

Entre el derecho internacional y la Realpolitik: el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*

Oswaldo N. Mársico**

“Omnia prius experiri quam armis sapientem decet”
“Al sabio le corresponde intentar todas las cosas antes de
pasar a las armas”.

(Terencio, *Eunuchus*, 4, 7, 19)

Resumen

Este trabajo analiza el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas cuando debe actuar de conformidad con el Capítulo VII de la Carta y transitar la delgada y delicada línea entre el derecho internacional y la política internacional para mantener la paz y seguridad internacionales.

Palabras clave: Consejo de Seguridad, paz y seguridad internacionales, uso de fuerza, conflictos armados.

*Las opiniones expresadas en el presente artículo son exclusivamente a título personal y no reflejan necesariamente la opinión de la institución a la que pertenece.

** Embajador de carrera, Profesor Adjunto Regular de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho de la UBA; balomarsico@aol.com.

Between International Law and Realpolitik: the United Nations Security Council and the Keeping of International Peace and Security

Abstract

This article analyzes the decision making process of the United Nations Security Council when it must take action under Chapter VII of the UN Charter and the delicate line it has to walk between international law and international politics to preserve international peace and security.

Keywords: Security Council, International Peace and Security, Use of Force, Armed Conflicts.

I. Introducción

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es el valor protegido más importante en el esquema de seguridad colectiva nacido de las cenizas y los horrores de la Segunda Guerra Mundial. El Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas justamente expresa el anhelo de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles”.¹ En este esquema, el valor paz prevalece sobre el valor justicia, de modo que las decisiones que adopte el Consejo de Seguridad ante una situación de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión deben leerse en esa clave: detener el conflicto armado, no resolverlo, obtener un cese de fuego y el retiro de tropas, sin prejuzgar sobre la cuestión de fondo, los derechos o títulos al territorio invocados por las partes. Esa tarea corresponderá eventualmente a un tribunal arbitral o a la Corte Internacional de Justicia. El Consejo de Seguridad no es un órgano jurisdiccional sino esencialmente un órgano político, con la facultad de tomar decisiones vinculantes para todos los Miembros de Naciones Unidas.²

1. Se calcula que en la Primera Guerra Mundial hubo aproximadamente 17 millones de muertos y 57 millones durante la Segunda Guerra Mundial.

2. El art. 25 afirma que “Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”.

Por ello sostenemos que los preceptos de la Carta en materia de paz y seguridad internacionales no pueden interpretarse en abstracto ni de forma aislada sino a la luz de la propia práctica del Consejo de Seguridad, del contexto histórico-político en el que se desarrolla el conflicto armado, de la igualdad real de las partes en la controversia, más allá de la igualdad jurídica formal que proclama el art. 2:1 de la Carta, sus vínculos históricos, políticos o alianzas militares con un Miembro Permanente y de la relación de fuerzas dentro del Consejo de Seguridad, especialmente entre sus Miembros Permanentes.

El veto concedido a los cinco Miembros Permanentes en San Francisco es solo explicable en las circunstancias que precedieron al fin de la Segunda Guerra Mundial pues viola de manera explícita el principio de la igualdad soberana de los Estados. Las Potencias vencedoras se aseguraron de que nunca el Consejo iba imponerles una decisión contra su voluntad, argumentado que la paz era el valor supremo y ellos, los vencedores de la guerra, sus custodios incuestionables.

II. Contexto histórico-político: las consecuencias del fin de la Guerra Fría

El fin de la Guerra Fría, simbolizado por la caída del Muro de Berlín en la histórica noche del 9 de noviembre de 1989, marca el colapso de Europa Oriental y el comienzo del fin de la Unión Soviética, oficialmente disuelta el 8 de diciembre de 1991 con la firma del Tratado de Belavezha suscripto por los Presidentes de Rusia, Bielorrusia y Ucrania. De esta manera concluye el mundo bipolar, propio de la Guerra Fría y pareciera surgir luego de la Primera Guerra del Golfo Pérsico, en 1991, un “nuevo orden mundial”, según las palabras del Presidente George H. W. Bush de los Estados Unidos, en realidad un “momento unipolar”, caracterizado por la hegemonía de los Estados Unidos,³

3. En las vísperas de la Segunda Guerra del Golfo Pérsico en mayo de 2003 circulaba en los pasillos del Consejo de Seguridad una versión que, independientemente de su veracidad, revela el espíritu de la época: según la misma en una reunión entre el Secretario General, representantes de los Miembros Permanentes y altos representantes de organismos especializados involucrados en la cuestión de Irak, el representante de un miembro permanente habría planteado las siguientes preguntas: “a) ¿Qué son las Naciones Unidas? Las Naciones Unidas son el Consejo de Seguridad, b) ¿Qué es el Consejo

la ampliación de la OTAN⁴ y de la Unión Europea⁵ con la incorporación a estas dos organizaciones de los ex países comunistas de Europa Oriental. ¿Fin de la Historia?

A. Análisis de las consecuencias principales

1. Fin de la guerra ideológica

La primera consecuencia es el fin del enfrentamiento ideológico entre las dos superpotencias y la notable disminución de la utilización del veto, especialmente en los primeros años pos Guerra Fría. El uso y abuso del veto durante la Guerra Fría, especialmente por parte de los Estados Unidos y la Unión Soviética,⁶ limitó e incluso impidió al Consejo desempeñar sus funciones en todas aquellas situaciones en que un Miembro Permanente estaba involucrado de manera directa o indirecta. A título de ejemplo, Francia en la guerra colonial en Argelia (1954-1962), Reino Unido y Francia en el conflicto de Suez (1956), Estados Unidos en Vietnam (1963-1975), Unión Soviética en Afganistán (1979-1988), Estados Unidos en Granada (1983) y Panamá (1989), etc. En el período pos Guerra Fría lo han usado con más frecuencia los Estados Unidos contra cualquier resolución condenatoria de Israel, China en situaciones vinculadas a Taiwán y Rusia particularmente en

de Seguridad? Los 5 Miembros Permanentes, c) ¿Quién son los Miembros Permanentes? Estados Unidos”.

4. La Organización del Tratado del Atlántico Norte está integrada por 30 miembros. Entre 1999 y 2020 se sumaron 14 países que estaban bajo la órbita soviética o pertenecían a la ex Yugoslavia, a saber: Albania (2009), Bulgaria (2004), Croacia (2009), Eslovaquia (2004), Eslovenia (2004), Estonia (2004), Hungría (1999), Letonia (2004), Lituania (2004), Macedonia del Norte (2020), Montenegro (2017), Polonia (1999), República Checa (1999) y Rumania (2004).

5. Luego de la salida del Reino Unido, actualmente los miembros de la Unión Europea son 27, de los cuales 11 pertenecían al bloque soviético o a la ex Yugoslavia: Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa y Rumania.

6. Tan frecuente era el ejercicio del veto en esa época que Andrei Gromyko, el canciller soviético entre 1957 y 1985 era conocido en círculos diplomáticos como “Mr. Niet” o “Sr. No”. Durante los primeros diez años de la ONU, la Unión Soviética utilizó el veto en 79 oportunidades.

casos referidos a países de la ex Unión Soviética, su “exterior cercano” (“*su near abroad*”).

En la historia del Consejo de Seguridad, casi la mitad de los vetos fueron emitidos por la Unión Soviética, la gran mayoría de ellos antes de 1965. Desde 1972, Estados Unidos ha utilizado el veto más que cualquier otro Miembro Permanente. El primer veto fue utilizado por la Unión Soviética en 1946 en una cuestión vinculada al Medio Oriente y el más reciente fue el veto de Rusia el 25 de febrero de 2022 al proyecto de resolución presentado por Estados Unidos (S/2022/155) con relación a la situación en Ucrania. Desde 1946 a mayo de 2022, el veto fue utilizado en 212 oportunidades.⁷ El veto es esencialmente un voto en soledad, que demuestra el aislamiento diplomático del Miembro Permanente que lo utiliza. La notable disminución del uso del veto generó una mayor actividad del Consejo, que se reúne diariamente, a diferencia de lo que sucedía durante gran parte de la Guerra Fría que se reunía con poca frecuencia, incluso esporádicamente. El aumento de la actividad del Consejo se manifiesta de dos maneras concretas: el incremento de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs) y el aumento de los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad.

a) Operaciones de mantenimiento de la paz

Desde 1948 se han desplegado un total de 71 OMPs. En los primeros 40 años de Naciones Unidas se establecieron 13 OMPs. Desde 1996 se establecieron 58 más. Actualmente hay 12 OMPs en curso con 87.122 efectivos y 121 países contribuyentes.⁸

Especialmente desde el fin de la Guerra Fría, el presupuesto anual para OMPs (U\$ 3 millones aproximadamente) es tres veces superior al presupuesto general de la ONU.

b) Órganos subsidiarios

La creación de órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad está prevista en el artículo 29 de la Carta: amén del Comité del Estado Mayor y de los Comités de Sanciones que ya existían, el Consejo estableció órganos

7. <https://research.un.org/en/docs/sc/quick/veto>.

8. Información disponible en <https://www.un.org/es/peacekeeping>.

subsidiarios nuevos como el Comité contra el terrorismo en 2001,⁹ el Comité de no proliferación¹⁰ en 2004, los tribunales penales internacionales y la Comisión de Consolidación de la Paz. Esta última tiene la particularidad de ser a la vez un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General.

2. Cambio en la naturaleza de los conflictos armados

La segunda consecuencia es el cambio en la naturaleza de los conflictos. En efecto, si se observa la agenda mensual del Consejo, se comprueba que la mayoría de los conflictos no suceden entre Estados (interestatales) sino dentro de los Estados (intraestatales).¹¹ Eran conflictos latentes, solo contenidos por la rigidez de la Guerra Fría, de naturaleza esencialmente interna, a veces de origen étnico como el genocidio en Ruanda en 1994, disputa por recursos naturales (los diamantes de sangre en Sierra Leona en 1999), o lucha de clanes (Somalia en 1992), entre otros motivos. Todas esas situaciones están acompañadas generalmente de situaciones humanitarias extremas, violaciones sistemáticas de derechos humanos y derecho humanitario, desplazados internos y crisis de refugiados. Si bien son conflictos internos, ponen en riesgo la seguridad y estabilidad regional.

Ello no implica obviamente que no haya en la agenda del Consejo de Seguridad conflictos interestatales clásicos como las dos guerras del Golfo Pérsico (1991 y 2003), Kosovo (1999), Medio Oriente o el conflicto entre Rusia y Ucrania (2022). Significa que el Consejo actúa, imponiendo sanciones o desplegando OMPs o estableciendo Tribunales Penales Internacionales en controversias que anteriormente eran consideradas de competencia exclusivamente interna de los Estados. Este cambio de paradigma ha llevado al Consejo de Seguridad a intervenir en casos que hubiesen sido considerados incompatibles con el principio de no intervención consagrado en el art. 2:7 de

9. Establecido por Resolución 1373 (2001), luego de los ataques a las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington DC el 11 de septiembre de 2001.

10. Establecido por Resolución 1540 (2004).

11. Ver Programa de Trabajo Provisional del Consejo de Seguridad de mayo 2022 en https://www.un.org/security_council/sites/www.un.org.securitycouncil/files/programme_of_work.pdf.

la Carta y para los que, evidentemente, el Consejo no fue concebido en 1945. Esto ha requerido una adaptación del Consejo a las nuevas situaciones sin por ello modificar formalmente la Carta. Se ha dicho que la Carta de Naciones Unidas es un “árbol viviente” en constante (a veces imperceptible) cambio.

3. Ampliación del concepto de amenaza a la paz y seguridad internacionales

La tercera consecuencia es la ampliación del concepto de amenaza a la paz. Esto ocurre no solamente por el cambio de la naturaleza de los conflictos, sino también por el surgimiento de nuevas amenazas como el terrorismo internacional,¹² los Estados fallidos,¹³ los “Estados trasgresores”,¹⁴ los grupos no estatales (grupos terroristas)¹⁵ y la relación entre estas dos últimas dos categorías y las armas de destrucción masiva.¹⁶ Son las denominadas “amenazas duras”.

4. Ampliación del mandato de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

La ampliación del concepto de amenaza a la paz trae aparejada la ampliación del mandato de las OMPs. Estas ya no se limitan a operaciones

12. Ver Resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, adoptadas luego del ataque a las Torres Gemelas y al Pentágono el 11 de septiembre de 2001.

13. Los “Estados fallidos” son aquellos en donde ha colapsado la autoridad central o esta ha perdido el control efectivo del territorio y por lo tanto son “refugios seguros” para grupos terroristas y “señores de la guerra”, “campo fértil” para el tráfico de armas, el tráfico de personas y la delincuencia organizada transnacional. Somalia y Yemen son ejemplos típicos.

14. La República Popular Democrática de Corea por sus actividades de proliferación nuclear y lanzamientos de misiles balísticos. Ver entre otras la Resolución 2397 (2017) del Consejo de Seguridad con relación a limitaciones a las exportaciones e importaciones en los sectores de energía.

15. La lista consolidada del Consejo de Seguridad de personas físicas y entidades sujetas a sanciones actualizada al 27 de mayo de 2022, alcanza a 700 personas físicas y 253 entidades. Entre estas últimas Al-Qaida, Al Qaida en Irak, Haqqani Network, etc. Está disponible en <https://scsanctions.un.org>

16. Ver Resolución 1540 (2004).

clásicas, “unidimensionales”, constituidas solo por el componente militar, sino que el Consejo despliega operaciones “multidimensionales y complejas” con distintos componentes: militar, civil, electoral, derechos humanos, buen gobierno, administración de justicia, etc., para responder de manera más efectiva al cambio de naturaleza de los conflictos armados. De modo que las OMPs realizan tareas de mantenimiento de la paz, construcción de la paz, consolidación de la paz e incluso de construcción de una nación (“*nation building*”) como en Timor Oriental con la adopción de la Resolución 1272 (1999) que le concedió a UNTAET¹⁷ la administración provisional del Territorio luego del referéndum de libre determinación celebrado en 1999 hasta la independencia de Timor Oriental y su admisión a Naciones Unidas en 2002.¹⁸

En último análisis, en la pos Guerra Fría, el Consejo ha recobrado relevancia política, lo que en la práctica ha llevado a una ampliación *de facto* de las sus competencias, una “*creeping jurisdiction*” en desmedro de la Asamblea General. Posiblemente, el ejemplo más claro es la adopción de la Resolución 1373 (2001) mediante la cual el Consejo asume, bajo el capítulo VII de la Carta, facultades legislativas propias de la Asamblea General en materia de lucha contra el terrorismo internacional.

III. La práctica del Consejo de Seguridad

El Consejo genera su propia práctica y, consecuentemente, su propia dinámica. La práctica emanada de un órgano principal de Naciones Unidas, como el Consejo de Seguridad, tiene la virtualidad de modificar o reinterpretar la Carta o incluso llenar sus vacíos sin recurrir al procedimiento previsto

17. United Nations Transitional Administration in East Timor.

18. Para un análisis detallado y pragmático ver Estanislao Zawels, “Operaciones de Mantenimiento de la paz” (1995), pp. 27-47 disponible <https://repositorio.uca.edu.ar>. Ver también P. Williams, *Historia de las Operaciones de Mantenimiento de la paz de Naciones Unidas de 2000 a 2020*, Instituto para Formación en Operaciones de Paz, Virginia, Estados Unidos disponible en <https://www.peaceopstraining.org/es/>.

en el Capítulo XVIII.¹⁹ Así, por ejemplo, el art. 27:3²⁰ fue reinterpretado en el sentido de que la abstención de un Miembro Permanente no es considerada como un veto, de modo de destrabar el proceso de toma de decisiones, especialmente en la fase más aguda de la Guerra Fría.

Asimismo, las OMPs no están previstas ni en el Capítulo VI ni en el Capítulo VII. No hay ninguna disposición expresa de la Carta al respecto. Sin embargo, su legalidad o legitimidad no ha sido cuestionada. Está avalada por la práctica del Consejo.²¹ El denominado “capítulo VI y medio” es ajeno al léxico y práctica del Consejo. Actualmente, hay 12 OMPs desplegadas.²²

Las Fuerzas Multinacionales (FMN) tampoco figuran en la Carta. La primera fuerza multinacional autorizada por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 678 (1990) fue la denominada “Operación Tormenta del Desierto”, con motivo de la invasión de Irak a Kuwait el 2 de agosto de 1990. Fue el primer gran desafío para el Consejo de Seguridad en la pos Guerra Fría. Las FMN suponen un nuevo modelo de autorización de uso de la fuerza mediante el cual el Consejo “autoriza” a un grupo de Estados interesados, bajo el Capítulo VII de la Carta, a utilizar la fuerza con un criterio ofensivo, no ya para “mantener la paz” sino para “imponer la paz”. De este

19. Art. 108 “La reforma de la presente Carta entrará en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad”.

20. Art. 27 inc. 3º: “Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve Miembros, incluso los votos afirmativos de todos los Miembros Permanentes...”.

21. Para un estudio más detallado, Ver *UN Publications*, “The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peacekeeping”, tercera edición, Nueva York, 1996. Ver también, Simma (ed.), “The Charter of the United Nations”, segunda edición, 2002, p. 648.

22. La lista de misiones en curso actualizada al 21 de mayo de 2022 es la siguiente: MINUJUSTH (Haití), MINURSO (Sahara Occidental), MINUSCA (República Centroafricana), MINUSMA (Mali), MONUSCO (República Democrática del Congo), UNAMID (Darfur), FNUOS (Golán), UNFICYP (Chipre), FPNUL (Líbano), UNISFA (Abyei), UNMIK (Kosovo), UNMISS (Sudán del Sur), UNMOGIP (India y Pakistán) y ONUVT (Medio Oriente). Ver <https://peacekeeping.un.org/es/mission/untso>.

modo, el Consejo resuelve la imposibilidad de llevar a la práctica las disposiciones de los artículos 42 y 43 de la Carta.²³ El Consejo de Seguridad delega en un grupo de Estados lo que no puede hacer por sí mismo, en una palabra, “subcontrata”. Las FMN pueden utilizarse en sustitución de las OMPs como en Afganistán en 2001 o de forma complementaria y sucesiva como en Haití en 2004. En ambos casos, el uso de la fuerza es legítimo pues el mandato, el concepto de operaciones y las reglas de empeñamiento son aprobados por el Consejo de Seguridad.

Tampoco los tribunales penales para la ex Yugoslavia²⁴ (1993) y para Ruanda (1994)²⁵ creados por el Consejo de Seguridad figuran en ninguna norma expresa de la Carta. Sin embargo, el Consejo ha considerado que son instrumentos disuasivos, que están comprendidos dentro de las “funciones y poderes” que le confieren los Miembros de Naciones Unidas en el artículo 24 de la Carta: “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales” y del artículo 41 que le otorga la facultad de decidir “qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones...”.²⁶

IV. Los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad

La primera determinación que debe tomar el Consejo frente a una situación susceptible de activar el Capítulo VII es si existe una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Esta es una decisión exclusiva y excluyente del Consejo. Este último, celoso de sus competencias, nunca ha invocado la Resolución 3.314 (XXIX) de la Asamblea General sobre la definición de agresión.

23. Ver Raúl E. Vinuesa: “Autorización del uso de la fuerza por el Consejo de Seguridad”, en la reunión bianual del Institut de Droit International, Nápoles, junio de 2017.

24. Creado por Resolución 827 (1993) del Consejo de Seguridad.

25. Creado por Resolución 955 (1994) del Consejo de Seguridad.

26. Para un análisis exhaustivo de los tribunales penales internacionales. Ver Cesare P. R. Romano, André Nollkaemper y Jan Kleffner (eds.), *International Criminal Courts-Sierra Leone, East Timor, Kosovo and Cambodia*, Oxford University Press, Nueva York, 2004.

A. Reuniones del Consejo de Seguridad

El Consejo puede reunirse bajo tres formatos diferentes: consultas oficiosas, sesiones públicas y sesiones privadas. En determinadas situaciones, recurre a la denominada “Fórmula Arria”.

1. Consultas oficiosas

Ante una situación de amenaza o quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el Consejo de Seguridad se reúne en primera instancia en consultas informales, es decir, reuniones en las que participan exclusivamente los Miembros del Consejo y de las cuales no quedan actas.

Las consultas se inician con un *briefing* o “informe *in voce*” del Secretario General o del Subsecretario de Asuntos Políticos o del Subsecretario de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, según la entidad o naturaleza del tema. Posteriormente, los Miembros inician el debate, donde expresan sus posiciones iniciales. Cabe aclarar que un Estado Parte en una controversia, no Miembro del Consejo, no puede participar en las consultas informales que es precisamente donde se toman las decisiones. La participación de los Estados no Miembros del Consejo, Parte en una controversia, mencionada en el art. 32,²⁷ se refiere a las sesiones públicas, en donde se adopta un proyecto de resolución o de Declaración de la Presidencia, pero en esta etapa en rigor de verdad, la decisión ya fue tomada en las consultas informales. En efecto, la práctica revela que en la mayoría de los casos, en las consultas informales, previo a la reunión formal, los miembros anticipan verbalmente su voto.

Luego de la primera o segunda reunión en consultas informales a nivel de Embajadores, el tema pasa a ser analizado a nivel de “expertos”, que son funcionarios intermedios de las respectivas delegaciones miembros del Consejo, especializados en determinados conflictos (Palestina, Kosovo, temas africanos, etc.) que van a elaborar un primer borrador de resolución o

27. “El Miembro de las Naciones Unidas que no tenga asiento en el Consejo de Seguridad..., si fuere parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, será invitado a participar sin derecho a voto en las discusiones relativas a dicha controversia...”.

declaración de la presidencia para someterlo luego a consideración de los Embajadores en las consultas informales. Durante estas reuniones puede suceder que luego de varias sesiones haya acuerdo sobre el proyecto o haya acuerdo en determinados párrafos y no en otros. Si el tema es políticamente muy sensible, se discute directamente a nivel de Embajadores en las consultas informales. Normalmente, hay una delegación que prepara el proyecto. Esta responsabilidad recae generalmente en la delegación más involucrada o interesada en el tema o por haber sido la Potencia colonial (Reino Unido o Francia) o bien por razones de influencia regional. Al pasar el proyecto a discusión de los Embajadores en las consultas informales, los párrafos acordados a nivel de expertos en general no se reabren y la labor se concentra en los párrafos abiertos. Aquí es donde el poder de los Miembros Permanentes se manifiesta. En efecto, a través del denominado “*pocket veto*” o “veto de bolsillo”, el Miembro Permanente que no quiere pagar el costo político de un veto en la votación en la sesión pública, amenaza con el uso del veto para modificar el texto original de manera que le resulte políticamente aceptable. Esto sucede con frecuencia en los proyectos de resolución presentados por los países árabes en temas relacionados con el Medio Oriente, particularmente con la situación en Palestina. Corresponde ahora a los autores del proyecto una decisión táctica: evaluar si es políticamente más conveniente aceptar un texto más moderado para evitar el veto y así poder adoptar la resolución o bien insistir con el texto original más duro, y forzar el veto del Miembro Permanente y trasladarle el costo político. La decisión es compleja, pues los copatrocinadores del proyecto deben estar seguros de contar con 9 votos afirmativos antes de decidir poner el proyecto “en azul” para someterlo a votación en la sesión pública.²⁸ Cuando un proyecto es puesto en “azul” significa que se concluyó la etapa de la discusión en las consultas

28. Físicamente la sala de reuniones para las consultas informales está separada por un pasillo de la sala donde se celebran las sesiones públicas del Consejo de Seguridad. A título anecdótico, vale mencionar, que en un caso relativo a Palestina que al autor le tocó presenciar, los copatrocinadores del proyecto de resolución decidieron poner el proyecto en azul, convencidos de que contaban con los 9 votos indispensables para forzar el voto del Miembro Permanente. Sucedió que en el breve trayecto entre la sala de consultas informales y la sala de sesiones públicas del Consejo, una delegación, bajo la presión del Miembro Permanente, cambió su voto y los copatrocinadores decidieron no someterla a votación pues ya no contaban con 9 votos.

informales y que el proyecto será sometido a votación en la sesión pública. Naturalmente, en esta última, cualquier Miembro del Consejo, previo a la votación (que es a mano alzada y no electrónica), puede presentar un proyecto de enmienda. En tal caso, se procederá a votar en primer lugar sobre el proyecto de enmienda. Si esta es aprobada, se vota sobre el proyecto enmendado. Caso contrario, se vota sobre el proyecto original. Esto es poco frecuente pues, como se ha dicho, en la mayoría de los casos, la decisión ya fue tomada previamente en las consultas informales.

2. Sesiones públicas

En las sesiones públicas, los Estados no Miembros, Parte en una controversia, pueden participar (sin voto) para exponer su posición, si así lo deciden los Miembros del Consejo en las consultas informales previas. La reunión formal es abierta a todos los Miembros de la ONU, pero nuevamente es decisión de los Miembros del Consejo, si el resto de las delegaciones puede participar activamente en el debate o simplemente presenciarlo. También los Miembros del Consejo pueden decidir que la resolución se adopte sin debate alguno. Esta discrecionalidad afecta, sin duda, la transparencia del Consejo de Seguridad.

3. Sesiones privadas

El Consejo puede llevar a cabo sesiones privadas para celebrar debates o adoptar medidas, por ejemplo, recomendaciones para la elección del Secretario General, sin asistencia del público o de la prensa. El Consejo podrá invitar a participar, con un criterio restrictivo y caso por caso, a países no miembros del Consejo, funcionarios de la Secretaría y a otras personas al solo efecto de proporcionar información al Consejo. Las sesiones privadas, a diferencia de las consultas oficiosas, son reuniones formales del Consejo.

4. Fórmula Arria

Un intento para escuchar a los actores de un conflicto que no son Miembros del Consejo fue la creación de la “Fórmula Arria” en 1992 a iniciativa del Embajador de Venezuela Diego Arria, a la sazón Presidente del Consejo de Seguridad. Es un procedimiento que permite a individuos (mediadores o facilitadores de un conflicto regional) , ONGs, actores no estatales (líde-

res de movimientos de liberación nacional o de grupos beligerantes), altos funcionarios de Estados Miembros de Naciones Unidas no representados en el Consejo de Seguridad, entablar un diálogo confidencial con el Consejo sin cumplir con los requisitos formales de las reuniones del Consejo. Estas reuniones se caracterizan por su informalidad y flexibilidad. Se celebran en una sala distinta de la de las consultas informales,²⁹ no son presididas por el Presidente del Consejo y no es necesario que estén presentes los 15 miembros. Por dichos motivos, los Miembros Permanentes consideran que estas no son reuniones del Consejo de Seguridad.

5. Iniciativas argentinas en materia de transparencia

Argentina tradicionalmente ha luchado por una mayor transparencia en los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad. En 1995, junto con Nueva Zelanda, presentó una propuesta para la celebración de reuniones mensuales entre los países contribuyentes de tropas a las OMPs, el Consejo y la Secretaría, de modo que los primeros tengan información de primera mano de la evolución del conflicto en que participan sus tropas. En el año 2000 Argentina impulsó con éxito una iniciativa que permite a los nuevos Miembros electos del Consejo, que ingresan en enero, participar como observadores en las reuniones informales del Consejo del mes de diciembre. De esta manera los nuevos Miembros pueden tener un conocimiento preliminar directo de los conflictos en la agenda del Consejo. Sin perjuicio de estas y otras propuestas en búsqueda de una mayor transparencia, los Miembros Permanentes tienen una ventaja insuperable con relación a los no Permanentes que rotan cada dos años: la permanencia. El conocimiento de la práctica, el manejo del procedimiento y la invocación de los precedentes que los Miembros electos generalmente desconocen, son herramientas que los Miembros Permanentes manejan a la perfección. Por dicho motivo, algunos aspirantes a Miembros Permanentes, si bien no lo dicen de manera abierta, estarían dispuestos a ingresar sin derecho a veto, no solo por el prestigio de pertenecer a un club exclusivo, sino por la ventaja comparativa que otorga la sola permanencia. En este contexto, no es de extrañar que el

29. Según una frase un tanto despectiva de un representante de un Miembro Permanente en los "sótanos" de la Organización.

Reglamento del Consejo de Seguridad, adoptado en su primera sesión en 1946, siga siendo “provisional” hasta la fecha.³⁰ En agosto de 2017, en un esfuerzo por dotar al Consejo de mayor transparencia se adoptó un documento con un listado consolidado de nuevas prácticas.³¹

V. Relación entre los Miembros Permanentes

La relación entre los Miembros Permanentes marca la dinámica del Consejo y es determinante en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, el contraste en su funcionamiento en el período de la Guerra Fría y el de la pos Guerra Fría es claro si comparamos el comportamiento del Consejo, por ejemplo, en la Guerra entre Irán e Irak, la “guerra olvidada” iniciada en 1980 y su actuación en la Primera Guerra del Golfo, que estalló el 2 de agosto de 1990.

El 20 de julio de 1987, el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 598 (1987), implementada recién el 8 de agosto de 1988, que exige el cese del fuego entre Irán e Irak y el retiro de todas las fuerzas hacia los límites internacionalmente reconocidos.³² Es decir, ordena un cese del fuego, 7 años después de iniciado el conflicto. En el segundo caso, el mismo 2 de agosto de 1990, el Consejo adopta la Resolución 660 (1990) condenando la invasión a Kuwait por parte de Irak.³³ Evidentemente, la caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989 había cambiado la relación de fuerzas en el Consejo,

30. El texto completo del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad, ver <https://www.un.org/es/documents/sc/reglascons.shtml>. Ver documento S/96/Rev.7.

31. Ver Nota de la Presidencia del Consejo de Seguridad (S/2017/507) del 30 de agosto de 2017 con un listado de las nuevas prácticas y medidas acordadas por el Consejo de Seguridad para mejorar la eficiencia y transparencia de su labor y la interacción y el diálogo con los países no miembros.

32. En la Resolución 598 (1987), el Consejo de Seguridad “actuando de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Carta, exige que como primera medida para llegar a un acuerdo negociado, la República Islámica de Irán y el Irak observen una cesación inmediata del fuego, suspendan todas las actividades militares por tierra, mar y aire y retiren sin demora todas las fuerzas hasta los límites internacionalmente reconocidos...”.

33. En la Resolución 660 (1990), el Consejo de Seguridad “alarmado por la invasión de Kuwait el 2 de agosto de 1990 por las fuerzas militares de Irak [...] condena la invasión de Kuwait por Irak (y) exige que el Irak retire de inmediato e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1 de agosto de 1990...”.

que ya no estaba trabado por el veto cruzado entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, y fue lo que permitió la inédita adopción de 12 resoluciones consecutivas por unanimidad en este conflicto bélico y el despliegue de una coalición internacional de 42 Estados bajo el comando unificado de los Estados Unidos, con la autorización expresa del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza ofensivo, mediante la adopción de la Resolución 678 (1990) que contó con el voto favorable de la entonces Unión Soviética.³⁴

Este momento “unipolar” se agudiza luego de la disolución de la Unión Soviética en 1991, que facilita en 1999 la acción unilateral de la OTAN en Kosovo y en Serbia propiamente dicha, sin autorización del Consejo,³⁵ legitimada implícitamente *a posteriori* por la Resolución 1244 (1999)³⁶ con el voto favorable de Rusia. La Resolución establece una OMP compleja y multidimensional que asume la administración provisional de Kosovo (UNMIK)³⁷ y una fuerza multinacional (KFOR)³⁸ para garantizar un entorno seguro.

Del mismo modo, la acción unilateral de los Estados Unidos y el Reino Unido en Irak en 2003, durante la Segunda Guerra del Golfo, fue legitimada implícitamente también *a posteriori* por la Resolución 1483 (2003), adoptada de manera unánime por el Consejo de Seguridad, en la que reconoce a la “Autoridad Provisional de la Coalición” integrada por los Estados Unidos y el Reino Unido en su carácter de Potencias Ocupantes de Irak.³⁹

34. Mediante la Resolución 678 adoptada el 29 de noviembre de 1990, actuando bajo el capítulo VII de la Carta el Consejo de Seguridad “autoriza a los Estados Miembros que cooperan con Irak para que a menos que Irak cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden [...] utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) [...] para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región...”.

35. Un proyecto de resolución presentado por Rusia, China y Namibia instando a un cese del fuego obtuvo solo 3 votos a favor y 12 votos en contra.

36. La Resolución 1244 (1999) en su Anexo 2 establece “el despliegue en Kosovo, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de presencias internacionales eficaces, una civil y otra de seguridad, con un mandato que se determinará conforme al capítulo VII de la Carta, capaces de garantizar el logro de los objetivos comunes”.

37. United Nations Mission in Kosovo.

38. Kosovo Force.

39. La Resolución 1483 (2003) reconoce implícitamente a la Autoridad Provisional de la Coalición en Irak integrada por los Estados Unidos y el Reino Unido que administró

VI. Conflicto entre la Federación de Rusia y Ucrania

A. El antecedente de Crimea en 2014

Esta “pax americana” tiene un punto de inflexión con la anexión de Crimea a la Federación de Rusia en marzo de 2014. El Consejo de Seguridad celebró ocho reuniones sobre el tema sin llegar a un consenso. El 15 de marzo, un día antes de la celebración del referéndum para decidir si Crimea seguía siendo parte de Ucrania con un estatuto de mayor autonomía o era incorporada a la Federación de Rusia, Estados Unidos presentó el proyecto resolución S/2014/189. En sus párrafos preambulares 1º y 3º respectivamente, recuerda la “obligación que con arreglo al artículo 2 de la Carta [...] tienen todos los Estados de abstenerse en sus relaciones internacionales de usar la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados[...]” y reafirma “que no reconocerá la legalidad de ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza...”. En el párrafo operativo 5º, “declara que el referéndum no puede tener validez y no puede servir de base para ninguna alteración del estatuto de Crimea y exhorta a todos los Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados a no reconocer alteración alguna del estatuto de Crimea sobre la base de ese referéndum...”.⁴⁰ El proyecto contó con 12 votos a favor (abstención de China), pero no pudo ser aprobado por el veto de Moscú. El resultado del referéndum celebrado el 16 de marzo ratificó la incorporación de Crimea a Rusia, operándose de hecho una sucesión de Estados.

Ante el veto ruso en el Consejo de Seguridad, Ucrania presentó un proyecto de resolución en la Asamblea General “Integridad territorial de Ucrania” (A/68/L.39) sin recurrir al mecanismo de la Resolución 377 (V) posible-mente pues no contaba con los votos necesarios para convocar a una sesión especial de emergencia. La Resolución fue adoptada por 100 votos a favor, 11 en contra (Bielorrusia, Corea del Norte, Rusia, etc.) y 58 abstenciones

efectivamente Irak por 18 meses hasta su disolución en julio de 2004. El párrafo operativo 4 “insta a la Autoridad a que, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas y otras normas pertinentes del derecho internacional, promueva el bienestar del pueblo iraquí mediante la administración efectiva del territorio...”.

40. Proyecto de resolución S/2014/189.

(Argentina, Brasil y Uruguay, entre otros)⁴¹ el 27 de marzo. La Resolución 68/62 en su párrafo operativo 3º “insta a todos los Estados que desistan y se abstengan de cometer actos encaminados a quebrantar total o parcialmente la unidad nacional y la integridad territorial de Ucrania, incluidos los intentos de modificar las fronteras de Ucrania mediante el uso de la fuerza...” y en su párrafo operativo 5º recalca “que el referéndum celebrado en la República Autónoma de Crimea y la ciudad de Sebastopol el 16 de marzo de 2014, al no tener validez, no puede servir de base para modificar el estatuto de la República Autónoma de Crimea o de la ciudad de Sebastopol...”.⁴²

B. El conflicto bélico de 2022. Interacción entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General

1. La Resolución 377 (V) “Unión Pro Paz”

El conflicto en Ucrania que estalló el 24 de febrero de 2022 parece ratificar la tendencia iniciada en 2014 con la situación en Crimea en el sentido de un nuevo equilibrio de fuerzas dentro del Consejo y en el mundo. Del mundo bipolar de los largos años de la Guerra Fría, al mundo “unipolar” de la inmediata pos Guerra Fría, el mundo pareciera transitar a hacia un esquema “multipolar” con varios centros de poder, incluida China. ¿Se ha iniciado la “Segunda Guerra Fría”?

La Resolución 377 (V) fue adoptada por la Asamblea General el 3 de noviembre de 1950 bajo el impulso de los Estados Unidos en el contexto de la Guerra de Corea, ante la imposibilidad del Consejo de Seguridad de adoptar medidas debido al veto de la Unión Soviética. Contando la reciente sesión sobre Ucrania, la Asamblea celebró 11 sesiones especiales de emergencia.

Conforme al texto de la Resolución 377 (V), la sesión especial puede ser convocada por la mayoría de los miembros de Naciones Unidas (como sucedió en 1997 en la “Cuestión Palestina”) o como en el caso actual de Ucrania,

41. Ver información de prensa de Naciones Unidas (GA/1493) del 27 de marzo de 2014.

42. Ver texto completo en A/RES/68/262 del 27 de marzo de 2014. Para el debate en la Asamblea General, ver las Actas en documento A/68/PV en <https://www.digitallibrary.un.org>.

a solicitud del Consejo de Seguridad por el voto afirmativo de 9 miembros cualesquiera pues no se aplica el veto. Una vez en sesiones, la Asamblea queda habilitada para emitir recomendaciones para la “adopción de medidas colectivas, incluso en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas...”.

En el caso bajo análisis, la Resolución 377 (V) es activada por el propio Consejo a iniciativa de Estados Unidos y la Asamblea General se convierte en el epicentro del debate del conflicto armado más importante en Europa desde el fin de la Segunda Guerra Mundial.

2. El veto ruso en el Consejo de Seguridad

El 31 de enero de 2022 el Consejo de Seguridad se reunió a pedido de los Estados Unidos, ante el despliegue de 100.000 efectivos rusos en la frontera con Ucrania. Se volvió a reunir los días 23, 25 y 27 de febrero de 2022.

El 22 de febrero, el Presidente Vladimir Putin reconoce la independencia de Donetsk y Lugansk, preanunciando las acciones militares del 24 de febrero. En la sesión del 23 de febrero, el Secretario General de Naciones Unidas, Antonio Guterres, un día antes de la denominada por Rusia “operación militar especial”, hizo un agónico llamamiento a Moscú para que detuviera las acciones militares.

Debemos distinguir los argumentos jurídicos invocados por Moscú de sus objetivos políticos manifiestos:

Los argumentos jurídicos pueden agruparse en dos categorías: la legítima defensa preventiva y la intervención humanitaria. Dentro de la primera categoría, Rusia alegó el peligro inminente de un ataque armado ucraniano, su rearme convencional, las amenazas de uso de armas biológicas y la intención de Kiev de adquirir capacidad nuclear con fines militares. Dentro de la segunda categoría, Rusia argumentó la protección de 4 millones de ucranianos ruso-parlantes en la zona de Donbass, en el este de Ucrania, ante los temores de genocidio y otros crímenes, es decir, la protección de la “República Popular de Donetsk” y de la “República Popular de Lugansk”.

Sin perjuicio de analizar el proyecto de resolución presentado por los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad y de las dos resoluciones adoptadas por la Asamblea General, señalamos lo siguiente:

Con respecto a la legítima defensa preventiva, las diferencias sobre su alcance impidieron que se consensuaran disposiciones sustantivas sobre

la misma en las resoluciones de la Asamblea General destinadas a codificar el derecho sobre el uso de la fuerza. Así, ni la Resolución 2625 (XX) de 1970 “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referente a las relaciones de amistad y la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas” ni la Resolución 3314 (XXIX) de 1974 sobre definición de agresión, contienen una disposición sobre legítima defensa.

Treinta y un años más tarde, en marzo de 2005, el Secretario General Kofi Annan expresa que “las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51, que salvaguarda el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado. Los juristas han reconocido hace tiempo que esto abarca a un ataque inminente como a un ataque ya ocurrido. Cuando las amenazas no son inminentes sino latentes, la Carta concede autorización plena al Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza militar, incluso de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales”.⁴³ Es decir, el Secretario General distingue entre “legítima defensa preventiva”, a la que considera comprendida dentro del art. 51 de la Carta y cuyo ejercicio no requiere por lo tanto de autorización del Consejo, y “ataque preventivo”, para el cual se necesita de una autorización expresa del Consejo de Seguridad.

Por otra parte, la práctica revela que el Consejo hace un análisis caso por caso, siendo difícil establecer la existencia de una norma sobre legítima defensa preventiva aceptada por la mayoría de los miembros de la comunidad internacional. En el caso de Ucrania, si bien no se adoptó el proyecto de resolución estadounidense, 11 miembros del Consejo rechazaron el argumento de la legítima defensa preventiva y 3 se abstuvieron.

Con relación a la “intervención humanitaria”, en septiembre de 2005, en la “Cumbre de Naciones Unidas”, los Estados aceptaron la “responsabilidad de proteger” a su población del genocidio, la “limpieza étnica”, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, de conformidad con los Capítulos VI y VII de la Carta, es decir, con la autorización del Consejo de Seguridad. Representa un consenso mínimo pero establece como condición *sine qua non* la autorización expresa del Consejo.

43. Ver A/59/2005. Informe del Secretario General. “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, p. 33 párrafos 124 y 125.

En el mismo sentido de la necesidad de autorización del Consejo se había expresado el Grupo de Alto Nivel formado por el Secretario General en 2004, al proponer una serie de directrices para “aumentar al máximo la posibilidad de lograr consenso en el Consejo de Seguridad [...] y reducir al mínimo la posibilidad de que un Estado Miembro actúe fuera del seno de éste”.⁴⁴ En el caso *sub examine* no hubo autorización del Consejo de Seguridad.

Los objetivos políticos y de seguridad invocados por Moscú son la desmilitarización de Ucrania, su “desnazificación” que encubre un “cambio de régimen” y finalmente, impedir el ingreso de Ucrania a la OTAN. En cuanto a esto último, las acciones de Moscú parecieran haber producido el efecto contrario, no por el ingreso de Ucrania, que nunca estuvo en la agenda de la OTAN, sino por las solicitudes formales de ingreso presentadas por Finlandia (que comparte una frontera de 1.340 km con Rusia) y Suecia, países caracterizados por su tradición de neutralidad.⁴⁵

El 25 de febrero, Estados Unidos presentó un proyecto de resolución que en sus párrafos operativos 2, 4, 5 y 9 respectivamente “deplora en sus términos más enérgicos la agresión cometida por la Federación de Rusia contra Ucrania en contravención del artículo 2:4 de la Carta de Naciones Unidas [...]. Decide que la Federación de Rusia retirará de inmediato, por completo y sin condiciones todas sus fuerzas de Ucrania [...]. Decide que la Federación de Rusia revertirá de inmediato y sin condiciones la decisión relativa al estatuto de determinadas zonas ucranianas de Donetsk y Lugansk el 21 de febrero de 2022 que constituye una violación a la integridad territorial y la soberanía de Ucrania [...]. Condena la violación del derecho internacional humanitario y los abusos de los derechos humanos...”⁴⁶

44. Ver Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Documento de Naciones Unidas, A/59/565, párrafo 206, p. 64. Ver también “Informe del Milenio del Secretario General”, documento de Naciones Unidas AC.198/2000/10 disponible en www.un.org/spanish/milenio.

45. El 18 de mayo de 2022 los Embajadores Alex Wernhoff y Klaus Korhonen de Suecia y Finlandia entregaron en Bruselas sus solicitudes de ingreso a la OTAN al Secretario General de dicha organización Jens Stoltenberg, quien declaró que las solicitudes presentadas son un “paso histórico”.

46. Ver texto completo del proyecto de resolución en documento S/2022/155 del Consejo de Seguridad.

El proyecto de Resolución obtuvo 11 votos a favor, 3 abstenciones (China, India y Emiratos Árabes Unidos) pero no pudo ser aprobada pues fue vetado por Rusia.⁴⁷ Ante la imposibilidad de tomar una decisión por el veto de un Miembro Permanente, en la sesión del 27 de febrero, el Consejo adopta la Resolución 2623 (2022), por la que “teniendo en cuenta que la falta de unanimidad entre sus Miembros Permanentes [...] le ha impedido ejercer su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales [...] decide convocar a un período extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General...”.⁴⁸

El Consejo de Seguridad volvió a ocuparse de la situación en Ucrania el 6 de mayo y por iniciativa de México y Noruega logró consensuar un texto sobre Ucrania. En la Declaración de la Presidencia, el Consejo “expresa su profunda preocupación por el mantenimiento de la paz y seguridad en Ucrania [...] recuerda que en virtud de la Carta de las Naciones Unidas todos los Estados Miembros han asumido la obligación de arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos (y) expresa su firme apoyo a los esfuerzos del Secretario General en la búsqueda de una solución pacífica...”.⁴⁹ Como se observa, se omite toda mención al uso unilateral de la fuerza (art. 2:4) y se pone el énfasis en los artículos 2:3 y 33 relativos a la solución pacífica de las controversias.⁵⁰

3. La XI Sesión Extraordinaria de Emergencia de la Asamblea General

De conformidad con la Resolución 2623 (2022) del Consejo de Seguridad, la XI Sesión Extraordinaria de Emergencia de la Asamblea General

47. Durante el año 2022 los Miembros no Permanentes del Consejo de Seguridad son: Albania, Brasil, Gabón, Ghana, India, Irlanda, Kenia, México, Noruega y Emiratos Árabes Unidos.

48. Ver S/RES/2623 (2022).

49. Ver S/PRST/2022/3 Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad del 6 de mayo de 2022.

50. Las “Declaraciones de la Presidencia”, a diferencia de los comunicados de prensa del Consejo de Seguridad, son documentos formales del Consejo, negociados de la misma manera y con el mismo rigor que una resolución, pero a diferencia de esta última, no son operativas y no son sometidas a votación, sino que son adoptadas por consenso. Paradójicamente, en la práctica, muchas veces, debido a la regla del consenso, es más difícil adoptar una Declaración Presidencial que una resolución.

celebró su primera reunión el 1 de marzo manteniendo un total de 9 reuniones. Adoptó dos resoluciones sobre la Cuestión de Ucrania. La Resolución adoptada el 2 de marzo de 2022 “Agresión contra Ucrania” (A/RES/ES-11/1) y la adoptada el 24 de marzo “Consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania” (A/RES/ES-11/2).

a) Resolución ES-11/1

La primera resolución copatrocinada por 90 países (Argentina) fue adoptada por 140 votos a favor (Argentina), 35 abstenciones y 5 en contra (Rusia, Bielorrusia, Corea del Norte, Eritrea y Siria), exige a Rusia que “retire de inmediato, por completo y sin condiciones todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de las fronteras reconocidas internacionalmente y que revierta sin condiciones la decisión de reconocer la independencia de Donetsk y Lugansk”. El texto deplora también “la participación de Bielorrusia en este uso ilícito de la fuerza contra Ucrania”. Asimismo, todas las Partes deben permitir el paso seguro e irrestricto a quienes buscan salir del país y facilitar la entrada y distribución de asistencia humanitaria.⁵¹ La resolución contiene un lenguaje bastante similar al proyecto de resolución vetado en el Consejo de Seguridad, pero sin perjuicio de su valor político por ser una expresión de la opinión de la mayoría de la comunidad internacional, a diferencia de las decisiones del Consejo adoptadas bajo el Capítulo VII de la Carta, no tiene efectos vinculantes. No obstante, en este caso particular, como se observa, el texto de la resolución tiene un lenguaje atípico pues no es “recomendatorio” sino “conminatorio”.

El Secretario General Antonio Guterres luego de adoptada la resolución formuló declaraciones a la prensa en las que afirmó que “la Asamblea General ha hablado [...] El mensaje es alto y claro: poner fin a las hostilidades en Ucrania, ahora. Silencien las armas, ahora. Abran la puerta al diálogo y la diplomacia, ahora”.⁵²

En síntesis, la Asamblea rechaza los argumentos invocados por Rusia, reafirmando la vigencia del art. 2: 4 de la Carta que prohíbe la adquisición de territorios por la fuerza como una norma imperativa de derecho internacional y, justamente en razón de dicho artículo, establece el no reconocimiento de la independencia de las Repúblicas de Lugansk y Donetsk dado

51. Ver texto completo en A/RES/ES-11/1 del 2 de marzo de 2022.

52. Ver *Noticias ONU*, 2 de marzo de 2022.

que surgen como consecuencia de una violación de una norma de *ius cogens*. Es decir que si bien el reconocimiento de Estado es una decisión discrecional (pero jurídica) de cada Estado y por lo tanto no hay una obligación de reconocer, existe una obligación de no reconocer, cuando el nacimiento de un nuevo Estado viola una norma imperativa de derecho internacional. La resolución reafirma también el principio de integridad territorial y el del respeto de las fronteras internacionalmente reconocidas.⁵³ Merece destacarse, en comparación a la Resolución 68/2 sobre Crimea, que esta última fue adoptada por 100 votos a favor, 11 en contra y 58 abstenciones y fue denominada “Integridad territorial de Ucrania”, mientras que la Resolución ES-11-1, denominada “Agresión contra Ucrania”, obtuvo 140 votos a favor, 5 en contra y 35 abstenciones, con un lenguaje más duro, al hablar explícitamente de agresión, con las consecuencias jurídicas que ello implica.

A cien días del conflicto armado, Rusia no se ha retirado del este de Ucrania, sino por el contrario ha consolidado su posición en esa región teniendo el control efectivo del 20% del territorio ucraniano.

En este contexto merecen destacarse las declaraciones públicas del Presidente Emmanuel Macron de Francia sobre la importancia de “no humillar a Rusia” de modo que cuando cese el combate pueda retomarse la vía diplomática.⁵⁴

Si bien no es posible, a esta altura, predecir el resultado de una futura negociación diplomática, desde el punto de vista del derecho internacional habrá que observar el estatus definitivo que se acuerde a los territorios ocupados por Rusia tanto en 2014 (Crimea) como en 2022 (Donbass) y en qué medida es posible volver al *statu quo anterior* a 2014 como lo desea el Presidente ucraniano Zelenski.

Un análisis jurídico por separado merece la decisión de la OTAN de suministrar apoyo bélico explícito a Ucrania, esto es, si dicha asistencia directa y pública le otorga el estatus de “cobeligerante”.

53. La declaración de independencia hecha por el Parlamento de Ucrania el 24 de agosto de 1991 fue ratificada por referéndum el 1 de diciembre de 1991.

54. El Presidente de Francia, Emmanuel Macron, señaló a medios de prensa franceses el 5 de mayo que “era de vital importancia que no se humillase a Rusia, para que cuando llegue el día que cese el combate, Francia pueda construir canales diplomáticos”; disponible en ElDebate.com del 5 de mayo de 2022.

b) Resolución ES/11-2

En la segunda resolución se repite el patrón de votación de la primera, ya que fue adoptada por 140 votos a favor (Argentina), 5 votos en contra (Rusia, Siria, Eritrea, Corea del Norte y Bielorrusia) y 38 abstenciones (China). Si bien reitera la necesidad del cumplimiento de la Resolución ES-11/1, se focaliza mayormente en los aspectos humanitarios del conflicto y está dirigida a ambas partes y no solamente a Rusia como en la anterior: la resolución pone el acento en la protección de civiles, personal médico y personal humanitario; garantías de acceso humanitario, cumplimiento de los Convenios de Ginebra de 1949; apoyo al financiamiento del Plan de Respuesta Humanitaria de la ONU, continuación del diálogo político entre Rusia y Ucrania y reconocimiento de los esfuerzos del Secretario General. En su último párrafo operativo (14), la resolución “decide suspender temporalmente su undécimo período extraordinario de sesiones de emergencia y autorizar a la Presidencia a que lo reanude cuando lo soliciten los Estados Miembros”,⁵⁵ de modo que no es necesario una resolución del Consejo de Seguridad ni la solicitud de una mayoría especial de los Estados Miembros para que la Asamblea vuelva a sesionar. El detalle es procesal, pero jurídica y políticamente relevante.

Un proyecto alternativo propuesto por Sudáfrica y apoyado por Moscú que no mencionaba el papel de Rusia en el conflicto pedía el cese negociado e inmediato de las hostilidades para todas las partes en el conflicto y alentaba el diálogo político. Coincidió en general con las cláusulas humanitarias referentes a la protección de los civiles y la evacuación humanitaria. Finalmente, el texto no se votó pues para ser sometido a votación la propuesta requería el apoyo de 2/3 de los Estados y el resultado de la votación de procedimiento fue 50 votos a favor, 67 en contra y 36 abstenciones.

C. Sanciones impuestas a Rusia

Las sanciones impuestas a Rusia no son sanciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en virtud del art. 41 de la Carta que prevé la aplicación de medidas coercitivas que no impliquen el uso de la fuerza armada. Las sanciones impuestas por Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y otros

55. Ver texto completo en A/RES/ES-11/2 del 24 de marzo de 2022.

países son medidas unilaterales. A título de ejemplo, las sanciones impuestas por la Unión Europea incluyen la inmovilización de activos de personas físicas y jurídicas, restricciones financieras, restricciones al mantenimiento de relaciones económicas en las zonas de Donetsk y Lugansk no controladas por el gobierno ucraniano, prohibiciones de viaje, embargo de petróleo (con ciertas excepciones y plazos), etc.

Hay diferencias sustantivas con relación a las sanciones aplicadas a Irak entre 1990 y 2003. Las sanciones a Irak fueron adoptadas por el voto de los 15 miembros del Consejo de Seguridad mediante la Resolución 661 (1990), fueron globales (aplicables a todo el territorio de Irak y a todos los sectores) y sin plazo de terminación pero con condiciones para su levantamiento (la destrucción bajo supervisión internacional de todas sus armas de destrucción masiva).

Las sanciones a Rusia son unilaterales, no fueron adoptadas por el Consejo de Seguridad, no son generales sino que apuntan a personas físicas y jurídicas determinadas (la elite dirigente) y a ciertos sectores. Esta modalidad de sanciones procura afectar lo menos posible (no siempre con éxito) a la población civil. Son las denominadas “sanciones dirigidas” o “inteligentes”.

VII. Conclusiones

El fin de la Guerra Fría planteó un desafío a las Naciones Unidas en general y al Consejo de Seguridad en particular. El nuevo escenario mostró la capacidad de adaptación del Consejo a las nuevas circunstancias: el cambio de la naturaleza de los conflictos armados y el surgimiento de nuevas amenazas, sin enmendar la Carta. El Consejo adquiere un nuevo protagonismo político y reinterpreta su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, avanzando a veces, sobre competencias de la Asamblea General e incluso de los propios Estados, incursionando en temas anteriormente considerados exclusivamente de jurisdicción interna.

Las operaciones complejas de mantenimiento de la paz son un intento de respuesta integral al conflicto orientada a atacar sus “causas profundas”. Del mismo modo, las fuerzas multinacionales, cuyo concepto había sido ya anticipado por el entonces Secretario General Boutros Ghali en un “Un Programa para Paz” en 1992, responden a la necesidad de “imponer” la paz

en ciertos conflictos, para generar las condiciones de estabilidad necesarias para “mantener la paz” y luego “construir la paz”.

Los Tribunales Penales Internacionales para la ex Yugoslavia y Ruanda plantearon el dilema “impunidad” vs “legalidad” ante la comisión de actos de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica. El Consejo privilegió el concepto de responsabilidad penal individual. La adopción del Estatuto de Roma y la creación de la Corte Penal Internacional resuelven esta disyuntiva.

En el caso de la intervención humanitaria, es decir, la defensa de nacionales de un tercer Estado cuando dicho Estado no quiere o no puede intervenir para detener la violación masiva y sistemática de derechos humanos, plantea otro dilema: “legalidad” vs “legitimidad” ante la oposición de un Miembro Permanente a la intervención armada.

Por otro lado, la adopción de las medidas provisionales previstas en el art. 40 de la Carta (cese del fuego y retiro de tropas a las posiciones anteriores al conflicto) se torna de cumplimiento imposible cuando el agresor es un Miembro Permanente.

Esto nos lleva al primer tema planteado en este trabajo: el contexto histórico político y la relación de fuerzas entre los Miembros Permanentes (cooperación o enfrentamiento) condiciona (y eventualmente paraliza) el proceso de toma de decisiones del Consejo de Seguridad. Las decisiones adoptadas en virtud de la Resolución Unión Pro Paz visibilizan políticamente el conflicto y sensibilizan a la comunidad internacional sin duda, pero no lo resuelven, pues carecen de efectos jurídicamente vinculantes.

Por todas las razones expuestas en este trabajo, creemos necesario avanzar en la reforma del Consejo de Seguridad, tanto en las cuestiones de fondo como en sus métodos de trabajo, de modo de tener un Consejo más representativo, más democrático y más transparente en su proceso de toma de decisiones.

El aumento del número de miembros es esencial para una mayor representatividad. Sin embargo, consideramos que debe aumentarse solo la categoría de miembros no permanentes, de manera de no profundizar aún más las desigualdades ya existentes. Un Consejo más democrático supone la eliminación progresiva o restricción del uso del veto, y, finalmente, un Consejo más transparente, requiere una modificación de sus métodos de trabajo.

Los debates sobre reforma del Consejo de Seguridad, iniciados en 1993, deben apuntar a una arquitectura de seguridad colectiva propia del

siglo XXI que no profundice las desigualdades que solo las excepcionales circunstancias de 1945 pudieron justificar.⁵⁶

Bibliografía

- Corten, Olivier, *The Law Against war: the Prohibition of the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart Publishing Ltd, Oxford, 2012.
- Dinstein, Y., *War, aggression and self-defense*, Cambridge University Press, 2002.
- Frank, Thomas, *Recourse to Force: State Action Against Threats an Armed Attacks*, Cambridge University Press, 2004.
- Gray, Christine, *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, Third Edition, 2008.
- Kohen, Marcelo, *Secession: International Law Perspectives*, Cambridge University Press, 2006.
- Simma (ed.), *The Charter of the United Nations: a commentary*, Second Edition, Nueva York, 2002.

56. El Grupo de Trabajo Abierto de la Asamblea General sobre Reforma del Consejo de Seguridad creado en 1993 tiene en su agenda temas de fondo: aumento del número de miembros y la cuestión del veto y temas de procedimiento: los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad.