

D. El mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas

Actuaciones iniciales

Decisión de 12 de julio de 2002 (4572ª sesión): resolución 1422 (2002)

En su 4572ª sesión, celebrada el 12 de julio de 2002⁴⁹, el Consejo de Seguridad incluyó en su orden del día el tema titulado “El mantenimiento de la paz por las Naciones Unidas”. El Presidente (Reino Unido) señaló a la atención del Consejo un proyecto de resolución⁵⁰, que se sometió a votación y fue aprobado por unanimidad como resolución 1422 (2002), en la que el Consejo, entre otras cosas:

Pidió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, que la Corte Penal Internacional, si surgiera un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañara la participación de funcionarios, exfuncionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no fuera parte en el Estatuto de Roma y aportara contingentes, no iniciara ni prosiguiera, durante un período de doce meses a partir del 1 de julio de 2003, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adoptara una decisión en contrario;

Expresó la intención de renovar en las mismas condiciones, el 1 de julio de cada año, la petición para períodos sucesivos de doce meses durante el tiempo que fuera necesario;

Decidió que los Estados Miembros no tomarían ninguna medida que no estuviera en consonancia con la citada petición y con sus obligaciones de carácter internacional.

Decisión de 12 de junio de 2003 (4772ª sesión): resolución 1487 (2003)

Mediante una carta de fecha 6 de junio de 2003 dirigida al Presidente del Consejo⁵¹, los representantes del Canadá, Jordania, Liechtenstein, Nueva Zelandia y Suiza solicitaron que el Consejo convocara una sesión pública e invitara a los Estados interesados a hacer uso de la palabra en los debates del Consejo sobre la propuesta de renovar las disposiciones de su resolución 1422 (2002). Observaron que la propuesta de renovar esa resolución tenía implicaciones directas para los Estados Miembros, incluidos los que eran partes en el

Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, por lo que se refería a las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, ciertas cuestiones fundamentales del derecho internacional y el papel del Consejo en la promoción del estado de derecho y la rendición de cuentas.

En su 4772ª sesión⁵², celebrada el 12 de junio de 2003, el Consejo incluyó en su orden del día la carta arriba mencionada. Además, el Presidente (Federación de Rusia) señaló a la atención del Consejo una carta de fecha 10 de junio de 2003 dirigida al Presidente del Consejo por el representante de Grecia⁵³, y un proyecto de resolución⁵⁴. Durante la sesión, formularon declaraciones la mayoría de los miembros del Consejo⁵⁵, así como los representantes de la Argentina, el Brasil, el Canadá, Grecia (en nombre de la Unión Europea)⁵⁶, Jordania, Liechtenstein, Malawi, Nueva Zelandia, Nigeria, los Países Bajos, el Pakistán, el Perú⁵⁷, la República Democrática del Congo, la República Islámica del Irán, Sudáfrica, Suiza, Trinidad y Tabago y el Uruguay⁵⁸.

⁵² Para obtener más información sobre las deliberaciones de esta sesión, véase el cap. XII, parte II, secc. A, caso 17, en relación con el Artículo 24 de la Carta; y el cap. XI, parte I, secc. B, con respecto al debate relativo al Artículo 39.

⁵³ S/2003/639, en la que se afirma que Grecia, en su condición de titular de la Presidencia de la Unión Europea, apoyaba resueltamente la petición formulada por los Gobiernos del Canadá, Jordania, Liechtenstein, Nueva Zelandia y Suiza de convocar una sesión.

⁵⁴ S/2003/630.

⁵⁵ Los representantes de Chile y México no formularon declaraciones.

⁵⁶ Bulgaria, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Islandia, Letonia, Lituania, Malta, Noruega, Polonia, la República Checa y Rumania se sumaron a la declaración.

⁵⁷ El representante del Perú intervino en nombre de los Estados miembros del Grupo de Río (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Uruguay, Venezuela y Perú).

⁵⁸ Se invitó al representante de Cuba a participar, pero no formuló una declaración.

⁴⁹ Véase también el cap. XII, parte IV, caso 21, en relación con el examen de disposiciones varias de la Carta.

⁵⁰ S/2002/747.

⁵¹ S/2003/620.

El Secretario General señaló que el Consejo estaba reunido para renovar su solicitud de que la Corte Penal Internacional no iniciara ni prosiguiera actuaciones si surgiera un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañara la participación de funcionarios, exfuncionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no fuera parte en el Estatuto de Roma y aportara contingentes de esa índole. Señalando que el Consejo invocaría el artículo 16 del Estatuto de Roma⁵⁹, el Secretario General puso de relieve que el propósito de ese artículo no era abarcar una solicitud de tal envergadura sino una más precisa relativa a una situación concreta. Además, consideraba que la petición no era necesaria por las razones siguientes: en primer lugar, en la historia de las Naciones Unidas, ningún miembro del personal de mantenimiento de la paz ni personal de otro tipo asignado a las misiones había cometido, ni mucho menos, el tipo de crímenes que eran competencia de la Corte Penal Internacional; en segundo lugar, las personas que prestaban servicios en misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas seguían estando bajo la jurisdicción de sus Estados de origen; y en tercer lugar, en virtud del artículo 17 del Estatuto de Roma, ninguna causa era admisible en la Corte si ya había sido o era objeto de investigación o enjuiciamiento por un Estado que tenía jurisdicción sobre ella. El Secretario General subrayó que creía que, en el caso en que una persona que participaba en una misión autorizada de las Naciones Unidas fuera acusada de un tipo de delito atribuido a la competencia de la Corte, el Estado del que era originaria la persona sería el más interesado en investigar dicha acusación, con lo que la causa no sería admisible en la Corte. Aunque el Secretario General podía aceptar que al Consejo le pareciera necesario renovar la solicitud por otros 12 meses, ya que la Corte estaba aún en una etapa incipiente y todavía no se le había sometido ningún caso, manifestó la esperanza de que no se convirtiera en una rutina anual. Expresó su

temor de que la interpretación que el mundo haría de ello es que el Consejo deseaba reclamar inmunidad absoluta y permanente para las personas que prestasen servicios en las operaciones que establecía o autorizaba. De ocurrir esto, se socavaría no solo la autoridad de la Corte sino también la del Consejo y la legitimidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas⁶⁰.

Muchos oradores manifestaron que creían que la resolución 1422 (2002) y el proyecto de resolución eran innecesarios, que menoscababan la importancia de la rendición de cuentas y la justicia para las víctimas y que socavaban principios fundamentales del derecho internacional. Varios oradores destacaron que no era necesario que el Consejo tomara medidas para atender la cuestión del riesgo de acusaciones arbitrarias, puesto que en el Estatuto de la Corte Penal Internacional ya se incluían salvaguardias para hacer frente a ese riesgo. También expresaron sus dudas acerca de la compatibilidad de las resoluciones con el mandato del Consejo y su preocupación por que se adoptaran medidas sin ninguna amenaza manifiesta a la paz y la seguridad internacionales, que era la condición previa fundamental para actuar con arreglo al Capítulo VII de la Carta. También destacaron que la resolución era una aplicación errada del artículo 16 del Estatuto de Roma, que no había tenido nunca el propósito de ser un instrumento por el que se concediera inmunidad *a priori* a toda una categoría de personas⁶¹.

El representante de la República Islámica del Irán también expresó su preocupación de que, dadas las salvaguardias que se preveían en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, así como las declaraciones tan responsables que habían hecho varios funcionarios de la Corte, la insistencia en prorrogar indefinidamente las disposiciones de la resolución equivaldría a conceder impunidad para los crímenes más graves, como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra. También recordó que la resolución

⁵⁹ El artículo 16 del Estatuto de Roma dice lo siguiente:

“En caso de que el Consejo de Seguridad, de conformidad con una resolución aprobada con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, pida a la Corte que no inicie o que suspenda por un plazo de doce meses la investigación o el enjuiciamiento que haya iniciado, la Corte procederá a esa suspensión; la petición podrá ser renovada por el Consejo de Seguridad en las mismas condiciones.”

⁶⁰ S/PV.4772, págs. 2 y 3.

⁶¹ *Ibid.*, págs. 3 a 5 (Canadá); págs. 5 y 6 (Nueva Zelandia); págs. 6 y 7 (Jordania); págs. 7 y 8 (Suiza); pág. 8 (Liechtenstein); págs. 9 y 10 (Grecia); págs. 10 y 11 (República Islámica del Irán); págs. 11 y 12 (Uruguay); págs. 12 y 13 (Malawi); págs. 13 y 14 (Brasil); págs. 15 y 16 (Trinidad y Tabago); págs. 16 y 17 (Argentina); págs. 17 y 18 (Sudáfrica); págs. 18 y 19 (Nigeria); pág. 21 (Países Bajos); pág. 26 (Alemania); y pág. 27 (República Árabe Siria).

1422 (2002) se había adoptado solo después de que se hubiera amenazado con vetar la prórroga de la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina, así como los mandatos de otras misiones⁶².

El representante del Uruguay afirmó que la resolución 1422 (2002) había introducido un curioso tipo de discriminación entre los autores de los crímenes más odiosos: por un lado, aquellos que podrían ser juzgados y condenados por sus crímenes, por el otro, aquellos que actuarían protegidos por la inmunidad⁶³.

Varios oradores señalaron que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la represión de los delitos graves no podían considerarse objetivos contrapuestos y que la normativa de la Corte Penal Internacional reflejaba también la voluntad de establecer un sistema que compatibilizara el papel de la Corte con las necesidades del sistema de seguridad colectiva⁶⁴.

El representante del Pakistán lamentó que el Estatuto de Roma no contemplara la posibilidad de que los países formularan reservas, lo cual habría permitido que muchos más Estados se adhirieran al Estatuto. Señaló que el Gobierno del Pakistán tenía reservas sobre varias disposiciones del Estatuto de la Corte Penal Internacional, que afectaban, entre otras cosas, al mecanismo para entablar las acciones judiciales, las detenciones provisionales, las disposiciones relativas a los conflictos armados que no fueran de carácter internacional y la cuestión de la inmunidad de los jefes de Estado y de gobierno. Como representantes del país que más contribuía a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, el orador subrayó que el personal de mantenimiento de la paz no debería estar expuesto a ninguna medida arbitraria o unilateral por parte de ningún órgano nacional o internacional. Dado que esa era la principal inquietud que había inspirado el proyecto de resolución, aun cuando las circunstancias que se planteaban fueran poco probables, el orador expresó su apoyo al proyecto de resolución. Manifestó que creía que, en el futuro, la renovación anual podría evitarse mediante acuerdos independientes⁶⁵.

⁶² *Ibid.*, pág. 11.

⁶³ *Ibid.*, pág. 12.

⁶⁴ *Ibid.*, pág. 7 (Suiza); pág. 14 (Brasil); pág. 15 (Perú); pág. 16 (Argentina); pág. 20 (República Democrática del Congo); y pág. 23 (Camerún).

⁶⁵ *Ibid.*, pág. 22.

El proyecto de resolución fue sometido a votación. Se emitieron 12 votos a favor, ninguno en contra y 3 abstenciones (Alemania, Francia y la República Árabe Siria). El texto fue adoptado como resolución 1487 (2003), en virtud de la cual el Consejo, entre otras cosas:

Pidió, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, que la Corte Penal Internacional, si surgiera un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañara la participación de funcionarios, exfuncionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no fuera parte en el Estatuto de Roma y aportara contingentes, no iniciara ni prosiguiera, durante un período de doce meses a partir del 1 de julio de 2003, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adoptara una decisión en contrario;

Decidió que los Estados Miembros no tomarían ninguna medida que no estuviera en consonancia con esa petición y con sus obligaciones de carácter internacional; y decidió seguir ocupándose del asunto.

Haciendo uso de la palabra después de la votación, el representante de Francia expresó su deseo de que el nuevo plazo de un año permitiera la eliminación de los prejuicios contra la Corte Penal Internacional por parte de los Estados que todavía los albergaran⁶⁶.

Los representantes de Bulgaria, China, la Federación de Rusia y Guinea expresaron su firme apoyo a la Corte Penal Internacional, pero también reconocieron las preocupaciones legítimas de varios países que participaban en las operaciones de mantenimiento de la paz. Destacaron que los miembros del Consejo debían actuar con espíritu de avenencia y comprensión, y trabajar activamente para hallar una solución que fuera aceptable para todos⁶⁷.

Los representantes de Angola, Bulgaria, España y el Reino Unido opinaron que las resoluciones 1422 (2002) y 1487 (2003) se ajustaban al artículo 16 del Estatuto de la Corte Penal Internacional; que la renovación de las disposiciones del párrafo 1 de la resolución 1422 (2002) no afectaba a la integridad del Estatuto ni menoscababa la Corte; y que la resolución no sentaba un precedente de injerencia del Consejo de Seguridad en lo que respecta al derecho soberano y a la

⁶⁶ S/PV.4772, pág. 26.

⁶⁷ *Ibid.*, pág. 28 (Bulgaria); págs. 28 y 29 (Guinea); y pág. 29 (China, Federación de Rusia).

capacidad de los Estados Miembros de enjuiciar los repulsivos crímenes de lesa humanidad a que se hacía referencia en el Estatuto de Roma⁶⁸.

El representante de los Estados Unidos subrayó que su principal preocupación era que el personal estadounidense pudiera estar sometido a la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Puso de relieve que la resolución se ajustaba a un principio fundamental del derecho internacional: la necesidad de que un Estado diera su consentimiento a quedar obligado. Afirmó que ese principio se respetaba eximiendo de la jurisdicción de la Corte a los miembros del personal y de las fuerzas de los Estados que no eran Partes en el Estatuto de Roma. Destacó que la resolución no afectaba en

modo alguno a las Partes en la Corte ni al propio Estatuto de Roma y que tampoco ponía a ciertas categorías de personas por encima de la ley, pues la Corte no era la ley. Sugirió que incluso un solo caso en que la Corte intentara ejercer jurisdicción sobre personas que participaran en operaciones de las Naciones Unidas tendría repercusiones negativas serias para operaciones futuras de las Naciones Unidas. Argumentó que la Corte estaba expuesta a la politización en cualquier etapa de los procedimientos; que el Estatuto de Roma no ofrecía ningún control adecuado; y que confiar totalmente en el comportamiento correcto de la Corte no constituía una salvaguardia⁶⁹.

⁶⁸ *Ibid.*, pág. 24 (Reino Unido); pág. 26 (España); y pág. 28 (Bulgaria, Angola)

⁶⁹ *Ibid.*, págs. 24 y 25.

E. La importancia de las actividades relativas a las minas en las operaciones de mantenimiento de la paz

Actuaciones iniciales

Deliberaciones de 13 de noviembre de 2003 (4858ª sesión)

En su 4858ª sesión, celebrada el 13 de noviembre de 2003, el Consejo incluyó en su orden del día el tema titulado “La importancia de las actividades relativas a las minas en las operaciones de mantenimiento de la paz”. El Consejo escuchó exposiciones informativas del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Director del Centro Internacional de Desminado Humanitario de Ginebra. Todos los miembros del Consejo formularon declaraciones después de las exposiciones informativas.

En su exposición, el Secretario General Adjunto trató con detenimiento los avances notables que se habían registrado en las actividades relativas a las minas desde que el Consejo había abordado la cuestión por última vez en 1996. A ese respecto, señaló la labor del Servicio de las Naciones Unidas de Actividades Relativas a las Minas, dependiente del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, que eran los agentes principales de las Naciones Unidas que ejecutaban y coordinaban las actividades relativas a las minas. El Secretario General Adjunto señaló que

las actividades de las Naciones Unidas relativas a las minas estaban ayudando a consolidar la paz y la seguridad en casi una veintena de situaciones que eran motivo de preocupación para el Consejo, y resaltó, entre otros, los esfuerzos de las Naciones Unidas para apoyar a las entidades nacionales para la lucha contra las minas, promover la educación sobre el peligro de las minas y facilitar el reconocimiento de campos minados y las operaciones de desminado. Indicó que las actividades relativas a las minas eran un componente dinámico de las operaciones de mantenimiento de la paz de carácter multidimensional, que a menudo entrañaban una pronta planificación con la participación de especialistas en actividades de esa índole y la inclusión de los centros de coordinación de actividades relativas a las minas.

También señaló que la exposición de aquel día le ofrecía al Consejo una oportunidad de instar a algunos agentes a que adoptaran medidas concretas para reforzar las actividades relativas a las minas en el contexto del mantenimiento de la paz. Sugirió que, en el curso de su debate, el Consejo podría estudiar las siguientes cuestiones: la posibilidad de un nuevo instrumento jurídico sobre los artefactos explosivos no detonados y otros restos explosivos de guerra, así como sobre los derechos de los supervivientes de las minas;