

ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS SANCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y LA PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS: LUCES Y SOMBRAS*

*SOME COMMENTS ON THE SECURITY COUNCIL SANCTIONS NATIONS
UNITY AND PROTECTION OF HUMAN RIGHTS: LIGHTS AND SHADOWS¹*

Dr. Romualdo Bermejo García²

RESUMEN

Las sanciones económicas internacionales siempre han planteado ciertos problemas de derechos humanos, pues sus efectos, en muchos casos indeterminados, llegan hasta el individuo. Sin embargo, no siempre se han vislumbrado con finura y mesura sus nefastas consecuencias, de ahí que últimamente se haya tenido que abrir los ojos al ver los tristes resultados a nivel humanitario que estas sanciones producían. Desde esta perspectiva, no es extraño, pues, que se haya forjado en las últimas décadas el concepto de "sanciones inteligentes" o "selectivas", que no dejan de ser, más respetuosas, al menos formalmente, con la protección de los derechos humanos.

ABSTRACT

International economic sanctions have always raised certain problems involving human rights, since their sometimes indeterminate effects have reached even the individual. However, its disastrous consequences have not always been properly appreciated. From this perspective, it is not surprising, that in recent decades a new concept of "smart sanctions" or "targeted sanctions" has been developed. This new concept is expected to be formally more respectful with the protection of human rights.

PALABRAS CLAVE: Sanciones económicas; protección de derechos humanos; sanciones inteligentes o selectivas; Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; sanciones inteligentes y derechos humanos en la Unión Europea

* Este trabajo ha sido desarrollado en el marco del Proyecto DER 2010-20414-C02-01 titulado "La Reforma de las Instituciones Económicas Internacionales" del Ministerio de Educación y Cultura y dirigido por el Profesor Carlos Fernández Liesa.

¹ Artículo recibido el 27 de febrero de 2014 y aprobado el 15 de marzo de 2014.

² Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de León.

KEYWORDS: economic sanctions, human rights protection, smart or targeted sanctions, United Nations Security Council, human rights in Europe.

SUMARIO: 1. Las sanciones: introducción. 2. Las sanciones y el sistema de la Carta de las Naciones Unidas. 2.1. Sanciones económicas. 2.2. Las sanciones militares. 3. Las sanciones selectivas ¿inteligentes? y los derechos humanos. 4. Las sanciones selectivas y la protección de los derechos humanos en el seno de la Unión Europea: los casos Kadi y otros... CONCLUSIÓN

1. Las sanciones: introducción

Hablar de sanciones a nivel internacional, no es un tema pacífico³, aunque hoy en día sea un término aceptado y reconocido. Y es que este concepto se encuentra en el centro de los debates que se han suscitado a nivel internacional sobre la eficacia del Derecho internacional e, incluso, sobre su existencia⁴. Así las cosas, no es extraño que el gran jurista Kelsen analizara el tema en relación con la Carta de las Naciones Unidas tras la creación de esta Organización en 1945⁵. Y es que el gran debate en torno a este tema ha ido en dos direcciones. Unos han insistido en el hecho de que el concepto sigue siendo indeterminado⁶, o que el sistema general de Derecho internacional sigue caracterizándose por la ausencia de un régimen centralizado de sanciones⁷. Una buena prueba de ello es que cuando se recurre a este concepto no se suele hacer *in abstracto*, sino que se suele adjetivar la clase de sanciones que se adoptan como sanciones comerciales, económicas, financieras, militares, etc.⁸. Esta insatisfacción en torno al concepto de “sanción”⁹ se sintió en la propia CDI cuando el Relator Especial Roberto

³ Sobre esta cuestión, cfr. RUILOBA ALVARIÑO, J.: *Las contramedidas. Análisis de la práctica española*, Dilex, 2012, pp. 81 y sgs.

⁴ Véase ya en tiempos lejanos el estudio de CAVARÉ, L.: “L’idée de sanction et sa mise en oeuvre en droit international public”, *RGDIP*, 1937, pp. 385 y sgs.

⁵ Cfr. KELSEN, H.: “Sanctions in International Law Under the Charter of the United Nations”, *Iowa Law Review*, vol. 32, 1945-1946, pp. 499-543. Ver también KUNZ, J.L.: “Sanctions in International Law”, *AJIL*, 1960, pp. 324-

⁶ Esto es lo que mantiene el gran jurista francés Jean Combacau, cuando señala lo siguiente: “...as important as it may be, the concept remains legally indeterminate: both common practice and commentators describe some consequences of the violations of international rules as sanctions, but they are not designated by that name in any text considered authoritative in terms of general international law”. Cfr. *Encyclopedia of Public International Law* (Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law), Vol. IV, “Sanctions”, Elsevier, Amsterdam, 2000, p. 311.

⁷ Cfr. SALMON, J.: “Le droit international à l’épreuve du tournant du XXI siècle”, *Cours euroméditerranéens Bancaja de droit international*, Vol. VI, 2002, pp. 113-114. Para este autor, el régimen actual es calificado como “anárquico” tanto en materia de calificaciones como de sanciones.

⁸ Cfr. RIPOLL CARULLA, S.: *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas* (Contribución al estudio del concepto de sanción internacional), IVAP, Oñate, 2003, p. 19. Ver también COMBACAU, J.: *Le pouvoir de sanction de l’ONU. Etude théorique de la coercion non militaire*, Pedone, París, 1974, 394 p. ; y Societé belge pour le droit international, “Les moyens de pression économiques en droit international”, *RBDI*, 1984-1985, nº 1, estudio monográfico.

⁹ Para más desarrollo sobre esta cuestión, cfr. BENNOUNA, M.: “Le règlement des différends peut-il limiter le “droit” de se faire justice à soi-même? *EJIL*, 1994, pp. 61 y sgs. De este autor, ver también “Les sanctions économiques des Nations Unies”, *RCADI*, Vol. 300, 2002, pp. 9-77.

Ago, al estudiar las circunstancias que excluyen la ilicitud, propuso el “ejercicio legítimo de una sanción” como una de esas circunstancias.

El Relator Especial entendía así por sanción una acción legítima cuyo fin es castigar o perseguir el cumplimiento de la violación violada por un Estado, violación que lesiona los derechos subjetivos de otro u otros Estados. Roberto Ago no distinguía pues con esta concepción entre las medidas de retorsión, represalias y las sanciones, incluyendo a todas estas bajo el término de sanción, y no el de “contramedidas”¹⁰.

Otros sin embargo, han ido viendo con el tiempo que esta concepción, en buena medida restrictiva¹¹, dejaba de lado las medidas de reacción que se podían adoptar en el seno de algunas Organizaciones internacionales¹². Tanto es así que la propia CDI llegó a admitir en el transcurso de la elaboración del Proyecto de Responsabilidad Internacional de 2001 que existía una orientación en la práctica internacional contemporánea a incluir bajo el vocablo de “sanción” a las reacciones adoptadas en el marco de una decisión tomada por una Organización internacional a consecuencia de la violación de una obligación internacional que tiene graves consecuencias para toda la comunidad internacional¹³. Esta orientación a la que alude la CDI¹⁴ ha sido corroborada por la práctica internacional que pone de relieve cómo en muchos casos se ha reaccionado de forma colectiva contra un Estado para que este cese en su conducta “ilegal”. Dicho esto, que es cierto, lo que no se puede obviar es que estas sanciones adoptadas sobre todo en las últimas décadas se han adoptado en el marco del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, aunque en ningún sitio figura este término de “sanción”, sino el de “medidas”, que pueden ser como se sabe de diversa índole, bien comerciales, económicas, financieras, etc.¹⁵, bien de índole militar¹⁶. Además estas medidas se adoptan con el fin de mantener la paz y seguridad internacionales, y no tienen por causa la reacción frente a un acto ilícito internacional.

Partiendo de esta perspectiva, la CDI ha ido por los derroteros de las Organizaciones internacionales y ha considerado que estas respuestas centralizadas, colectivas e institucionales pueden ser consideradas como sanciones, siempre y cuando se hayan violado obligaciones que protegen los intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto. Quedan fuera de este concepto de sanciones las medidas encaminadas por una Organización para mantener, pura y simplemente, el poder disciplinario en el seno de ésta. Desde esta perspectiva, es evidente que el ejemplo mas relevante lo constituye el sistema previsto por la Carta de las Naciones Unidas, en el que se insertan también los distintos mecanismos regionales de conformidad con el artículo

¹⁰ Como apunta Julia Ruiloba, ya en 1963, la CDI había definido el término de sanción internacional como “el derecho legítimo (de una sanción) contra el autor de un hecho ilícito internacional que luego pasaría al artículo 30 del Proyecto de la CDI en la primera versión de este artículo (ACDI, 1979-II, 1ª Parte, p. 40). Para más detalles, ver de esta autora, *Las contramedidas...*, op. cit., p. 82.

¹¹ Cfr. DOXEY, M.P.: *International Sanctions in Contemporary Perspective*, Palgrave Macmillan, 2ª Ed., Londres, 1996, 160 p.

¹² OSIEKE, E.: “Sanctions in International Law: The Contributions of International Organisations”, *NILR*, 1984, pp. 183-198; y SIMMA, B.: “Does the UN Charter Provide an Adequate Legal Basis for Individual or Collective Response to Violations of Obligations *erga omnes*?”, en: DELBRÜCK, J. (Ed.): *The Future of International Law Enforcement: New Scenarios-New Law?*, Berlín, 1993, pp. 125-146.

¹³ A este respecto, cfr. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: *Sistema de Derecho internacional público*, Civitas, 2ª Ed., 2012, p. 290 y GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J.: *El Derecho internacional en la encrucijada*, Trotta, 2ª ed., 2008, p. 615.

¹⁴ Ver, por ejemplo, Comentario 3 al artículo 22.

¹⁵ Artículo 41 de la Carta.

¹⁶ Artículo 42 de la Carta.

53 según el cual “El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad”. Es decir, el Consejo puede recurrir a estos mecanismos para aplicar medidas coercitivas, pero estos no pueden adoptarse sin autorización del Consejo.

2. Las sanciones y el sistema de la Carta de las Naciones Unidas

El sistema de la Carta de las Naciones Unidas en materia de sanciones¹⁷ prevé una serie de modalidades de intervención sobre todo por parte del Consejo de Seguridad, al tener este órgano “la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales”, según reza el artículo 24.1 de la Carta. Decimos que “sobre todo” corresponde a este órgano porque no hay que olvidar que la Asamblea General puede ‘discutir’ cualquier cuestión relacionada con esta materia, pero no puede adoptar una ‘acción’ determinada, ya que en este caso se la tiene que transferir al Consejo tal y como prevé el artículo 11 de la Carta. Así pues, la Asamblea General sólo puede hacer recomendaciones. Es más, no puede actuar si el Consejo de Seguridad está ocupándose de la cuestión y no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad¹⁸. Por lo tanto, la Carta otorga a la Asamblea General un papel subsidiario en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Dicho esto, es necesario apuntar que la práctica internacional ha incrementado el papel de la Asamblea General vía la denominada Resolución *Union pro paz* en el caso de Corea¹⁹. Esta Resolución prevé, por un lado, que el Consejo de Seguridad puede recurrir a la Asamblea General y solicitar la reunión de una sesión extraordinaria con el fin de examinar una situación internacional peligrosa para la paz; y, por otro lado, que la propia Asamblea puede ocuparse ella misma de la situación siempre y cuando el Consejo por falta de unanimidad deje de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. Si este es el caso, la Asamblea examinará inmediatamente el asunto con el fin de dirigir a los miembros las “recomendaciones” apropiadas para la adopción de medidas colectivas. Remárquese que en estos casos la Asamblea puede adoptar sanciones no militares diferentes de las que se podrían adoptar en el seno del Capítulo VII. Sin embargo, nunca hay que olvidar que la principal limitación en estos casos no está relacionada con la materia de las medidas preconizadas, sino sobre su alcance jurídico, ya que sólo pueden ser objeto de *recomendaciones*²⁰.

En torno a la Resolución *Union pro paz* cabe plantearse la cuestión de su validez. A este respecto, lo primero que conviene recalcar es su contradicción con el tenor literal del artículo 12 de la Carta, sobre todo cuando se ocupa del asunto sin que haya habido una previa petición del Consejo. Pero también contradice el artículo 11.2 *in*

¹⁷ Para un estudio completo sobre esta cuestión, cfr. GOWLAND-DEBBAS, V.: *United Nations Sanctions and International Law*, Kluwer, La Haya, 2001, 760 p.

¹⁸ Art. 12.1.

¹⁹ Resolución A/RES/377 (V). Esta Resolución, de 3 de noviembre de 1950, es también conocida bajo el nombre de Dean Acheson, en honor del famoso Secretario de Estado del Presidente Truman, que fue quien la propuso. Para un estudio exhaustivo sobre las Naciones Unidas en este conflicto, cfr. FRANKENSTEIN, M.: *L'ONU devant le conflit coréen*, Pedone, 1952, 364 p.; y LABOUZ, M.F.: *L'ONU et la Corée. Recherches sur la fiction en droit international public*, PUP, 1980, 382 p.

²⁰ Para más detalles, cfr. DAILLER, P. y PELLET, A.: *Droit international public*, LGDJ, 7ª Ed., 2002, pp. 1000-1001.

fine que señala que “Toda acción de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla”. Si su contrariedad con el tenor literal de la Carta es evidente, cabría preguntarse si se podría justificar recurriendo a la teoría de las competencias implícitas, algo que es muy difícil de justificar. Y algo similar ocurre si se quiere invocar una especie de costumbre contraria a la Carta, no sólo porque se pondría en peligro el equilibrio institucional tal y como está recogido, sino además porque no han faltado Estados de peso como Francia y la antigua URSS que siempre se opusieron a un eventual reconocimiento de su validez con gran contundencia. En realidad, esto no ha impedido sin embargo a la Asamblea pronunciarse sobre determinados conflictos, aunque sin basarse en esta Resolución. Tal es el caso de la Resolución 46/242 del 25 de agosto de 1992 sobre Bosnia-Herzegovina, en donde se habla de agresión “por oposición al Consejo de Seguridad”, así como la Resolución 47/167 de 1993 sobre la situación en Somalia, en la que se preconiza una conferencia internacional sobre este país. No obstante, hay que advertir que la Asamblea General no se ha prodigado en recomendar sanciones, y lo ha hecho sólo en algunos casos como en el de Corea, o contra Portugal por sus colonias, así como contra Sudáfrica por el apartheid.

Hechas estas consideraciones, es evidente que es el Consejo de Seguridad el que, en caso de amenaza a la paz y seguridad internacionales, dé los pasos que él estime necesarios, y a esta cuestión dedicamos las siguientes páginas.

2.1. Sanciones económicas

La primera medida que adoptará el Consejo de Seguridad es la de “determinar” si existe o no “amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”, tal y como recoge el artículo 39 de la Carta. A tal efecto, el Consejo puede recurrir al artículo 34 que le da el poder de “investigar” cualquier situación que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. La práctica nos muestra, sin embargo, que hasta los años noventa el Consejo no se ha prodigado mucho en esta materia. Uno de los pocos casos a los que recurrió fue con ocasión de la desaparición del Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, durante el conflicto del Congo en 1961, que adoptó la Resolución 161, de 21 de febrero de 1961, en la que curiosamente no menciona el artículo 34. Más recientemente el Consejo, en vez de nombrar él mismo las comisiones de investigación pertinentes, ha dado mandato al Secretario General de la ONU para que las estableciera. Esto ha ocurrido, por ejemplo, con la Resolución 1012, de 28 de agosto de 1995 sobre Burundi y la Resolución 1013 de 7 de septiembre del mismo año sobre Rwanda.

Hecha la constatación de que existe esa amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o agresión, el Consejo tiene que “calificarla”, cuestión que no ha sido fácil hasta los años noventa debido a la Guerra Fría. Y es que no conviene ignorar que el Consejo estuvo durante esa época casi paralizado por el abuso del derecho de veto de sus miembros permanentes. Esto trae consigo que en la práctica ni la investigación de los hechos ni la calificación de estos es posible si el presunto agresor es un miembro permanente²¹. Otra cuestión que conviene poner de relieve es la utilización amplia que se ha venido haciendo de la noción de amenaza a la paz y a la seguridad internacionales,

²¹ Sobre esta cuestión, cfr. FRANCK, Th.: “The ‘Power of Appreciation’: Who is the Ultimate Guardian of the UN Legality?”, *AJIL*, 1992, pp. 519-523. Lo hemos visto recientemente con el caso de Crimea.

y no sólo últimamente en relación con los actos de terrorismo internacional²², sino que ya en el año 1948 lo recoge en la Resolución 62 de 16 de noviembre en relación con la antigua Palestina, algo que por otro lado es obvio. Sin embargo, no era el caso en el año 1965, con ocasión de la proclamación unilateral de independencia que llevó a cabo la minoría blanca de la antigua Rodesia del Sur, y sin embargo fue calificada como tal por las Resoluciones 217 de 1965, y 221 y 232 de 1966.

Tras estas consideraciones conviene ahora examinar qué medidas están previstas en la Carta en caso de que el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. A este respecto, lo primero que conviene apuntar es que el Consejo puede ya intervenir en virtud del artículo 40, incluso antes de constatar esa amenaza a la paz, adoptando “las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables”, con el fin de evitar que la situación se agrave. Al utilizar la expresión “podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales”, el artículo 40 deja claro que esas medidas son pura y simplemente “recomendaciones”, que es lo que ocurre cuando se insta a un alto el fuego o a un armisticio, etc. Esto fue lo que ocurrió ya en 1948 con ocasión del conflicto que se suscitó en Oriente Próximo a raíz de la proclamación de independencia del Estado de Israel, adoptando el Consejo la ya citada Resolución 62 de 1948 sobre Palestina, en la que se recomendaba un “armisticio” entre los contendientes²³.

El tono cambia notablemente en el artículo 41 de la Carta, al recoger ya la posibilidad de que el Consejo decida “qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada” han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones. Es cierto que el artículo 41 vuelve a repetir la expresión de “podrá instar” a los miembros de la ONU a que apliquen dichas medidas, dando así la sensación de que no son obligatorias. Sin embargo, si se combinan los artículos 25 y 41, es evidente que estamos ante decisiones a las que el Consejo les ha dado un carácter vinculante²⁴. Por otro lado, el artículo 41 de la Carta, enumera en una lista abierta una serie de medidas, es decir sanciones, contra el Estado infractor, entre las que cita “la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”. Es evidente que el Consejo tiene la libre elección a la hora de adoptar unas u otras medidas según la situación, yendo así más allá de lo que preveía el artículo 16 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que dejaba en manos de los Estados el poder discrecional para adoptar unas u otras medidas. Es más, con el fin de que estas medidas sean lo más eficaces posibles, el artículo 49 prevé que “los Miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas”, mientras que el artículo 50 alude a la posibilidad de que si un Estado miembro tuviera

²² Tal es el caso, por ejemplo, de las Resoluciones 731 y 748 de 1992 en relación con Libia (asunto Lockerbie); de las Resoluciones 1054 y 1070 de 1996 adoptadas contra Sudán; y la 1373 y 1377 por el 11-S.

²³ Antes de esta Resolución, el Consejo había adoptado varias Resoluciones instando al cese del fuego, como por ejemplo la 49, de 22 de mayo de 1948; la 50 de 29 de mayo; la 54, de 15 de julio; y la 56 de 29 de agosto. A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.: *El conflicto árabe-israelí en la encrucijada: ¿es posible la paz?*, Eunsa, 2002, p. 39.

²⁴ Cfr. EISEMANN, P.M.: “Commentaire de l’article 41”, en: COT, J.P. y PELLET, A. (Ed.): *La Charte des Nations Unies*, 1991, pp. 691-704. Sobre las sanciones adoptadas bajo el Capítulo VII, ver también PELLET, A. y MIRON, A.: “Sanctions”, *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, July 2011 (on line). En este estudio se encuentra una abundante doctrina sobre este tema.

que hacer frente a problemas económicos a la hora de ejecutarlas podrá consultar al Consejo con el fin de encontrar una solución a los problemas planteados²⁵.

Si nos centramos ahora en la práctica internacional sobre esta materia, es evidente que dejando al margen la cuestión de Rodesia del Sur y de Sudáfrica, sería la crisis suscitada por la invasión de Kuwait por Irak el revulsivo para recurrir a este sistema de sanciones, del cual el Consejo no se ha apartado hasta la actualidad²⁶. Y es que mediante la Resolución 661, de 6 de agosto de 1990, el Consejo adopta un elenco de sanciones económicas, incluyendo un embargo comercial, del que sólo se excluyen los suministros médicos y determinados suministros con fines humanitarios. La puesta en funcionamiento de estas sanciones no dejaría de plantear serios problemas desde el punto de vista humanitario y de los derechos humanos²⁷. Tanto es así que para paliar este problema se crearía después en 1996 el famoso programa “Petróleo por Alimentos”, que sería el origen de un nido de corrupción onusiano que afectó seriamente al por aquel entonces Secretario General Kofi Annan²⁸.

Pero la espita de las sanciones económicas estaba abierta y estas se adoptarían también contra Libia en 1992/1993, contra las partes en el conflicto en la antigua Yugoslavia²⁹, contra Somalia en 1992 y 1993, Liberia en 1992 y 1999; Rwanda en 1996, Afganistán en 1999, Irán durante todo el siglo XXI por el tema nuclear, etc. Conviene también recalcar que en algunos casos el Consejo ha adoptado sanciones contra actores no estatales como contra el UNITA de Angola, los serbios de Bosnia e incluso contra los talibanes en Afganistán. En torno a esta clase de sanciones, es inevitable plantearse su eficacia, al menos en algunos casos. A este respecto, hay que recalcar que el Consejo actúa mediante un Comité de Sanciones previsto en la propia Resolución que adopta las sanciones, compuesto por representantes de todos los Estados miembros del mismo, y cuya función es asegurar el cumplimiento y la eficacia de las medidas adoptadas. Este Comité adopta sus decisiones por consenso, lo que implica en la práctica reconocer el veto a cualquiera de sus miembros, y no sólo a los permanentes. El funcionamiento de estos Comités no siempre ha sido el más adecuado, abriéndose fisuras a la hora de aplicar y controlar la eficacia de las medidas. Y es que ya se vio en el caso de Rodesia que Portugal y Sudáfrica continuaron aprovisionando de petróleo a

²⁵ Esta situación recogida en el art. 5 ya se planteó en 1976 (Resolución 386 del Consejo) para ayudar a Mozambique por los daños sufridos con ocasión de las sanciones a Rodesia del Sur. Conviene apuntar que se trataba de una recomendación. Pero esta disposición también se ha aplicado después en el caso del conflicto suscitado entre Irak y Kuwait (Resolución 665), en el caso del conflicto en la antigua Yugoslavia (Resolución 843) y en Angola en 1993.

²⁶ Esta situación se vio también muy favorecida por la desaparición de la antigua URSS y el fin del conflicto ideológico y político entre el Este y el Oeste, algo que surgió ya en ciertos países de la entonces Europa Oriental antes de que se produjera en sí el desmembramiento de la URSS en 1991. A este respecto, véase CORTRIGHT LÓPEZ, D. y GERBER-STELLINGWERF, L.: “The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions since 1990”, en: LOWE, V. (Ed.): *The United Nations Security Council and War*, OUP Oxford, 2008, pp. 205-225. BLIN, O.: “Les sanctions dans l’Organisation mondiale du commerce”, *Journal du droit international*, 2008, pp. 441-466.

²⁷ Para un análisis de la evolución del conflicto en esta materia, cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTEL, M.J.: *El Derecho internacional en la encrucijada...*, op. cit., pp. 616-619; e *infra*, epígrafe: sanciones selectivas...

²⁸ Sobre este Programa, cfr. EZZARQUI, L.: *La résolution 986-pétrole contre nourriture*, Montchrestien, 1998, 286 p. Ver también, FORTEAU, M.: “La formule ‘pétrole contre nourriture’ mise en place par les Nations Unies en Irak”, *AFDI*, 1997, pp. 132-150; y OETTE, L.: “Die Entwicklung des Oil for Food-Programms und die gegenwärtige humanitäre Lage in Irak”, *Z.a.ö. R.V.*, 1999, pp. 839-862.

²⁹ Sobre estos conflictos, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La disolución de Yugoslavia*, Eunsa, Pamplona, 2007, 330 p.

este territorio, con el que siguieron manteniendo además relaciones comerciales de todo tipo. Además, algunas empresas transnacionales utilizaron sus redes comerciales por el continente para burlar las sanciones. Recientemente, las sanciones contra Irán, a pesar de los problemas planteados por el tema nuclear, no han conseguido ponerlo de rodillas. Es cierto que el consejo de Seguridad puede llegar hasta sancionar a los Estados que no respeten las decisiones del Consejo, pero no lo es menos que es un tema muy delicado y que suscita divisiones en el propio seno de este órgano, sobre todo entre los miembros permanentes, al menos en algunos casos.

2.2. Las sanciones militares

A estas sanciones económicas, el sistema previsto en la Carta añade también la posibilidad de recurrir a medios militares. En efecto, el tenor literal del artículo 42 es claro al señalar que el Consejo de Seguridad puede recurrir a medidas de carácter militar siempre que se den unas determinadas condiciones. La discrecionalidad del Consejo a la hora de adoptar una u otra de las medidas es absoluta, siempre y cuando la medida “sea necesaria para mantener la paz o restablecer la paz y la seguridad internacionales”. Remárguese además que el Consejo puede adoptar sólo una recomendación, y no una decisión. Como es sabido, para dar cumplimiento al artículo 42 se prevé en el artículo 43 que todos los Miembros de las Naciones Unidas se comprometen a poner a disposición del Consejo las fuerzas armadas necesarias, fuerzas que según el artículo 47 “el Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo”. La Carta no prevé pues la creación de unas fuerzas armadas independientes de los Estados Miembros bajo el mando directo del Consejo, lo que hubiera permitido la creación de una especie de “fuerza internacional”. No obstante, como ya hemos apuntado, este sistema, a pesar de sus deficiencias, no se pudo llevar a la práctica hasta los años noventa debido a la Guerra Fría e incluso después no se ha cumplido exactamente con lo previsto en la Carta.

Una diferencia importante entre las medidas adoptadas bajo el ámbito del artículo 41 en relación con aquellas adoptadas bajo el programa del artículo 42, es que las primeras se entiende que pueden coexistir con otras similares adoptadas unilateralmente por los Estados u otras Organizaciones internacionales, mientras que las medidas del artículo 42 son de competencia exclusiva del Consejo, sustituyendo así al uso unilateral de la fuerza³⁰. Sobre si las *autorizaciones* del uso de la fuerza por el Consejo caen o no bajo el ámbito del artículo 42 es todavía discutida. Conviene advertir que el Consejo de Seguridad nunca se ha referido expresamente al artículo 42, sino que hace pura y simplemente una referencia general al Capítulo VII, algo que se suele olvidar en los estudios doctrinales. Por otro lado, es necesario tener presente que si la decisión adoptada por el Consejo en el seno del Capítulo VII no especifica las medidas que tienen que ser adoptadas, estaríamos ante una forma un poco híbrida del concepto de sanciones, cosa que ocurre cuando en algunos casos se refiere genéricamente a la existencia de una amenaza a la paz o quebrantamiento de ésta sin que adopte propiamente unas determinadas medidas colectivas. Además, son los Estados los que acarrear las eventuales responsabilidades por las medidas que adoptan en virtud de la autorización del Consejo, si es que llegan a violar alguna obligación internacional.

³⁰ Cfr. PELLET, A. y MIRON, A.: “Sanctions”, op. cit., nº 29.

En las páginas siguientes comentaremos tres casos importantes en los que se ha recurrido a sanciones militares. La primera gran prueba de fuego que se presentó a las Naciones Unidas para aplicar el Capítulo VII de la Carta fue durante el conflicto de Corea y la crisis que se suscitó. En esta crisis, los principales hechos fueron los siguientes. Como se sabe, en 1948 el país se dividió en dos zonas: una al norte del paralelo 38, bajo un régimen comunista, y otra al sur, de tendencia nacionalista. El desencadenante de la crisis fue la invasión que se produjo el 25 de junio de 1950 por fuerzas del norte sobre el territorio del sur. El Consejo se ocupó inmediatamente del caso, pues el mismo día 25 adopta la Resolución 82 en la que se advierte “con suma preocupación el ataque armado dirigido contra la República de Corea por fuerzas venidas de Corea del Norte”, y pide la inmediata cesación de las hostilidades e “invita a las autoridades de Corea del Norte a retirar inmediatamente sus fuerzas armadas al paralelo 38”. Sin embargo, el meollo jurídico-político de la crisis surgió por el hecho de que la citada Resolución 82 se adoptó en ausencia del representante soviético, pero con nueve votos favorables y la abstención de Yugoslavia. Y es que la ausencia de la URSS fue interpretada como una *abstención*, tesis que no compartía, por supuesto, la URSS. En estas mismas condiciones se adoptarían después otras dos resoluciones, la 83, del 27 de junio de 1950, y la 84, del 7 de julio del mismo año. Estas tres Resoluciones llevan el título “Cargo de agresión contra la República de Corea”.

Desde esta perspectiva, es importante destacar que fuerzas estadounidenses habían acudido inmediatamente a socorrer a las fuerzas surcoreanas desbordadas por el ataque de Corea del Norte, por lo que estas dos últimas Resoluciones vienen ex-post a poner un poco de orden a la situación de hecho que se había creado. Así pues, el párrafo 3 de la Resolución 84 “*recomienda* a todos los Estados Miembros que proporcionen fuerzas militares y cualquiera otra clase de ayuda...” y, “que pongan fuerzas y dicha ayuda a la disposición de un mando unificado bajo la autoridad de los Estados Unidos”. Por otro lado, el párrafo 5 “autoriza al mando unificado para usar a discreción suya durante las operaciones ... la bandera de las Naciones Unidas al mismo tiempo que la bandera de las naciones participantes”. Como se puede ver, esta fórmula no es la que está recogida en el artículo 43 de la Carta, en donde se prevé expresamente que las fuerzas deben ponerse a disposición del Consejo de Seguridad, tesis defendida por la URSS, aludiendo que al margen de lo previsto en el artículo 106 de la Carta, ninguna acción podía ser comprendida fuera del marco del artículo 43 y sin la asistencia del Comité de Estado Mayor del artículo 47. La situación de bloqueo del Consejo que se produjo después por el veto sistemático de la URSS, fue lo que llevó a los Estados Unidos a recurrir a la Resolución, ya citada, *Unión pro paz*, conocida también por Resolución Dean Acheson³¹.

Otra crisis importante que supuso diferentes análisis en torno a esta cuestión de las sanciones militares es la suscitada tras la invasión de Kuwait por Irak, muy analizada en nuestra disciplina. Todo empezó un fatídico 2 de agosto de 1990, cuando fuerzas militares iraquíes invaden Kuwait. Ese mismo día, la Resolución 660 del Consejo determina que existe un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, al mismo tiempo que condena en el párrafo 1 la invasión. Cuatro días más tarde, la Resolución 661 decide, como ya hemos apuntado, unas importantes sanciones comerciales con el fin de obligar a Irak a retirarse “inmediata e incondicionalmente” de Kuwait, es decir a las posiciones en que se encontraban sus fuerzas el 1 de agosto, tal y como recoge el párrafo 2 de la Resolución 660. Tras varias Resoluciones posteriores,

³¹ Cfr. *supra*, nota 17.

entre las que conviene destacar la 665, del 25 de agosto, que admite un control militar marítimo³², la más importante en torno al tema que nos ocupa es la Resolución 678, de 29 de noviembre de 1990. Y es que el párrafo 2 de esta Resolución “autoriza a los Estados miembros que cooperan con Kuwait para que, a menos que el Irak cumpla para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden, como se indica en el párrafo 1... utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660 y todas las Resoluciones pertinentes aprobadas ulteriormente...”. La expresión “todos los medios necesarios” dejaba así abierta la posibilidad de recurrir al uso de la fuerza armada a la amplia coalición de Estados que cooperaban con Kuwait, cosa que se hizo el 16 de enero de 1991, al desencadenarse la Operación “Tormenta del Desierto” que tan sólo duró mes y medio, por mucho que el Dictador iraquí, Saddam Hussein, anunciara que sería la “Madre de todas las batallas”, lo que compartieron en su momento algunos autores, señalando que el ejército iraquí era uno de los mejores del mundo.

Por otro lado, hay que advertir que la Operación se llevó a cabo bajo el control directo del Consejo de Seguridad, pero no bajo su autoridad, lo que no está previsto expresamente en la Carta, y que suscitaría algunas polémicas en torno a la operación. Evidentemente, tampoco el Comité de Estado Mayor de la ONU tuvo ninguna responsabilidad efectiva, de ahí que algunos autores señalaran que la Operación no se llevó a cabo estrictamente según lo previsto en el Capítulo VII de la Carta³³. Hecha esta advertencia, lo cierto es que el 2 de marzo de 1991 el Consejo adoptaba la Resolución 686 en la que se toma nota de la suspensión de las operaciones militares tras la derrota del ejército iraquí y su expulsión de Kuwait, aunque se sigue manteniendo *expressis verbis* en el párrafo 4 la autorización del uso de la fuerza armada dada en la Resolución 678. Pero sería la Resolución 687, de 3 de abril de 1991, la que después de imponer unas duras condiciones a Irak, como consecuencia de la agresión cometida, declara el cese del fuego definitivo. Ya se sabe que lo que vendría después es harina de otro costal, pero las razones invocadas son sobre todo el incumplimiento por parte de Irak de la Resolución 687, que es citada en muchísimas ocasiones en la controvertida Resolución 1441, de 8 de noviembre de 2002, que sería invocada por los Estados Unidos y el Reino Unido, para atacar Irak en 2003. Esta guerra de 2003, que duró tan sólo tres semanas, trajo consigo el derrocamiento del régimen iraquí, siendo el otrora Dictador Saddam Hussein, detenido posteriormente y condenado a muerte por un Tribunal iraquí.

Otro asunto que queremos abordar aquí, por cierto bastante nefasto para la comunidad internacional, es el de Libia. Como se sabe, a la luz de la denominada “Primavera Árabe” iniciada en Túnez, en diciembre de 2010, las revueltas se extendieron a otros países, entre ellos a Libia. El hecho de que se extendiera también a este país no dejó de ser un poco extraño, pues a pesar de que el país no fuera un ejemplo de libertades, sí que era el único país en todo el Norte de África que había adquirido un cierto grado de bienestar y de desarrollo gracias a los ingresos obtenidos de sus exportaciones energéticas. Respecto a los orígenes de las revueltas, todo fue y sigue

³² Conviene recalcar que esta Resolución hace expresamente alusión a que al coordinar sus medidas, lo hagan “... utilizando, según corresponda, el mecanismo del Comité de Estado Mayor” de las Naciones Unidas.

³³ A este respecto, ver, por ejemplo, SUR, S.: “La résolution 687 (3 avril 1991) du Conseil de sécurité dans l’affaire du Golfe: problèmes de rétablissement et de garantie de la paix”, *AFDI*, 1991, pp. 25-99, especialmente 31. Este número del *Anuario Francés de Derecho Internacional* consagra otros interesantes estudios de M. Voelkel, G. Cotterau, M. Koskenniemi, Ph. Bretton, P. Weckel, D. Montaz y P.S. Agate y M. Flory, pp. 7-238.

siendo todavía a día de hoy bastante oscuro. Se apunta, sin embargo, a que detrás de las violaciones de derechos humanos por parte del régimen libio, cosa ya archiconocida por la sociedad internacional, se escondía también un deseo de más poder y riqueza de las tribus que suscitaron el levantamiento popular, sobre todo en la zona Este del país, tribus que siempre mantuvieron una cierta animadversión hacia el Gobierno de Trípoli. De todas formas, la crisis libia sorprende por la rapidez con la que se pasa de la fase de disturbios a la de conflicto interno o no internacional, conflictos que están regidos por el artículo 3 común a los Convenios de Ginebra de 1949 y por el Protocolo II de 1977.

La situación que se vivía en Libia, que desencadenó abiertamente en una guerra civil, empezó a preocupar a los organismos internacionales a partir del 22 de febrero de 2011. Y es que por esa fecha la Liga de Estados Árabes, una Organización que tradicionalmente se ha mostrado siempre contraria a cualquier intervención en los asuntos internos de otros Estados, prohíbe a Libia participar en las reuniones hasta que el Gobierno se ocupe de las reivindicaciones de los opositores y cese la violencia³⁴. Por otro lado, el Consejo de Seguridad condena la violencia y el uso de la fuerza de las autoridades libias en una nota de prensa y pide que cesen inmediatamente. También se insta al Gobierno que se permita el acceso a las agencias humanitarias y que asuma su responsabilidad de proteger, dejando claro que seguirá examinando la situación. Un día más tarde, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana hace saber que condena “el indiscriminado y excesivo uso de la fuerza, así como el de armas letales contra pacíficos manifestantes, en violación de los derechos humanos y del Derecho internacional humanitario, en respuesta a las legítimas aspiraciones del pueblo libio a una democracia, reforma política, justicia y desarrollo socioeconómico”.

Pero las condenas se reiteran ese mismo día, esta vez por el Secretario General de las Naciones Unidas, quien vuelve a situar la crisis libia como un problema de protección de los derechos humanos y recuerda tanto a las autoridades libias como al Consejo de Seguridad que hagan frente a sus responsabilidades. En estas circunstancias, todo hacía prever que el cerco al régimen libio estaba garantizado. En efecto, tal es el caso del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que establece el 25 de febrero una comisión de investigación sobre la situación en Libia³⁵, al mismo tiempo que insta urgentemente a la Asamblea General a que suspenda a Libia del Consejo, lo que se hizo el 1 de marzo³⁶. El hecho de que las fuerzas rebeldes tomaran el día anterior la ciudad de Misrata a las fuerzas gubernamentales, no impide que el Consejo adopte esta decisión. Sin embargo, nada se dice ni se hace en relación con los bienes libios en el exterior, hasta que Suiza decide congelar el 25 de febrero los bienes pertenecientes a Gadafi y a otros 28 miembros del régimen, incluidos su mujer e hijos. El mismo día los

³⁴ A este respecto, cfr. http://www.arabeagueonline.org/lastimages/picture_gallery/bayan22-2-2011.

³⁵ Conviene apuntar que mediante la Resolución S-15, de 25 de febrero de 2011, titulada “Situación de los derechos humanos en la Jamahiriya Árabe Libia”, el Presidente del Consejo de Derechos Humanos establece una Comisión de Investigación presidida por Cherif Bassiouni, y, como miembros, Asma Khader y Philippe Kirsch. Según el párrafo 11 de la precitada Resolución, la Comisión debe investigar cualquier clase de violencia de los derechos humanos, así como establecer los hechos y las circunstancias de tales violaciones y los crímenes cometidos, identificando si es posible a sus autores. Esta Comisión emitió su Informe el 1 de junio de 2011, por lo tanto cuando el conflicto iba por unos derroteros no previstos en el momento en el que el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Resolución S-15. Para el contenido del Informe, cfr. *Report of the International Commission of Inquiry to investigate all alleged violations of international human rights law in the Libian Arab Jamahiriya*, doc. A/HRC/17/44, 1 de junio de 2011, 92 p.

³⁶ El Consejo de Derechos Humanos adoptó esta decisión por unanimidad, dándose la circunstancia de que Libia había estado presidiendo este mismo Consejo en 2010.

Estados Unidos hicieron lo propio, aparte de prohibir ciertas transacciones relacionadas con Libia.

Con estos antecedentes, el camino para que el Consejo de Seguridad se ocupara seriamente del conflicto libio, declarando el embargo y adoptando sanciones, quedaba libre para sentencia, cosa que se hace con la Resolución 1970, de 26 de febrero de 2011 adoptada en el seno del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, por unanimidad³⁷. El hecho de que esta Resolución se aprobara por unanimidad no quiere decir que no hubiera diferentes aproximaciones a la hora de abordar el tema libio. Tal es el caso, por ejemplo, de Rusia que mantiene una posición de firmeza frente a la violencia desencadenada, pero deja las puertas abiertas a que Libia encuentre una solución al conflicto sin medidas coercitivas³⁸.

Por estos mismos derroteros iban China y, en parte, también Brasil y la India, reticentes a ir más lejos, e intentando solucionar el conflicto por medios pacíficos. En el lado opuesto, se encontraba Francia, cuyos pasos eran seguidos de cerca por los Estados Unidos, el Reino Unido e incluso el Líbano³⁹. Y es que estas dos tendencias revelaban

³⁷ Esta Resolución insta a las autoridades libias en el párrafo 2:

“a) Actuar con la máxima medida, respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario y permitir el acceso inmediato de veedores internacionales de derechos humanos; b) Garantizar la seguridad de todos los ciudadanos extranjeros y sus activos, y facilitar la salida de los que deseen dejar el país; c) Garantizar la entrada segura al país de los suministros humanitarios y médicos y de los organismos y trabajadores humanitarios; y d) Levantar inmediatamente las restricciones impuestas a los medios de comunicación de todo tipo.”

Y es que esta Resolución parte de unas premisas como que existe, y por eso deplora “la grave y sistemática violación de los derechos humanos incluida la represión de manifestantes pacíficos”, y expresa también “su profunda preocupación por la muerte de civiles... y la violación contra la población civil formulada desde el más alto nivel del Gobierno libio”. Se califican como “crímenes contra la humanidad” los llevados a cabo por Gadafi y su entorno, sometiendo su enjuiciamiento al Fiscal de la Corte Penal Internacional. Sobre estos aspectos cabe recalcar que el par. 6 de la Resolución: “*Decide* que los nacionales, los ex funcionarios o funcionarios o el personal de un Estado que no sea la Jamahiriya Árabe Libia y no sea parte en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional quedarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de ese Estado respecto de todos los presuntos actos u omisiones derivados de operaciones en la Jamahiriya Árabe Libia establecidas o autorizadas por el Consejo o relacionados con ellas, a menos que ese Estado haya renunciado expresamente a la jurisdicción exclusiva”. El contenido de este párrafo fue abiertamente criticado por Brasil y suscitó serios recelos en la India, aunque por razones diferentes (Cfr. S/PV.6491, de 26 de febrero de 2011). Se declara además un embargo de armas, se congelan los activos del régimen y se prohíbe viajar a los dirigentes libios a cualquier país miembro de la ONU.

³⁸ A este respecto, el representante ruso señaló lo siguiente: “We sincerely regret the many lives lost among the civilian population. We condemn the use of military force against peaceful demonstrators and all other manifestations of violence and consider them absolutely unacceptable. We call for an immediate end to such actions... All the parties involved must show restraint and observe the norms of international civil and human rights law. Reliable security must be ensured for those foreigners who remain in Libya, including Russian citizens, and conditions for their safe return home must be established. A settlement of the situation in Libya is possible only through political means. In fact, that is the purpose of the resolution adopted by the Council, which imposes targeted, clearly expressed, restrictive measures with regard to those guilty of violence against the civilian population. However, it does not enjoin sanctions, even indirect, for forceful interference in Libya’s affairs, which could make the situation worse”. Cfr. Doc. S/PV.6491, p. 4, de 16 de febrero de 2011.

³⁹ El representante francés dejó muy claro determinados conceptos como el de la responsabilidad de proteger, el derecho a la democracia, a la libertad y a la justicia, señalando lo siguiente: “In the face of the continued brutal and bloody repression and the threatening statements made by the Libyan leadership. The Security Council has reiterated its demand for an immediate stop to the use of force against the civilian population... The text, unanimously adopted today, recalls the responsibility of each State to protect its own population and of the international community to intervene when States fail in their duty.

dos formas muy distintas a la hora de abordar el conflicto libio. Sorprende sin embargo que no se intentara dar datos más concretos sobre esas violaciones y sobre el número de muertos y de miles de heridos, aunque Francia era parte interesada.

Adoptada la Resolución 1970, Estados como Australia, Japón y los países de la UE empiezan a aplicar las sanciones. Sin embargo, algunos Estados quieren ir más allá y comienzan a pensar en medidas coercitivas. Tal es el caso del Reino Unido que dos días después de adoptarse la Resolución, el primer Ministro, David Cameron, ordenó a los mandos militares evaluar la posibilidad de establecer una zona de exclusión aérea, mientras que el ministro francés, François Fillon, se declaraba partidario de que la OTAN examinase la posibilidad de implicarse en “una guerra civil del sur del Mediterráneo”⁴⁰. Sin embargo, la actitud estadounidense era más tibia, debido a la falta de intereses en juego, y porque los militares y los servicios de inteligencia no estaban convencidos de la idoneidad de una intervención armada. Por parte libia, el 2 de marzo se notifica al Consejo de Seguridad que la aplicación de la Resolución 1970 sea suspendida hasta que se compruebe la veracidad de las alegaciones que allí se llevan a cabo⁴¹.

Pero el camino hacia una intervención en Libia, parecía ya ser una cuestión de apaños en el Consejo de Seguridad. En efecto, el Presidente Obama hace una declaración el 3 de marzo en la que pide públicamente que Gadafi deje el poder y abandone Libia, al mismo tiempo que habla de una serie de medidas para hacer frente a la efusión de sangre, entre las que menciona una zona de exclusión aérea, medida que era deseada tanto por Francia como por el Reino Unido, pero que no era compartida por otros miembros del Consejo de Seguridad como Alemania, Brasil, China, India y Rusia. Esta situación cambiaría a raíz de una declaración de la Liga Árabe, de 12 de marzo de 2011, para que Rusia y China, Miembros permanentes del Consejo, cambiaran su visión sobre el conflicto, pasando de una oposición a una abstención. Y es que la Liga Árabe insta al Consejo de Seguridad⁴² a establecer inmediatamente una zona de exclusión aérea y, además, zonas seguras en lugares expuestos a bombardeos como medidas de precaución para proteger al pueblo libio y a los numerosos extranjeros residentes en Libia. Este posicionamiento de la Liga Árabe fue interpretado por Rusia en el sentido de que si los Estados de la Liga Árabe eran partidarios de una intervención en Libia, su oposición ya no tendría razón de ser, tirando así la toalla. Algo similar hizo China.

Cuando se adopta la Resolución 1973, por supuesto en el seno del Capítulo VII, las fuerzas de Gadafi proseguían sus avances militares, tomando el 16 de marzo en el Este, la ciudad de Aldabiya, situándose así a las puertas de Bengasi, controlada por los rebeldes, mientras que, en el Oeste, cercan la ciudad de Misrata. Se demuestra así claramente que las fuerzas rebeldes no pueden hacer frente a las fuerzas gubernamentales, aunque el destino del conflicto en el Consejo de Seguridad parecía ya estar echado. En efecto, no conviene olvidar que los líderes occidentales mostraban cada vez de forma más clara un apoyo a las fuerzas rebeldes, mientras que este mismo día

We hope that the responsible parties of the Libyan regime will hear the message of the international community and put an end to the unacceptable violence committed against their own people, who have the right to democracy, freedom and justice”. *Ibid*, p. 5.

⁴⁰ Cfr. ARTEAGA, F.: “La OTAN en Libia”, *ARI*, 110/2011, de 21 de junio de 2011, p. 1.

⁴¹ Una declaración en el mismo sentido se haría un día después por parte del Secretario para asuntos africanos del Ministerio de Asuntos Exteriores libio, Jum’ah Amir, afirmando que dicha Resolución no se basaba en una correcta información. Cfr. *BBC Monitoring Newsfile*, de 4 de marzo de 2011.

⁴² Cfr. Resolución 7360, del 12 de marzo de 2011.

llega a Trípoli el Enviado del Secretario General de las Naciones Unidas para asuntos humanitarios en Libia, Rashid Khalikov, con la misión de informar sobre la situación humanitaria en el país, ya que, como hemos apuntado, no se tenía una información fidedigna sobre lo que estaba ocurriendo realmente en la zona.

Este era el contexto en el que el Consejo de Seguridad se pone a debatir lo que luego sería la Resolución 1973: las fuerzas de Gadafi a las puertas de Bengasi; poca información sobre lo que realmente ocurría a nivel humanitario en Libia⁴³; y nadie queriendo asumir ninguna responsabilidad ante lo que pudiera ocurrir en Bengasi, incluyendo una eventual represalia contra los civiles. Por eso, precisamente, los promotores de la Resolución tuvieron que admitir modificaciones en su propuesta, aceptando que la intervención se tendría que efectuar sin la ocupación del terreno⁴⁴, ya que China y Rusia seguían en sus trece, aunque también Alemania, Brasil y la India, que al final se abstuvieron. Como se ve, la Resolución sale adelante sin mucha *legitimidad* internacional, pues la población de los Estados que se abstienen es más del doble que la de los otros diez que votan a favor. Este simple dato es ya importante, aunque se ignora por aquellos que consideran que esta Resolución es un “triumfo del Derecho internacional”, a pesar del desiguado que trajo consigo.

En torno a la aplicación de esta Resolución cabe mencionar que el día siguiente de la adopción de la Resolución 1973, el Ministro de Asuntos Exteriores libio, Musa Kusah, anuncia un alto el fuego en todos los frentes, y pide a Grecia, Malta y Turquía que ayuden a su país enviando delegaciones para supervisarlos. Libia cumplía así estrictamente con el párrafo 1 de la Resolución que “Exige que se establezca de inmediato una cesación del fuego y se ponga fin completamente a la violencia y a todos los ataques y abusos contra civiles”. Sin embargo, el 19 de marzo, se desataron las operaciones militares contra Libia⁴⁵, llevando a cabo ataques aéreos Francia, mientras que la OTAN se limitó a llevar frente a las costas libias algunos medios navales estadounidenses y británicos. Los primeros ataques reales se llevaron a cabo por lo tanto por parte francesa, aunque la OTAN asumiría a partir del 24 de marzo la zona de exclusión aérea, y el mando total, incluidas las operaciones para la protección de civiles, unos días más tarde⁴⁶. Pronto se vio, sin embargo, que los ataques no sólo iban dirigidos

⁴³ Este es un aspecto particularmente importante que es ignorado en muchos análisis y comentarios. Y es que la Resolución se adopta sin que se disponga del Informe del Enviado Especial de las Naciones Unidas a Libia, y a esto precisamente alude el representante indio en el Consejo de Seguridad (Cfr. Doc. 6498, op. cit.), mientras que el representante ruso ponía en duda el procedimiento seguido por el Consejo, cuando señala que “Work on the resolution was not in keeping with Security Council practice”. *Ibid.* Pero es que incluso mucho después sigue habiendo una gran confusión, a pesar del Informe de las Naciones Unidas de finales de junio de 2011, presidido por Sherif Basiouni, mientras que la Corte Penal Internacional acusa a Gadafi de crímenes contra la humanidad basándose en indicios.

⁴⁴ A este respecto, cfr. ARTEAGA, F.: “La OTAN en Libia”, op. cit., p. 2.

⁴⁵ Los ataques se desencadenaron aduciendo que el régimen de Gadafi no había respetado el alto el fuego, a pesar de las promesas que había hecho el día anterior. Conviene dejar claro que la Resolución 1973 incluye cuatro grandes objetivos que son, por este orden, los siguientes: un alto el fuego, la búsqueda de una solución política al conflicto, la zona de exclusión aérea y la protección de los civiles.

⁴⁶ A este respecto, conviene dejar claro, como señala Félix Arteaga (cfr. “La OTAN en Libia”, op. cit.), que a pesar de la narrativa oficial, la operación “Unified Protector” sobre Libia no es estrictamente una operación de la OTAN, sino una operación que esta Organización desarrolla por delegación de un grupo de países que se han comprometido a aplicar la Resolución 1973. Por lo tanto, la OTAN no está funcionando con Libia jurídica y políticamente hablando como una alianza, sino que está siendo utilizada como una caja de herramientas a la que sus miembros recurren para llevar a cabo las operaciones. Y es que sólo 14 países, de los 28 miembros que componen la Alianza, participaron en la Operación, y a distinto nivel, no participando nuestro país en los ataques a tierra, sino sólo en la zona de exclusión aérea.

a proteger a la población civil, sino a proteger las fuerzas rebeldes, lo que desvirtuaba completamente el tenor literal y los fines de la Resolución. No vamos a llevar a cabo un estudio exhaustivo del contenido de esta⁴⁷, pero sí que queremos hacer algún comentario al respecto, pues pensamos que los que la promocionaron y la sacaron adelante, es decir los 10 Estados que la votaron, por lo menos algunos de ellos, eran ya conscientes de que no la aplicarían tal y como se iba a adoptar.

En efecto, el meollo duro⁴⁸ de la Resolución 1973 lo constituye la protección de “los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque en la Jamahiriya Árabe Libia, incluida Benghazi...”⁴⁹ y el medio al que se recurre para ello, es decir, la zona de exclusión aérea, o lo que es lo mismo la “prohibición de todos los vuelos en el espacio aéreo de la Jamahiriya Árabe Libia a fin de ayudar a proteger a los civiles”⁵⁰, sin olvidar la autorización de adoptar para ello “todas las medidas necesarias para hacer cumplir la prohibición de vuelos... según sea necesario”⁵¹. Y es que, como se sabe, después de los primeros bombardeos sobre Trípoli, el mismo Secretario General de la Liga Árabe, Amro Musa, declaró públicamente que tales acciones diferían del fin de imponer la zona de exclusión aérea, indicando al mismo tiempo que “what we want is the protection of civilians and not bombing other civilians”. Reproches similares se harían después igualmente por varios Estados como Rusia, China, la India e incluso Sudáfrica, país que apoyó la Resolución. Es más, durante el debate promocionado por el Consejo de Seguridad, el 10 de mayo de 2011, sobre “la protección de los civiles en conflicto armado”, el representante de Venezuela puso el dedo en la llaga, cosa que en los tiempos que corren es raro, al señalar que las fuerzas de la OTAN en Libia están actuando al servicio de un grupo insurgente y que es penoso que algunos Estados estén buscando un cambio de régimen en aquel país⁵².

Así las cosas, la Resolución es lo que es, y poco a poco se ha ido desvirtuando el contenido de la Resolución y sus fines. Y es que de la protección “de los civiles y las zonas pobladas por civiles que estén bajo amenaza de ataque” se ha pasado rápidamente a otro objetivo distinto que ha sido lograr por todos los medios que Gadafi abandone el poder⁵³. ¿Dónde está previsto esto en la Resolución? Así las cosas, poco a poco se ha ido utilizando un discurso en el que se hablaba de protección de civiles, cuando en realidad se estaba interviniendo militarmente a favor del bando rebelde.

⁴⁷ Para un estudio completo y pormenorizado a este respecto, ver los trabajos de los Profesores Bermejo García, Gutiérrez Espada, Cervell Hortal, López-Jacoiste Díaz, Oliva Martínez y Echeverría Jesús, en el *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 9-201.

⁴⁸ Cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el ‘núcleo duro’ de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 57-75.

⁴⁹ Par. 4. Por cierto, no se entiende muy bien la razón de haber introducido esta frase de “incluida Benghazi”, pues que se sepa no está en Hamastán ni en el Al-Andalustán, al menos por ahora.

⁵⁰ Cfr. Par. 6.

⁵¹ Par. 8; el subrayado es nuestro.

⁵² El representante de la República Bolivariana de Venezuela, Valero Briceño, decía lo siguiente: “It is deplorable that NATO forces are acting as an army in the service of an insurgent group against the Government of Libya, thereby detracting from the humanitarian carácter of the protection of civilians in armed conflict. It is regrettable that certain countries are seeking regime change in Libya, in violation of the Charter of the United Nations. Those actions contravene resolution 1973 (2011), which calls for respect for the sovereignty and territorial integrity of Libya”. Cfr. S/PV. 6531, p. 19.

⁵³ El 29 de marzo de 2011, se reunieron en Londres representantes de más de 40 países y organizaciones internacionales en donde ya se pide que el líder libio abandone el poder. Cfr. *The New York Times On line*, 30 de marzo de 2011.

Además, se ha pasado de atacar las baterías antiaéreas, radares, aeropuertos o bases de misiles, objetivos militares que eran necesarios destruir para garantizar la zona de exclusión aérea, a atacar edificios gubernamentales que poco tiene que ver ni con la protección de civiles ni con la zona de exclusión aérea, cayendo así en una absoluta desproporcionalidad. Desde este prisma, es evidente que se ha protegido más a los militares rebeldes y a los civiles armados que luchaban contra las fuerzas gubernamentales que a los civiles.

Por otro lado, la Resolución 1973 no menciona el concepto de “responsabilidad de proteger” en su dispositivo, aunque sí que lo recoge en el preámbulo “reiterando que las autoridades libias tienen la responsabilidad de proteger a la población libia⁵⁴. En nuestra opinión, es evidente que este concepto está en las bases de la Resolución, aunque esta se haya aplicado mal, violando así las premisas de lo que implica el propio concepto⁵⁵. Y es que como apunta el Profesor Gutiérrez Espada “la abusiva utilización en la práctica de la autorización del uso de la fuerza concedida por la Resolución 1973 a la Coalición, parece transmitirnos un mensaje odioso”⁵⁶. Este mensaje ha sido comprendido muy bien en la crisis Siria que todavía padecemos, enarbolando Rusia la bandera del “no” al engaño que las fuerzas de la Coalición que participaron en Libia mostraron al mundo. En Libia, Rusia, se dejó llevar por una corriente generosa pensando que no ocurriría lo que ocurrió. En Siria ha dicho que eso no ocurriría, y así ha sido.

3. Las sanciones selectivas ¿inteligentes? y los derechos humanos

Desde hace décadas son conocidas las nefastas consecuencias que en muchas ocasiones suelen tener tanto las sanciones económicas como las militares sobre la población de los países objeto de estas sanciones, sobre todo cuando estos adolecen de carencias básicas para el bienestar de su población⁵⁷. Conviene advertir que esto no sólo ha ocurrido con las sanciones sino también con la idea que muchos países europeos y la propia Unión Europea tuvieron a partir de la década de los setenta de vincular la ayuda al desarrollo con la protección de los derechos humanos, y así estuvo, y todavía está, el patio africano. Y es que no hay que ser “inteligente” para atisbar y comprobar que las sanciones económicas, si estas son aplicadas y si son realmente importantes, van a tener consecuencias inmediatas sobre la población del Estado, y en algunos casos serán la causa o el origen de violaciones intolerables de los derechos humanos⁵⁸.

⁵⁴ A este respecto, véanse LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 109-152.

⁵⁵ La Profesora Eugenia López-Jacoiste señala a este respecto lo que sigue: “El desenlace de dicha acción, con una asistencia a la población civil en ocasiones selectiva, con bajas civiles por fuego erróneo de la OTAN y con abusos de derechos humanos cometidos también por los rebeldes apoyados por la OTAN plantea dudas razonables acerca de su licitud y si el desarrollo de la acción internacional se adecua a los parámetros de cómo debería ejercerse esta responsabilidad de proteger a la población civil”. “La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger”, op. cit., p. 150.

⁵⁶ De este autor, cfr. “Sobre el núcleo duro de la Resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2011, pp. 73-74.

⁵⁷ A este respecto, cfr. ARCARI, M.: “Observations sur les problèmes juridiques posés par les sanctions des Nations Unies et leur évolution récente”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2006, pp. 317-348.

⁵⁸ Para un estudio concreto e interesante sobre este tema, cfr. ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARIA, P.: “Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad”, en: *Soberanía del Estado y Derecho internacional. Homenaje al Profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Universidad de

Estas nefastas consecuencias, puestas ya en evidencia a raíz del embargo general decidido por el Consejo de Seguridad contra Irak a raíz de la invasión de Kuwait, dando lugar al ya precitado “Programa por Alimentos” adoptado por la Resolución 986 del Consejo de 18 de abril de 1995, ha sido objeto de análisis y debates doctrinales, sin que hasta el momento sea un tema resuelto⁵⁹. Conviene advertir, sin embargo, que fue a raíz de la crisis de Haití, a causa del golpe de Estado que padeció este país, cuando se adoptó la Resolución del Consejo de Seguridad 917, de 6 de mayo de 1994, en la que por primera vez se prevé en el párrafo 3 un modelo de sanciones basado en una *lista* de individuos contra los que hay que aplicar las sanciones⁶⁰. Esta forma de proceder se hizo también con los líderes angoleños del UNITA y sus familias⁶¹, así como un año más tarde con los líderes militares de la Junta en Sierra Leona⁶². Tras el 11-S, este modelo en el que se designaba a una serie de individuos con vínculos con el gobierno de un Estado o con un grupo político o facción establecido en él desapareció, ya que las numerosas Resoluciones antiterroristas que se adoptarían contra Al Qaeda, por ejemplo, serían desterritorializadas, al faltar el nexo entre las personas objeto de las sanciones y el Estado⁶³.

El tema ya había sido puesto de relieve por el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Ghali en su Agenda para la Paz de 1992⁶⁴. Tras estos Informes, la Asamblea General vino a ocuparse del tema mediante la Resolución 51/242, de 15 de septiembre de 1997, en cuyo Anexo II trata de la “Cuestión de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas”. En este Anexo se recoge en el párrafo 1 que “...El Consejo debe examinar de la manera más detenida posible los efectos de las sanciones a corto y largo plazo, tomando debidamente en cuenta la necesidad de que el Consejo actúe prontamente en algunos casos”. Además se añade en el párrafo 3 que las

Córdoba, Málaga y Sevilla, 2005, pp. 156-176. GALLO COVIAN, V., GAUCHÉ MARCHETT, X. y HUERTAS JIMÉNEZ, M.J.: “Las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los derechos humanos. Resoluciones peligrosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2008, pp. 143-186.

⁵⁹ Para un estudio completo sobre esta materia, cfr. SHAYGAN, F.: *La compatibilité des sanctions économiques du Conseil de sécurité avec les droits de l'homme et le droit international humanitaire*, Bruylant, Bruselas, 712 p. Ver también LA ROSA, A.M.: “Sanctions as a Means of Obtaining Greater Respect for Humanitarian Law: a Review of their Effectiveness”, *International Review of the Red Cross*, 2008, pp. 221-247; MAGNUSSON, F.: “Targeted Sanctions and Accountability of the United Nations Security Council”, *Austrian Review of International and European Law*, 2008, pp. 35-78; MIRON, A.: “Les ‘sanctions ciblées’ du Conseil de sécurité des Nations unies. Réflexions sur la qualification juridique des listes du Conseil de sécurité”, *Revue du Marché Común et de l'Union Européenne*, 2009, pp. 355-366.

⁶⁰ El texto del párrafo 3 de esta Resolución es el siguiente: 3. *Decide* que todos los Estados prohíban sin dilación el ingreso a sus territorios: a) a todos los oficiales militares de Haití, incluida la policía, y a sus familiares inmediatos; b) A los principales participantes en el golpe de Estado de 1991 y en los gobiernos ilegales establecidos después del golpe de Estado, y a sus familiares inmediatos; c) A las personas empleadas por los militares haitianos o que actúen en nombre de éstos, y a sus familiares inmediatos, a menos que su ingreso haya sido aprobado, para fines compatibles con la presente resolución y otras resoluciones en la materia, por el Comité establecido en virtud de la Resolución 841 (1993), y *pide* al Comité que mantenga una lista actualizada, basada en la información proporcionada por Estados y organizaciones regionales, de las personas comprendidas en las disposiciones del presente párrafo.

⁶¹ Resolución 1127, de 28 de agosto de 1997, párrafo 4.

⁶² Resolución 1171, de 5 de junio de 1998, párrafo 5. A este respecto, ver también, ARCARI, M.: “Observations sur les problèmes juridiques posés par les sanctions des Nations Unies et leur évolution récente”, op. cit., pp. 328-329.

⁶³ Ver, por ejemplo, las Resoluciones 1390 (2002), 1452 (2002), 1526 (2004), 1989 (2011), etc.

⁶⁴ Cfr. Doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, p. 13, par. 41. Ver también el Suplemento a la Agenda para la Paz, doc. A/50/60-5/1995/1, de 25 de enero de 1995, pp. 16-19, párrafos 66-76.

sanciones del Consejo deben considerar “seriamente en relación con el objetivo de cambiar la conducta de la parte afectada sin causar a la vez sufrimiento innecesario a la población civil”, análisis que es completado en el párrafo 4 al afirmar que “... los regímenes de sanciones deben asegurar que se creen las condiciones apropiadas para permitir que se abastezca de forma adecuada a la población civil de elementos humanitarios”. Y es que la misión que tienen las sanciones es la de modificar la conducta de la parte que amenaza a la paz y la seguridad internacionales, pero no castigar a la población civil. Lo que sorprende en esta materia es que las Naciones Unidas, y otras muchas organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales hayan comprendido esta situación tan tarde. Y es que este dilema no se ha presentado sólo en relación con las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad, sino también con los denominados “programas de ajuste” del Fondo Monetario Internacional o ciertas medidas del Banco Mundial, aunque estos últimos han hecho últimamente notables progresos al adoptar conjuntamente con esos programas una serie de medidas por las que se obligan a respetar los derechos humanos⁶⁵.

En las Naciones Unidas, sin embargo, el tema seguiría su camino, pues más vale tarde que nunca. Y es que en el mismo año 1997, a iniciativa de la Federación Rusa, la cuestión de las sanciones se introduce ante el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas, con el fin de que el tema siga siendo objeto de debate y de análisis en la Asamblea General. Pero también el Consejo de Seguridad iba a dedicar reuniones al estudio de esta cuestión como lo demuestran las sesiones dedicadas en los años siguientes a las cuestiones generales relativas a las sanciones y a otros temas estrechamente vinculados con este debate del que también se ocupaba desde 1997 el Comité de derechos económicos, sociales y culturales⁶⁶. Otros organismos onusianos, como la Sub-Comisión para la promoción y la protección de los derechos humanos se ocuparía también del tema, lo que revela la gran preocupación existente sobre las repercusiones de las sanciones en los derechos humanos⁶⁷.

El tema de las sanciones estaría también presente en el ya famoso Informe del Grupo de Alto Nivel, en el que se habla de las sanciones selectivas en términos muy positivos, al señalar que “permiten ejercer presión sobre los dirigentes y las élites con consecuencias humanitarias insignificantes”⁶⁸. Como en otros muchos aspectos, el Informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005 se sumaría a esta preocupación

⁶⁵ Sobre esta cuestión, véase LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: *El Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los derechos humanos*, Thomson/Aranzadi, 2013, 365 p.

⁶⁶ Cfr. Observación general nº 8 (1997), “Relación entre las sanciones económicas y el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales”, Doc. E/C.12/1997/8, de 12 de diciembre de 1997.

⁶⁷ En este marco se adoptó el Informe de Marc Bossuyt, con el título “The adverse consequences of economic sanctions on the enjoyment of human rights”, doc. E/CN.4/Sub.2/2000/33, de 21 de junio de 2000.

⁶⁸ El texto del párrafo 179 de dicho Informe, se expresa en los términos siguientes: “Las sanciones selectivas (sanciones en los ámbitos de las finanzas, los viajes o la aviación, o embargo de armas) permiten ejercer presión sobre los dirigentes y las élites con consecuencias humanitarias insignificantes, constituyen una alternativa menos costosa que otras y pueden adaptarse a circunstancias concretas. Al aislar a los infractores de las normas y las leyes internacionales, incluso unas sanciones de alcance limitado (como un embargo deportivo) pueden desempeñar un importante papel simbólico. La amenaza de sanciones puede ser un medio poderoso de disuasión y persuasión”. *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*. Doc A/54/565, de 2 de diciembre de 2004, párrafo 179. Sobre este Informe del denominado Grupo de Alto Nivel, ver BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: *Unisci Discussion Papers*, nº 10, enero de 2006, 20 p.

humanitaria en relación con las sanciones⁶⁹ lo mismo que hizo la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, en cuyo Documento final⁷⁰ aprobado por unanimidad por los Jefes de Estado y de Gobierno los días 14-16 de septiembre, supone en general un “acuerdo de mínimos” en relación con el objetivo de la Cumbre que era pura y simplemente una reforma de las Naciones Unidas, pero que en el ámbito que nos ocupa es realmente modesto⁷¹.

En realidad, esta cuestión no dejaba indiferente a nadie, pero el problema era articular un sistema eficaz a nivel internacional para hacer que las sanciones, sobre todo las económicas, dejaran de ser un instrumento contraproducente. Con este fin, el Gobierno suizo, asumiendo la invitación que lanzó el antiguo Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, organizó lo que es conocido como “*proceso de Interlaken*” (Cantón de Berna), aunque hubo también reuniones en Nueva York. El resultado de los trabajos de este proceso fue la publicación que se presentó ante el Consejo de Seguridad con el título *Targeted Financial Sanctions. A Manual for Design and Implementation. Contributions from the Interlaken Process*⁷². En el Prólogo del estudio, el Ministro de Asuntos Exteriores suizo, Joseph Deiss, ya pone el dedo en la llaga, al plasmar claramente la idea de que no todas las sanciones han sido exitosas, y que algunas de ellas han sido muy criticadas por causar excesivos sufrimientos a la población civil⁷³. En realidad se trata de un estudio exhaustivo en el que en la primera parte se pretende establecer una especie de guía para que los Estados elaboren la maquinaria administrativa y procesal para cumplir con las sanciones a nivel nacional, mientras que en la segunda parte se centra en su aplicación. Este sistema se ha elaborado sobre la base de cuestionarios presentados a los Estados así como sobre la base de debates desarrollados en torno a la aplicación de las sanciones previamente adoptadas. Todo esto ha servido evidentemente para “recomendar” el desarrollo de nuevas prácticas al respecto⁷⁴.

El debate sobre las sanciones inteligentes no se detendría con el “Proceso de Interlaken, sino que continuaría posteriormente en el seno de muchos foros internacionales siendo objeto de debate y, porqué no, también de preocupación. Un buen ejemplo de ello sería el Coloquio sobre las sanciones de las Naciones Unidas celebrado el 16/17 de julio de 2004 en el “Watson Institute for International Studies”. Y es que al “Proceso de Interlaken” hay que añadir el “Proceso de Bon-Berlín” y el de

⁶⁹ Cfr. Informe del Secretario General, Doc A/54/2005, párrafos 109-110.

⁷⁰ Cfr. Doc. A/60/L.1. Para un estudio exhaustivo de los Informes del Grupo de Alto Nivel, el del Secretario General y el de la Cumbre Mundial, ver los diversos trabajos publicados en el *Anuario Español de Derecho Internacional*, 2005, pp. 3-184, con contribuciones de los Profesores Bermejo, López-Jacoiste, Gutiérrez Espada, Fernández Liesa, Manero Salvador, Cervell Hortal y Scovazzi.

⁷¹ Cfr. *Ibid*, párrafos 106-110.

⁷² Publicado por “The Thomas J. Watson Institute for International Studies”, Brown University, 2001, 127 p. La Parte 2 de este estudio se centra específicamente en la aplicación de estas sanciones “inteligentes”, pp. 79 y sgs.

⁷³ “The past decade has witnessed a surge in United Nations imposed sanctions regimes. Sanctions have become an important tool in the hands of the international community to promote international peace and security. Not all sanctions regimes, however, have been successful in inducing the targeted leaderships to return to policies respectful of international norms. Furthermore, some sanctions have been criticized as causing excessive suffering to civilian populations or inflicting economic damage on third states, typically neighbors of the target state”.

⁷⁴ Sobre este aspecto, cfr. *Ibid*, pp. 107-108.

“Estocolmo”, presentados ambos también en forma de Manual⁷⁵. Desde esta misma perspectiva, hay que recalcar la creación de una Oficina de Ombudsman por la Resolución 1904 del Consejo de Seguridad, de 17 de diciembre de 2009⁷⁶, reforzando su papel mediante la Resolución 1989 de 2011. Pero también se ha puesto en pie un Grupo de Trabajo oficioso sobre cuestiones generales relativas a las sanciones⁷⁷. El mandato del Ombudsman consiste en recoger información y comunicarse con los Estados y organizaciones pertinentes. Una de sus funciones principales es la de emitir informes sobre las personas, los grupos, las empresas u otras entidades que deseen ser excluidos de las listas de los Comités de Sanciones. En estos informes se incluirá también una recomendación sobre la solicitud de exclusión de la lista, exponiendo los principales argumentos sobre los que se basó para recomendar la exclusión. Evidentemente al ser una recomendación, no es vinculante. Sin embargo, si el Comité en cuestión no sigue la recomendación, el asunto puede ser enviado al propio Consejo de Seguridad.

Hechas estas consideraciones, queremos hacer ahora los siguientes comentarios. Es obvio que el hecho de que un Estado haya violado normas de Derecho internacional relativas a la paz y seguridad internacionales no implica que su población ya no tenga que tener derecho al respeto de sus derechos fundamentales. Se ha tardado demasiado en llegar a esta simple ecuación, que no parece en sí que sea muy difícil. Esto acarrea que los Estados miembros del Consejo de Seguridad deben tener siempre presente esta cuestión desde el mismo momento en que se adopta la resolución pertinente. Pero es también un papel que incumbe muy de cerca a los Comités de Sanciones, que son los encargados de vigilar por la correcta aplicación de las sanciones, lo que implica salvaguardar esos derechos humanos⁷⁸. A este respecto, no hay que olvidar que el propio Consejo de Seguridad delega en ellos la competencia normativa pertinente para una buena aplicación de las sanciones. Por otro lado, hay que tener siempre presente que estos Comités son una especie de “espejo” del propio Consejo⁷⁹. Esto obliga a tomar en consideración todos los elementos de ponderación necesarios no sólo a la hora de adoptar las sanciones, sino a decidir también las correcciones necesarias, e incluso suspenderlas si se comprueba que existen esas graves violaciones de los derechos humanos⁸⁰.

Otro aspecto importante a destacar es que los destinatarios de las sanciones son, por supuesto los Estados. Esto trae a colación el clásico tema de la recepción a nivel interno de las Resoluciones del Consejo de Seguridad⁸¹, cuestión que no es pacífica,

⁷⁵ Sobre este Coloquio y los “Procesos” citados, cfr. *Targeted Financial Sanctions Project*, Workshop on United Nations Sanctions, 16-17 de julio de 2004, Watson Institute for International Studies, Brown University, 2004, 28 p.

⁷⁶ En la actualidad es la Sra. Kimberly Prost, de nacionalidad canadiense, la que desempeña esta función, ya que su mandato ha sido renovado el 1 de enero de 2013, por 30 meses.

⁷⁷ Este Grupo se creó ya el 17 de abril de 2000, a título provisional, para que formulara recomendaciones generales sobre la manera de reforzar la eficacia de las sanciones. Véase, por ejemplo, su informe en S/2006/997.

⁷⁸ A este respecto se adoptaron el 7 de noviembre de 2002 una serie de directrices que regulan los trabajos de los Comités, directrices que se han ido renovando y modificando desde entonces.

⁷⁹ Cfr. PELLET, A. y MIRON, A.: “Sanctions”, op. cit., párrafos 40 y sgs.

⁸⁰ Para un estudio sobre estos problemas, cfr. CAMERON, I.: “UN Targeted Sanctions, Legal Safeguards and the European Convention of Human Rights”, *Nordic Journal of International Law*, 2003, pp. 163-167 y 186 y sgs.

⁸¹ Para un estudio general sobre estas decisiones del Consejo de Seguridad, véase el excelente estudio de LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: *Actividad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad*

pues mientras que algunos defienden que las resoluciones obligatorias del Consejo son normas *self-executing*⁸², otros son más restrictivos, y propugnan el carácter de normas *non-self-executing*⁸³. Desde esta misma perspectiva, no hay que olvidar tampoco el papel que tienen en esta materia ciertas Organizaciones regionales como, por ejemplo, la Unión Europea⁸⁴.

4. Las sanciones selectivas y la protección de los derechos humanos en el seno de la Unión Europea: Los casos Kadi y otros...

Es evidente que esta problemática suscitada por las sanciones del Consejo de Seguridad en materia de derechos humanos debía salpicar al sistema jurídico comunitario debido a su especial articulación jurídica. Desde esta perspectiva, no es extraño, pues, que se plantearan ya en 2005 y 2006 cuatro demandas ante las instancias judiciales comunitarias solicitando la anulación de reglamentos comunitarios adoptados para dar efecto a las resoluciones del Consejo de Seguridad que imponían sanciones contra los Talibanes y Al-Qaeda, invocando la violación de sus derechos fundamentales, particularmente el derecho a la propiedad, el derecho al respeto de la vida privada y familiar, el derecho a un proceso justo y equitativo, etc⁸⁵. Estas cuatro demandas presentadas fueron rechazadas por el Tribunal de Primera Instancia.

Los hechos son los siguientes⁸⁶. El 17 de octubre 2001, el Comité de Sanciones 1267 introdujo el nombre del señor Yassin Abdullah Kadi en la lista consolidada de las personas que colaboraban con Al-Qaeda. En consecuencia la Comisión adopta el

de sus decisiones y el problema de su control, Thomson/Civitas, 2003, 396 p., especialmente 65-93. Ver también PELLET, A.: "Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité?", en *SFDI Colloque de Rennes. Le chapitre VII de la Charte des Nations Unies et les nouveaux aspects de la sécurité collective*", Pedone, París, 1995, pp. 221-238.

⁸² Cfr. CONFORTI, B.: *International Law and the Role of Domestic Legal Systems*, Nijhoff, 1996, pp. 34 y sgs.

⁸³ Cfr. GOWLAND-DEBBAS, V. (Ed.): *National Implementation of UN Sanctions. A Comparative Study*, Nijhoff, 2004, p. 664.

⁸⁴ Para un estudio completo y exhaustivo sobre estas cuestiones, cfr. EISEMANN, P.M.: *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Etude de la pratique en Europe*, Kluwer, 1996, 587 p. En este estudio trece países europeos son examinados en torno a la cuestión de la integración del Derecho internacional y del derecho de las Organizaciones internacionales en el ámbito interno.

⁸⁵ Se trata de los conocidos asuntos (T-306/01) y (T-235/02), *Ahmed Ali Yusuf y Al Barakaat International Foundation contra Consejo de la Unión Europea y la Comisión; Yassin Abdullah Kadi contra Consejo y Comisión*, sentencias del Tribunal de Primera Instancia (TPI) de 21 de septiembre de 2005; los otros dos asuntos sobre los que se pronunció el TPI el 22 de julio de 2006 son el T-49/04, *Faraj Hassan contra Consejo y Comisión*, y el T-235/02, *Chafid Ayadi contra Consejo*.

⁸⁶ Sobre este tema, seguimos el análisis detallado de la Profra. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: "El Tribunal de Justicia de la Unión Europea y la defensa de los derechos fundamentales: algunas reflexiones constitucionales a la luz del caso Kadi", en: FERRER MAC-CONEGOR, E. y HERRERA GARCÍA, A. (Coord.): *Diálogo Jurisprudencial en Derechos Humanos. Entre Tribunales Constitucionales y Cortes Constitucionales*, Tirant lo Blanc, Valencia, 2013, pp. 1183-1276, especialmente pp. 1206 y sgs. Ver también SANTOS VARA, J.: "El control judicial de las sanciones contra Al-Qaeda y los talibanes en la Unión Europea: ¿un desafío a los poderes del Consejo de Seguridad?", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 32 (2009), pp. 91-119, p. 104. RECKER, S.: "European Court of Justice Secures Fundamental Rights From UN Security Council Resolutions", *Göttingen Journal of International Law*, vol. 1 (2009) 1, pp. 159-178.

Para un estudio más reciente y completo sobre el tema, veáse CANDAS, U. y MIRON, A.: "Assonances y dissonances dans la mise en oeuvre des sanctions ciblées onusiennes par l'Union européenne et les ordres juridiques nationaux", *Journal du droit international*, 2011/3, pp. 769-804.

Reglamento (CE) nº 2062/2001, de 19 de octubre de 2001, que modifica por tercera vez el Reglamento nº 467/2001 al añadir el nombre del Sr. Kadi. Ante esta situación el Sr. Kadi presentó ante el Tribunal de Primera Instancia un recurso de anulación contra el reglamento comunitario que permitió la congelación de sus cuentas alegando, entre otros motivos, la falta de competencia del Consejo para la adopción del Reglamento controvertido en aplicación de las resoluciones vinculantes de la ONU, la inobservancia del artículo 249 CE, e invocando además la violación de sus derechos fundamentales.

En la sentencia de 21 de septiembre de 2005, el TPI muestra una gran prudencia a la hora de ejercer el control de legalidad de los reglamentos comunitarios adoptados para ejecutar las resoluciones del Consejo de Seguridad y sostiene una visión restrictiva de la tutela judicial efectiva frente a las medidas antiterroristas adoptadas por las instituciones de la UE. Y es que el TPI otorgó primacía absoluta al artículo 103 de la Carta de la ONU, al considerar que el efecto obligatorio de las resoluciones del Consejo de Seguridad se imponía a la Comunidad, a pesar de que la Carta de las Naciones Unidas no la vincula directamente como tal, al no ser la Comunidad un Miembro de la ONU, ni destinataria de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ni sucesora de sus Estados miembros en los derechos y obligaciones de éstos con arreglo al Derecho internacional público⁸⁷. En cambio, a juicio de Tribunal de Primera Instancia, dicho efecto obligatorio se impone a la Comunidad en virtud del Derecho comunitario⁸⁸, en la medida en que la Comunidad había asumido, con arreglo al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, competencias anteriormente ejercidas por los Estados miembros sobre la aplicación de la Carta de las Naciones Unidas, por lo que sus disposiciones eran vinculantes para la Comunidad⁸⁹.

Desde esta perspectiva la Comunidad no podía violar las obligaciones que emanan de la Carta, ni obstaculizar el cumplimiento de las mismas y, al contrario, debía adoptar en el ejercicio de sus competencias todas las disposiciones necesarias para permitir que sus Estados miembros respetasen tales obligaciones. Y es que a su juicio, el TPI sólo podría ejercer un control jurisdiccional incidental, a título claramente excepcional, para la verificación de la observancia de las normas superiores del Derecho internacional que forman parte del *ius cogens* y, en particular, de las normas imperativas para la protección universal de los derechos humanos⁹⁰. Sin embargo, tras examinar minuciosamente la supuesta violación de los derechos humanos que se derivan de las resoluciones del Consejo de Seguridad y del Reglamento controvertido de transposición, llega a la conclusión de que el caso Kadi no es un caso excepcional, porque no se vulnera derecho imperativo⁹¹. En consecuencia, desestimó cualquier eventual violación del derecho a un control jurisdiccional efectivo y, en consecuencia, el recurso en su totalidad.

El TPI no duda pues en sacrificar los derechos fundamentales del demandante con el objetivo de respetar las obligaciones derivadas de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Esta sentencia del TPI ha sido muy criticada en la doctrina⁹², porque atenta

⁸⁷ Sentencia TPI de 21 de septiembre de 2005, *Kadi v. Consejo* y la Comisión Europea, (asunto T-315/01TPI) apartado 192, y *Yusuf y Al Barakaat*, apartado 242.

⁸⁸ *Ibid.*, *Kadi*, apartado 193, y *Yusuf y Al Barakaat*, apartado 243.

⁸⁹ *Ibid.*, *Kadi*, apartado 203, y *Yusuf y Al Barakaat*, apartado 253.

⁹⁰ *Ibid.*, *Kadi*, apartado 321.

⁹¹ *Ibid.*, *Kadi* apartado 238.

⁹² Véase, entre muchos otros, CANANEA, G., "Return to the due process of law: the European Union and the fight against terrorism", *European Law Review*, 2007, 32, pp. 896- 907; CIAMPI, A.: "L'Union

contra uno de los principio esenciales y constitucionales de la Comunidad, como es el principio de legalidad dentro del propio orden jurídico comunitario. Evidentemente el TPI no lo expresa con estas palabras, pero de su conclusión se deriva que, tanto en virtud del Derecho internacional general, como de las disposiciones específicas del Tratado, los Estados miembros pueden e incluso, están obligados, a dejar inaplicada cualquier disposición de Derecho comunitario que dificulte el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de la Carta de las Naciones Unidas.

Ante estos resultados, el 13 de noviembre de 2007, el sr. Kadi presentó recurso de casación ante la Gran Sala del Tribunal de Justicia frente a la sentencia del recurso de anulación alegando principalmente dos motivos: primero, la infracción de varias normas de Derecho comunitario cometida por el Tribunal de Primera Instancia y, segundo, la violación de algunos de sus derechos fundamentales. El TJCE aporta en este caso una solución al caso concreto, pero de carácter constitucional por un doble motivo: primero, porque se pronuncia sobre la autonomía del ordenamiento comunitario y, segundo, porque la protección de los derechos humanos es un criterio real de legalidad.

En, efecto, la Gran Sala examina la relación existente entre el ordenamiento jurídico internacional y el comunitario, y en contra de la sentencia del TPI, señala con claridad que “un acuerdo internacional no puede menoscabar el orden de competencias fijado por los Tratados ni, por lo tanto, la autonomía del sistema jurídico comunitario”⁹³. Es más, “las obligaciones impuestas por un acuerdo internacional no pueden tener por efecto menoscabar los principios constitucionales del Tratado CE, entre los que figura el principio según el cual todos los actos comunitarios deben respetar los derechos fundamentales, pues el respeto de esos derechos constituye un requisito de legalidad de dichos actos, cuyo control incumbe al Tribunal de Justicia, en el marco del sistema completo de vías de recurso establecido por dicho Tratado”⁹⁴. Subraya con fuerza y decisión la autonomía del ordenamiento jurídico comunitario y su plena separación respecto al orden internacional, y prepara así el terreno para adoptar un enfoque muy distinto al TPI y netamente constitucional de cara también a futuros casos. Pero en todo momento es respetuoso sin embargo del orden jurídico que se deriva de la Carta de las Naciones Unidas hasta llegar a afirmar que una “sentencia de un tribunal comunitario en la que declarase que un acto comunitario destinado a aplicar una resolución internacional violaba una norma superior del ordenamiento jurídico comunitario no implicaría poner en entredicho la primacía de dicha resolución en el ámbito del Derecho internacional”⁹⁵. Este respeto le lleva a corregir al TPI al señalar que incluso, “tratándose de un acto comunitario destinado a aplicar una resolución del Consejo de Seguridad aprobada en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como el Reglamento controvertido, no corresponde, pues, al juez comunitario,

Européenne et le respect des droits de l’homme dans la mise en oeuvre des sanctions devant la Cour européenne des droits de l’homme”, *Revue générale de droit international public*, 2006, pp. 85-116; ECKES, C., “Judicial Review of European Anti-Terrorism Measures-The *Yusuf* and *Kadi* Judgements of the Court of First Instance”, *European Law Journal*, vol. 14, n.º 1, pp. 74-92; EECKHOUT, P., “Community Terrorism Listings, Fundamental Rights, and UN Security Council Resolutions. In Search of the Right Fit”, *European Constitutional Law Review*, 2007 n.º 3, pp. 183-207; LAVRANOS, N., “Judicial Review of UN Sanctions by the Court of First Instance”, *European Foreign Affairs Review*, 2006, 11, pp. 471-490.

⁹³ Sentencia de casación del Tribunal de Justicia, de 3 de septiembre de 2008, *Kadi*, apartado 282

⁹⁴ *Ibid.*, apartado 285.

⁹⁵ *Ibid.*, apartado 288.

en el marco de la competencia exclusiva que le confiere el artículo 220 CE, controlar la legalidad de la resolución aprobada por dicho órgano internacional, ni siquiera limitando su control al examen de la compatibilidad de tal resolución con el *ius cogens*⁹⁶.

El TJCE deja así muy claro que la recepción del Derecho internacional -- incluidas las resoluciones del Consejo de Seguridad-- viene determinada por el propio ordenamiento en el que se van a insertar, en este caso el ordenamiento jurídico comunitario⁹⁷. Por esa razón, la Carta de las Naciones Unidas no puede obligar a seguir un método determinado para la aplicación de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad⁹⁸, sino que “dicha aplicación debe producirse conforme a la normativa aplicable al respecto en el ordenamiento jurídico interno de cada Miembro”⁹⁹. En consecuencia, las normas y principios de la Carta no pueden impedir que, dado el caso, se pueda proceder a un control jurisdiccional de la legalidad interna del reglamento comunitario desde el punto de vista del Derecho comunitario, y, en concreto desde la perspectiva de protección de los derechos humanos de la Comunidad, por el mero hecho de que tal reglamento esté destinado a aplicar una resolución del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Esta jurisprudencia se ha convertido en una especie de Caballo de Troya en el ámbito jurídico de la Unión a la hora de aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad que afectan a los derechos humanos. Sin embargo, existen ciertas tendencias a modular los efectos recurriendo a una solución de compromiso entre los derechos invocados por los solicitantes y la continuidad de los mecanismos de sanción por un lado y, por otro, modulando los efectos temporales de la anulación, otorgando así un cierto margen a las autoridades encargadas de poner en funcionamiento las sanciones. No es extraño, pues, que en este contexto se esté recurriendo a una especie de “interpretación conciliadora” como un instrumento común al que recurren los jueces para canalizar los efectos de las resoluciones del Consejo de Seguridad¹⁰⁰.

Desde otra perspectiva, son los Estados los que tienen también que decidir qué sanciones pueden imponer a las personas o entidades que están bajo su jurisdicción y que no cumplen con las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad, sanciones que pueden ser de carácter penal. Es más en algunos casos el Consejo de Seguridad incluye entre las sanciones el de llevar ante la Fiscalía de la Corte Penal Internacional la situación existente sobre el terreno, como ha sido el caso de la Resolución 1970 de 2011 sobre Libia y antes de la Resolución 1593 de 2005 sobre Darfur. Por lo tanto, todo esto nos demuestra que las sanciones internacionales a pesar de que no sean un fenómeno homogéneo, sí que dejan atrás esa idea tan comentada en el Derecho internacional de que no existe una autoridad que esté por encima de los Estados soberanos. Y es que el

⁹⁶ *Ibid.*, apartado 287.

⁹⁷ Sobre esta cuestión cfr. HALBERSTAM, D. / STEIN, E., “The United Nations, the European Union, and the King of Sweden. Economic sanctions and individual rights in a plural world order”, *Common Market Law Review*, vol. 46 (2009), 1, pp. 13-72; ALMQVIST, J., “A human rights critique of European judicial review counter-terrorism sanctions”, *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57(2008), 2, pp. 303-331.

⁹⁸ Sentencia de casación del Tribunal de Justicia, de 3 de septiembre de 2008, *Kadi*, apartado 298.

⁹⁹ *Ibid.*, apartado 298.

¹⁰⁰ CANDAS, U. y MIRON, A.: “Assonances et dissonances dans la mise en oeuvre des sanctions ciblées onusiennes par l’Union européenne...”, op. cit., pp. 794 y sgs.

sistema jurídico internacional se caracteriza por ser descentralizado, aunque no siempre, y por lo que se ve, cada vez menos.

CONCLUSIÓN

Es evidente que no siempre el Consejo de Seguridad ha actuado tomando en consideración la protección de los derechos humano a la hora de adoptar sus decisiones en materia de sanciones. Hoy en día esta afirmación parece una obviedad, pero no hay que olvidar que un sector doctrinal muy importante ha apoyado casi la plena discrecionalidad del Consejo en su papel como garante de la paz y la seguridad internacionales. Es cierto que se ha dicho que esta discrecionalidad no debe caer en la arbitrariedad, pero también es cierto, y hoy se ve con más claridad, que en las décadas pasadas, el Consejo ha caído en algunos casos en arbitrariedad, ignorando los efectos que sus decisiones podían acarrear para la población civil y, por ende, en materia de derechos humanos.

Ya hemos apuntado la necesidad que la práctica ha puesto de manifiesto de reforzar el control de sus decisiones y una mayor delimitación de sus competencias¹⁰¹, aunque esto no se ha llevado, teóricamente hablando, de una forma acorde con el texto de la Carta de las Naciones Unidas. A falta de pan, buenas son tortas, se dirá, y esto es lo que ha ocurrido, pues la práctica de las sanciones internacionales ha puesto de manifiesto cómo los más afectados por éstas no era el Estado ni su gobierno, sino sus ciudadanos.

Resulta sorprendente, sin embargo, que esto se haya visto tan tarde, es decir en la década de los noventa con los casos de Irak, Haití, etc., pero es obvio que esto ya ocurrió antes, por ejemplo, con las sanciones contra Sudáfrica por el apartheid. Y es que ese era el espíritu reinante no sólo en materia de sanciones, sino también en materia de desarrollo. Ha sido pues necesario el fiasco de las sanciones contra Irak, y su programa “petróleo por alimentos”, así como la crisis de Haití, para que se abriera los ojos y ver los tristes resultados a nivel humanitario e incluso, en algunos casos, también a nivel político. En sí, esta situación no ha pasado desapercibida a las Naciones Unidas, pues había “informes” de todo tipo que confirmaban esos desastres humanitarios.

Así las cosas, lo único que nos cabe esperar es que el Consejo de Seguridad siga un camino coherente..., pues el caso libio ha supuesto a nuestro entender un paso atrás considerable, por muchas razones ya conocidas, al hilo de la intervención llevada a cabo y, también, por sus efectos. Y es que los debates que se han suscitado, y que se siguen suscitando, sobre esta difícil relación entre las sanciones y la protección de los derechos humanos está demostrando la urgente necesidad de encuadrar el tema dentro de unos parámetros jurídicos claros y bien definidos.

¹⁰¹ Cfr. LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones...*, op. cit., pp. 168-169.