y la seguridad internacional, y que son similares a otras en las cuales el Consejo actuó: por ejemplo, Vietnam, Irlanda del

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Norte, Argelia, Tibet, Chechenia. No han motivado una reacción en el Consejo de Seguridad y, evidentemente son acciones bélicas, históricas y presentes, que violan la Carta de las Naciones Unidas.

Los capítulos 5, 6, 7 y 12 de la Carta disciplinan la composición, funciones y responsabilidades del Consejo. Menciones secundarias se encuentran en otros capítulos. La Carta establece la misión pero no la define. Corresponde así, al Consejo determinar la existencia de amenazas a la paz, a la seguridad internacional – artículo 39.

Para situaciones que vengan a constituir amenazas, el Consejo dispone las facultades que le ofrece el capítulo 6 – Solución Pacífica de las Controversias – pero lo utiliza muy poco.

El capítulo 7 – Acción relativa a la paz, ruptura de la paz y actos de agresión, confía al Consejo enormes poderes. “Enormes poderes” es la expresión que se usaba durante los trabajos preparatorios de la negociación de la Carta.

El artículo 25 – obliga a los Estados miembros a las decisiones del Consejo, tomadas de acuerdo con el capítulo 7. El Consejo no está obligado al tratamiento gradual de una secuencia de medidas y recomendaciones, medidas no coercitivas, hasta el agotamiento de los recursos de un artículo antes de considerar los previstos en el artículo siguiente. ¿De qué manera se ha comportado el Consejo? Durante el período de la llamada guerra fría, no tan fría, para los que lucharon en lugar de otros, era más frecuente el ejercicio del veto directo. Se inmovilizaba el Consejo por el veto. Aún en esas condiciones fue posible adoptar resoluciones importantes sobre Palestina, Congo, Rodesia del Sur, África de Sur y en ese período se reconoció a la Asamblea General la posibilidad de decidir, ante una cuestión de ruptura de la paz, en la falta de acción del Consejo – resolución Unidos para la Paz. Por medio de la crisis de Suez en 1957, la Asamblea General inauguró las operaciones de paz. De una situación de semi parálisis, el Consejo pasó en los tiempos recientes, pos-guerra fría, a un intenso activismo. En 45 años el Consejo adoptó 658 resoluciones. Del 90 al 95 – 265; posiblemente desde esa fecha hasta nuestros días, la estadística se aproxima a 1000. Jurídicamente, el Consejo, como la Asamblea General, dispone de la competencia para interpretar sus obligaciones. Pero hay limitaciones. En la propia Carta, en las Normas Imperativas de *ius cogens*, en el derecho general. No es un poder absoluto. Los dispositivos de la Carta no tienen la precisión y la consecuente rigidez de los textos jurídicos más cuidadosos. Su redacción permite interpretaciones amplias delante de nuevas circunstancias para acomodar situaciones inéditas. Es una ventaja, pero, ni por esa razón, se justifican acciones que lleven a la interpretación extensiva de la Carta de manera a modificarla o deformarla. El Consejo ha actuado innumerables veces *ultra vires*. Hoy día, hay un ambiente de convergencia entre los 5 miembros permanentes de gran intensidad y amplitud. Trabajan como si ellos se dispusieran a recuperar el tiempo perdido anteriormente.

Propongo un diálogo para el tema de la ampliación de la competencia del Consejo, reflejado en algunas resoluciones, sus límites y su control.

La lectura de algunas resoluciones nos lleva a concluir que el Consejo ha actuado más allá de lo que le concede la Carta, con poderes específicos en materia de manutención de la paz y la seguridad internacional. La creación de tribunales penales internacionales *ad hoc*; la obligación de extraditar nacionales sin tratado que lo establezca; medidas contra el terrorismo contemporáneo; respuesta a la invasión de un Estado; respuesta a situaciones que tienen que ver con aspectos de la salud, derechos humanos, las llamadas Resoluciones Temáticas; son todas decisiones en las cuales se puede identificar una tarea legislativa que no encuentra respaldo en el texto de la Carta. No hay duda, los crímenes de guerra, en las graves violaciones del derecho internacional humanitario, el genocidio, deben ser castigados y los responsables juzgados. ¿Es función del Consejo de Seguridad crear tribunales *ad hoc* bajo el capítulo 7, con esta y otras funciones y como órganos subsidiarios previstos en el artículo 29? ¿Donde ha quedado la autonomía de esos tribunales? Así, a mi modo de ver, los tribunales de la antigua Yugoslavia y de Ruanda, fueron creados por decisiones *ultra vires* del Consejo, el cual ha actuado como legislador en esos casos. Son las resoluciones 808 – 22 de enero de 1993; 827 – 25 de mayo 1993 y 955 – 8 noviembre de 1994.

Además, el Tribunal Penal Internacional, con el Estatuto de Roma, ha ofrecido una respuesta adecuada y jurídicamente correcta. Para su creación, se han hecho concesiones políticas – pero esta ahí, hay que usarlo. Y es un considerable progreso para el derecho internacional y puede ser una eficaz acción contra la impunidad.

En el año 1988 del siglo pasado, un avión comercial cayó sobre la Escocia en la localidad de Lockerbee; otro de la empresa Utah, sobre el territorio de Níger en 1989. En ambas ocasiones el Consejo actuó. Las investigaciones señalaron a ciudadanos libios como presuntos responsables. El gobierno norteamericano solicitó entonces del gobierno libio la extradición de los sospechosos. Como no obtuvo respuesta y con tal finalidad, recurrió a la autoridad del Consejo de Seguridad, el cual, por resolución del 92, condenó el acto de destrucción, deploró la falta de respuesta Libia y exhortó el gobierno libio a dar completa satisfacción a las solicitudes hechas. Por otra resolución del mismo año, decidió aplicar sanciones económicas a Libia. Aquí podemos entrar en el debate jurídico de la aplicación del principio *aut dedere aut judicare* y también tomar en consideración las disposiciones de la Convención de Montreal sobre Navegación Aérea.

Seguiremos el tema central de nuestro debate. Lo que quiero decir es que la duda, por lo menos la duda, se presenta. ¿Tiene el Consejo autoridad para imponer un Estado de extradición de sus nacionales, aún cuando no use, no utilice la palabra “extraditar” y sí “entregar”? ¿Puede el Consejo substituirse a un texto convencional? El contencioso, en ese caso, creado por esas resoluciones, fue llevado a la Corte de La Haya, pero hubo, antes de la decisión final de la Corte, un arreglo político entre los países involucrados. Los dos nacionales libios fueron juzgados en territorio neutro en los Países Bajos. No fueron extraditados. Las resoluciones 731 del 92, 748 también del 92, 883 del 93. Yo menciono en la clasificación de las resoluciones para los que tienen interés en verificar en los otros textos lo que les digo.

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

Los actos terroristas del 11 de setiembre de 2001, han provocado justificada conmoción, indignación y repudio en todo el mundo y fueron condenados por la opinión unánime. Podemos encontrar en las resoluciones del Consejo en la materia, perspectivas discutibles, considerados los límites de su competencia – son las resoluciones 1368 y 1373. Al combatir el financiamiento del terrorismo con invocación del capítulo 7, el Consejo legisla, establece obligaciones para los Estados miembros, lo cual estaría más apropiadamente situado en una convención. Nadie se opone a la severidad en la lucha contra el terrorismo. Lo que sí se debate es la facultad del Consejo de obligar a los Estados a la implementación de medidas que requieren importantes cambios en su derecho interno. Además de las mencionadas, hay otra resolución – Medidas de Carácter Penal, de Carácter Legislativo, que van más allá de las posibilidades del Consejo.

La invasión de Kuwait por parte de Irak ha motivado una serie de resoluciones, dos de las cuales nos llaman la atención más de cerca: la número 678 y la 687. La primera autoriza a los Estados miembros que cooperaban con el gobierno de Kuwait a emplear todas las medidas y todos los medios necesarios para hacer que el gobierno de Irak cumpliera las decisiones del Consejo. No se preveía el control por parte del Consejo, del empleo de la fuerza armada, justificable por el acto de agresión y de violación a la integridad territorial e independencia de un Estado miembro. Fue una guerra sin control del órgano que la autoriza. Javier Pérez de Cuellar, entonces Secretario General de las Naciones Unidas, ha dicho que ésta no era una guerra de las Naciones Unidas, pero cito, “una guerra hecha en nombre de las Naciones Unidas”, y sin control de las Naciones Unidas pudiera añadirse.

Otra resolución no encuentra precedente, es extensa, compleja y ha aportado importantes innovaciones. Dos puntos para nuestra consideración en esta 687: la demarcación de fronteras, el esquema de compensación. La resolución no es un acuerdo entre las partes. Impone, militarmente, una serie de medidas preventivas, punitivas, cuya oportunidad política no discutiremos en esta ocasión. Lo que nos interesa considerar son los párrafos sobre “Demarcación de fronteras”. Las circunstancias excepcionales de esta cuestión, la cuestión de Irak, no justifican que el Consejo de Seguridad se atribuya competencia para demarcar fronteras. El profesor Ian Brownlie, conocido y respetado jurista británico, comenta – traduzco libremente su texto: “Una cosa es restaurar la soberanía de Kuwait, en base al *estatu quo ante*. Otra cosa es imponer una frontera sin negociación bilateral o arbitraje, o referencia a la Corte Internacional de Justicia. El resultado del procedimiento adoptado es incompatible y no puede ser visto como método para restaurar la paz y la seguridad de acuerdo con el artículo 39 de la Carta”. En otra parte de la resolución, encontramos eco de una decisión judicial. El Consejo juzga y fija normas para reparaciones de vidas por Irak. Creó una Comisión de Compensación compuesta por 15 miembros – los mismos del Consejo, para examinar las quejas presentadas. El Consejo de Seguridad es juez de las reclamaciones con amplio poder de examen y de decisión sin oír al país reo. El Consejo impone un procedimiento y crea un fondo y una comisión, siempre bajo la autoridad del capítulo 7. La proliferación de armas nucleares químicas, biológicas, presentan una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales,

indiscutibles. Es una preocupación para los gobiernos y para la comunidad internacional. Pero la duda parece legítima cuando se consideran las medidas determinadas por el Consejo en una resolución de 2004, la 1540 y que establece, *inter alia*, la creación de un comité del mismo Consejo compuesto por todos sus miembros para examinar las medidas que los Estados tienen que poner en práctica, procedimientos legislativos y para prevenir la proliferación dentro del pormenorizado programa de control.

Hay acuerdos multilaterales que disciplinan la materia, hay organismos encargados de vigilar su cumplimiento y mantener mecanismos de control: tratado de no-proliferación de armas nucleares, convención de armas químicas y biológicas, agencia internacional de energía atómica, organización para la prohibición de armas químicas. Una vez más, el Consejo invade áreas en la configuración de una tarea de legislador.

Las amenazas de naturaleza no militares están presentes en el mundo contemporáneo. Tienen su fuente en la inestabilidad en los campos económico, social, humanitario y ecológico. De cara a esta situación, el Consejo de Seguridad ha decidido actuar en campos y áreas que ya están cubiertas por la Asamblea General, organismos y órganos específicos de las Naciones Unidas y otros. Son las resoluciones sobre dichas temáticas – unas 6 entre 2000 y 2004. Tratan de la situación de los niños en conflictos armados, la situación de la mujer, la protección de los civiles, los efectos del SIDA en el mundo y particularmente en África y todo otro asunto que el Consejo de Seguridad, él mismo, considere de su competencia.

Al deliberar sobre una agenda creciente, con gran variedad de temas, el Consejo corre el riesgo de inmovilizarse no por el ejercicio del veto, sino por un exceso de demandas. ¿Cómo han reaccionado los Estados miembros ante esta práctica? Como era de esperar, no hay unanimidad. Aunque dividida, la opinión internacional manifiesta una gran preocupación con los límites de acción del Consejo. Todos estos temas de las resoluciones que acabo de mencionar, tienen su lugar en el sistema de las Naciones Unidas, tienen su lugar en las conferencias diplomáticas, las grandes conferencias diplomáticas. Ya fueron tratados y ya hay resoluciones que no se cumplen, tal vez, pero ya existen. Por lo tanto, el Consejo viene a sobreponerse a esta situación.

En noviembre de 1947, el Consejo de Seguridad -2 años después de establecida las Naciones Unidas discutía la cuestión del Estrecho de Corfu entre Alemania y el Reino Unido. En esta ocasión, el representante del Brasil, embajador Carlos Muniz, expresó una opinión que –a mi modo de ver– mantiene su actualidad. Decía él, *inter alia*: “El Consejo de Seguridad no es y no puede ser una Corte de justicia. Es, por excelencia, el órgano político, ejecutivo de la Organización de las Naciones Unidas. Esas funciones no son de orden judicial y no nos reunimos en calidad de jueces internacionales. Además, está fuera de duda que en el caso de una controversia o de una situación susceptible de amenazar la paz y la seguridad, el Consejo no tiene, de ninguna manera, el poder de juzgar

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

únicamente, de buscar y de recomendar los procedimientos con métodos de soluciones apropiados. Nuestra función tiene carácter político y no judicial”.

Es necesario notar que si en las decisiones tomadas bajo el capítulo 7, cada vez más numerosas y frecuentes, el Consejo de Seguridad manifiesta poder normativo porque crea derechos y obligaciones para los Estados miembros, cuando lo hace, lo hace en carácter temporario y para un fin específico, restablecimiento o manutención de la paz en situaciones concretas. La Carta no le confiere prerrogativas, sean legislativas, sean judiciales. No tiene, así, atribuciones para definir normas jurídicas vinculantes de carácter permanente para los Estados miembros.

La única hipótesis que podría modificar este cuadro sería la aceptación explícita por el conjunto de los Estados de lo que la profesora Catherine Dennis califica de “interpretación evolutiva” de los poderes del Consejo de Seguridad. No es lo que ocurre.

Hay límites para la acción del Consejo. Los hay y deben ser respetados en el interés de la legitimidad del Consejo. Se encuentran en el derecho internacional general, en la Carta en el *jus cogens*.

Consideremos las normas imperativas en primer lugar. No he encontrado ejemplo, ni en los textos de la literatura especializada ni en las actas del Consejo que pudiera traerles como ejemplos de violación de este principio, pero, considerado el activismo del Consejo, la posibilidad siempre existe, por inadvertencia o por imprevisión, de que sea adoptada una resolución que lleve a tal situación. Los partidarios de las competencias ampliadas, los que las desean más restringidas, igualmente aceptan el límite de *jus cogens*.

Dice el artículo 103 de la carta: “En el caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”. Hay, por lo tanto, una jerarquía de textos vinculantes en el derecho internacional en favor de la Carta. Hay que subrayar que las obligaciones se asumen en virtud de la presente Carta, no más allá de ella.

Otras limitaciones están en el párrafo 2 del artículo 24: “El Consejo de Seguridad actuará de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”.

El derecho internacional debe guiar las actividades del Consejo. No se podría aceptar la idea de que los Estados miembros hayan creado una organización para darle inmunidad delante del derecho que ellos mismos deben respetar en sus relaciones recíprocas. Puede ocurrir la posibilidad de que al considerar determinadas crisis, el Consejo sea llevado a suspender la aplicación de normas del derecho convencional en favor de la urgencia y eficacia con las cuales debe actuar. Pero siempre con un objetivo específico y de carácter temporario. Los

límites jurídicos ni siempre coinciden con lo que se puede denominar “límites políticos”. Aquellos son más rígidos, estos son más flexibles. La cuestión es conciliar la necesidad de rapidez e eficacia, la capacidad de operación, el respeto al derecho internacional, la capacidad de legítima acción.

¿Se aplica al Consejo de Seguridad la teoría de los poderes implícitos? El jurista italiano Arranjo-Ruiz, no acepta que la teoría pueda servir de base para una interpretación extensiva de la competencia del Consejo. No le parece aceptable trasladar una teoría del derecho constitucional al derecho internacional. Ni la interpretación ni la práctica modifican la Carta por sí mismas. Siempre es necesaria la aceptación por los Estados miembros de esa interpretación y de esa práctica. El ejemplo de la posibilidad de abstención por parte del miembro permanente del Consejo –no previsto en la Carta– ilustra tal posición. En ese caso, la Carta fue modificada con la concordancia tácita de los Estados miembros. No hubo enmiendas formales. Ese procedimiento no contestado refleja una práctica general aceptada por la Organización. Sería inconcebible un órgano internacional que actuara sin límites, con poder absoluto para definir situaciones, tomar acciones e imponer medidas. Muchas resoluciones del Consejo van en esa dirección, las que invocan el capítulo 7, sobre todo. No es sin manifestaciones contrarias, aún cuando con apoyo, a veces, unánime de la parte de los Estados allí representados. Por tanto, no se verifica la concordancia tácita y no siempre el voto es coherente con la voz. ¿Y si el Consejo va más allá de sus límites, amplía su competencia, invade la jurisdicción de otros órganos previstos en la Carta y se comporta como juez o legislador? ¿Qué pasa? La respuesta se encuentra en la decisión y en la conducta de los Estados miembros. ¿Aceptan ellos que haya un gobierno mundial en el Consejo de Seguridad? No es eso lo que se observa en la conducta de los Estados. Por más que se admita la interpretación evolutiva, estamos muy distantes de modificar la Carta, en ese sentido. El Consejo no es representativo del conjunto de los Estados. Señala la profesora Catherine Dennis: “Lejos de defender valores comunes, el Consejo de Seguridad se ha revelado al servicio de intereses particulares de algunos de sus miembros”. Es oportuno traer, por ser representativo de una corriente de opinión, lo que dice el profesor Steven Ratner, de la Universidad de Texas. Según él, el Consejo formula el derecho como consecuencia de recibir el endoso de los *powerful states*. En su pensamiento y mi traducción: “Cuando esos Estados eligen tomar medidas para que las resoluciones realmente funcionen, los pronunciamientos jurídicos del Consejo, no son seguramente derecho en los libros, pero son derecho en el terreno”. No creo que sea posible para los Estados construir una organización capaz de corresponder a los nobles objetivos de la Carta con base en tales conceptos.

¿Se puede controlar al Consejo? Cómo ha dicho el profesor francés Alain Pellet en el coloquio de Reims, en el año de 94: “La respuesta, en verdad, parece muy evidente. Se puede controlar las acciones del Consejo de Seguridad, pero con dificultad. Se debe, pero con moderación y mesura”. ¿Qué tipo de control? La Corte Internacional de Justicia, es la primera idea, ni la Carta, ni el Estatuto de la Corte, prohíben a ésta examinar decisiones y resoluciones adoptadas por los órganos principales de las Naciones Unidas. Pero el alcance de su intervención es de un parecer consultivo. La Asamblea General y el Consejo de Seguridad pueden

CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

solicitar el parecer de la Corte sobre cualquier cuestión de naturaleza jurídica. Los demás órganos y entidades especializadas podrán hacerlo, previa autorización de la Asamblea General y sobre cuestiones que caigan bajo el ámbito de esas actividades. En caso de ser requerida, la Corte es competente para pronunciarse sobre resoluciones, ya sea del Consejo, ya sea de la Asamblea. En verdad, así lo ha hecho desde el año 48, cuando se manifestó en la cuestión de las condiciones para la admisión de un Estado como miembro de las Naciones Unidas, por requerimiento de la Asamblea, en la cuestión de los efectos de las sentencias del Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas, la cuestión de los gastos de la Organización. En todos esos casos decidió en favor de las resoluciones de la Asamblea y del Consejo de Seguridad. Del mismo modo, hubiera podido pronunciarse negativamente. No creo que se deba alejar la posibilidad de la acción de la Corte en decisiones o resoluciones del Consejo, respetando los dispositivos de la Carta y del Estatuto. Pensar diversamente, sería admitir la absoluta prevalencia del Consejo con poderes no ya enormes, sino ilimitados.

Puede haber otro tipo de control. Veamos lo que se podría llamar de “control político”. En primer lugar, el propio Consejo en su proceso decisorio, los miembros permanentes o los elegidos, los P-5 y los E-10, pueden impedir, interrumpir o anular proyectos de decisión y resoluciones que sobrepasen lo dispuesto en la Carta o que no estén de acuerdo con el *jus cogens*. No es delirante la hipótesis de que los E-10 voten en bloque contra un proyecto de resolución de intereses de los P-5. Eso exigiría visión, conciencia y coraje político. Sería una especie de veto colectivo. En segundo lugar, con relación a la Asamblea General, importan los artículos 10 y 11 de la Carta. El primero atribuye a la Asamblea competencia para debates, para considerar cualquier cuestión o materia que esté dentro de las finalidades de la Carta y para hacer recomendaciones a los Estados miembros, o bien al Consejo de Seguridad. El segundo, dice que podrá la Asamblea General discutir cualquier cuestión relativa a la manutención de la paz y de la seguridad que le fueran sometidos por un Estado miembro, por el Consejo o hasta por un Estado no miembro. La única excepción prevista en el artículo 12 es la que prohíbe a la Asamblea hacer recomendaciones sobre materia en consideración por el Consejo, mientras éste cumpla sus funciones al analizar cualquier controversia o situación. Pero no le impide seguir en la consideración del tema, sólo impide hacer recomendaciones. Me parece que en el caso de que el Consejo actúe en desacuerdo con los propósitos y principios de la Carta, corresponde a la Asamblea General intervenir. Las atribuciones específicas del Consejo de Seguridad están enumeradas como se indicó anteriormente, en los capítulos 6, 7, 8 y 12. En caso de conflicto entre las acciones del Consejo y sus atribuciones específicas, según determina la Carta, se podría admitir, igualmente, la acción de la Asamblea General.

Otras ideas: no compete a la Asamblea aprobar el Informe Anual del Consejo, el cual les es regularmente presentado, pero puede examinarlo. El Presidente de la Asamblea debe transmitir al Consejo las observaciones y comentarios de los Estados miembros hechos durante el examen del Informe. El Secretario General es uno de los órganos de las Naciones Unidas, como define el artículo 7, párrafo 1. En esa condición está habilitado a invocar el artículo 65 del Estatuto de la Corte

y a recurrir a ella en relación a las recomendaciones y decisiones del Consejo de Seguridad y su eventual autorización por la Asamblea General.

Existen el control jurídico posible y el control político necesario, delante de la creciente tendencia de atribuirse el Consejo, con interpretaciones extensivas de la Carta, competencia abusiva en el uso del capítulo 7. Las fuerzas centrípetas que actúan en favor del Consejo causaran serios desequilibrio en las Naciones Unidas. No solamente el Consejo ejerce sus funciones con interpretación lata, sino que en su activismo presente avanza sobre muchas áreas de la competencia de los otros órganos y lo hace también debido a la debilidad y omisión de esos mismos órganos. La Carta no es un documento intocable. Los artículos 108 y 109 en el capítulo 18, definen el procedimiento de enmiendas. Los nuevos desafíos deben ser enfrentados. Pero hay maneras de hacerlo sin inflar aún más los enormes poderes del Consejo. Y con la participación de la comunidad internacional que está representada por 192 Estados miembros. Primer punto: para hacer del Consejo un órgano más ajustado a las realidades contemporáneas con legitimidad, hay que revisar su composición para darle más representatividad. Si sus responsabilidades se amplían, se exige la contrapartida de una representación adecuada de la comunidad internacional. El aumento del número de los miembros permanentes y de los elegidos con mandato de 2 años, es la primera condición. El segundo punto se refiere al proceso decisorio del cual se pide transparencia y divulgación, mayor rigor en el uso del artículo 39 para la calificación de situaciones de crisis; mejor control en la aplicación de las medidas previstas en el capítulo 7 y la plenitud de recurso de las facultades del capítulo 6. Más capítulo 6, menos capítulo 7. El tercer punto: necesidad de reforzar los demás órganos de las Naciones Unidas, principalmente la Asamblea General y el ECOSOC.

La reforma de la Carta es la manera acertada de actualizar la Organización. Lo inadmisibile es que algunos pocos deciden por los muchos y que de éstos se pida nueva renuncia por la omisión o por el silencio.

Para concluir, les traigo algunas opiniones. Una del comentarista David Malone, en su libro *The UN Security Council from the cold war to XXI century*: “En el Consejo los poderosos imponen lo que puedan imponer. Los débiles aguantan lo que deben soportar...”. Y el profesor Serge Sur dice: “El Consejo de Seguridad es un órgano internacional. También la reunión de los 5 miembros permanentes, los P-5, eventualmente de los 3 miembros permanentes, los P-3, y por qué no, en algunas circunstancias el P-1. Otro nombre de los Estados Unidos”.