

# LOS LÍMITES QUE REPRESENTA EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU PARA EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE LA CORTE PENAL INTERNACIONAL\*

Recibido: 13 de febrero de 2014 / Revisado: 19 de febrero de 2014 / Aceptado: 7 de mayo de 2014

**Carlos Alberto Manzano Riaño\*\***

Universidad Externado de Colombia

Puede citar el presente artículo así: / To reference this article:

Manzano, C. (2014). Los límites que representa el Consejo de Seguridad de la ONU para el cumplimiento de los objetivos de la Corte Penal Internacional. *Jurídicas CUC*, 10 (1), 13 - 25.

## Resumen

En este documento se pretende poner de presente, de manera sucinta, cuál es la influencia que tienen, en el cumplimiento de los objetivos de la Corte Penal Internacional, las competencias del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas incorporadas en el Estatuto de Roma, específicamente la facultad de solicitar a la Corte la suspensión del inicio de una investigación o un enjuiciamiento en curso, en determinados casos.

## *Palabras clave*

Corte Penal Internacional, Estatuto de Roma, Consejo de Seguridad, Naciones Unidas.

\* Artículo de reflexión, realizado con recursos propios del autor.

\*\* Especialista en Derecho Administrativo, candidato a Magíster en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. E-mail: cmanzano@amya.com.co

*UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL: LIMITATIONS FOR THE COMPLIANCE  
OF THE INTERNATIONAL CRIMINAL COURT'S OBJECTIVES*

**Abstract**

*This document seeks to expound briefly the influence of the United Nations Security Council's power established in the Rome Statute on the objective compliance of the International Criminal Court, namely the faculty to issue, in particular cases, a deferral request for the start of an investigation or once proceedings are already underway.*

**Keywords**

*International Criminal Court, Rome Statute, Security Council, United Nations.*

## Problema de Investigación

¿Cómo influyen en el cumplimiento de los objetivos de la Corte Penal Internacional, las competencias del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas incorporadas en el Estatuto de Roma?

## Objetivos

### *Objetivo general*

Determinar los efectos de las competencias del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas incorporadas en el Estatuto de Roma en relación con los objetivos de la Corte Penal Internacional.

### *Objetivos específicos*

- a. Identificar los objetivos de la Corte Penal Internacional.
- b. Identificar las competencias del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas incorporadas en el Estatuto de Roma.
- c. Revisar los antecedentes en los que el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas ha ejercido las facultades que le fueron otorgadas en el Estatuto de Roma.
- d. Evaluar, desde el punto de vista teórico y con base en los antecedentes revisados, los alcances y efectos de las competencias atribuidas al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en el Estatuto de Roma.

## Hipótesis

Las competencias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, consistentes en remitir casos a la Corte Penal Internacional y en solicitar la suspensión de procesos en curso, tal como están concebidas en el Estatuto de Roma, representan un límite arbitrario al cumplimiento de los objetivos de la Corte Penal Internacional.

## Introducción

Con el presente documento se pretende poner de presente, de manera sucinta, cuál es la influencia que tiene en el cumplimiento de los objetivos de la Corte Penal Internacional, las competencias del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas incorporadas en el Estatuto de Roma, específicamente la facultad de solicitar a la Corte la suspensión del inicio de una investigación o un enjuiciamiento en curso, en determinados casos.

Para estos efectos, se revisaron las disposiciones del Estatuto de Roma y la Carta de las Naciones Unidas que regulan tal facultad. Con base en ello, a partir de un ejercicio teórico, se pretende establecer cuáles son los requisitos o límites que regulan la competencia del Consejo de Seguridad en este contexto, para luego contrastarlos con lo que efectivamente ha ocurrido, y de esa manera concluir: (i) si la facultad de suspensión que tiene el Consejo de Seguridad es una competencia cuya aplicación es arbitraria, y (ii) en caso de ser arbitraria, si existen factores políticos que propicien tal situación.

Terminado el ejercicio, se pretende dejar sentado que tal como se consagró la facultad del Consejo de Seguridad en el Estatuto de Roma, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, se otorga un amplio margen de maniobra al Consejo, el cual es aprovechado eficaz y principalmente por los Estados Unidos para eludir en todos los casos el accionar de la Corte frente a sus nacionales miembros de misiones de mantenimiento de paz<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En documento presentado anteriormente como anteproyecto a este escrito, se señalaron como problema de investigación e hipótesis, los siguientes: "Problema de Investigación: ¿Cómo influyen en el cumplimiento de los objetivos de la Corte Penal Internacional, las competencias del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas incorporadas en el Estatuto de Roma? Hipótesis: Las competencias del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas consistentes en remitir casos a la Corte Penal Internacional y en solicitar la suspensión de procesos en curso, tal como están concebidas en el Estatuto de Roma, representan un límite arbitrario al cumplimiento de los objetivos de la Corte Penal Internacional".

## Consideraciones preliminares

La Corte Penal Internacional, creada a través del Estatuto de Roma, constituye la materialización de un tribunal penal de carácter permanente, que entre otras cosas, pretende dar por superados los inconvenientes de tribunales constituidos para la atención de casos específicos, por supuesto con posterioridad a la ocurrencia de los hechos objeto de juzgamiento (Morales, 2008).

La idea de creación de un tribunal de justicia (específicamente en materia penal), en teoría, y desde el punto de vista objetivo, lo que en primer lugar exige, además de un presupuesto para su funcionamiento, son garantías de imparcialidad, de autonomía, de total independencia a influencias políticas. Sin embargo, esa “influencia política” desde el origen resulta inevitable y hasta conveniente, pues de no ser por la “voluntad política” la propia Corte Penal Internacional no existiría, y existiendo, no tendría vocación de permanecer o de funcionar de manera aceptable (Rodríguez & Uprimny, 1999). La aplicación de las disposiciones contenidas en el Estatuto de Roma, esto es, más allá de su consagración, exige “voluntad política” en tanto representa límites a la soberanía de los Estados; “voluntad política” que es realmente eficaz si está contenida en las agendas de los países más poderosos, que coinciden con ser miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Esto, porque de poco o nada sirve el esfuerzo político y financiero para la creación de una Corte permanente y especializada, si cuando se ha logrado ese objetivo, la Corte no tiene la capacidad real de alcanzar los propósitos para los cuales fue establecida.

Así las cosas, el “factor político” es ineludible en estos casos y la Corte Penal Internacional no fue ni es la excepción. Desde la concepción de su existencia, el “factor político” estuvo presente, en tanto que la Conferencia de Roma fue apoyada determinantemente por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es más, originalmente se pensó que la Corte Penal Internacional se creara como un órgano principal de la ONU, o se adoptara mediante una resolución de la Asamblea General (Cárdenas, 2010).

Tal injerencia se ve reflejada en el vínculo jurídico consagrado (formalizado) en el Estatuto de Roma, entre la ONU y la Corte Penal Internacional. Ese vínculo se observa en varias disposiciones del Estatuto en las que se otorgan funciones al Secretario General de las Naciones Unidas<sup>2</sup>, se contempla la intervención del Tribunal Internacional de Justicia en determinados supuestos<sup>3</sup>, y se otorgan importantísimas prerrogativas al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sobre estas últimas es que se pretende hacer una aproximación en este documento, con la intención de resaltar que bajo el “orden mundial” actual (y, por supuesto, del momento en el que se llevó a cabo la Conferencia de Roma), es prácticamente imposible concebir un tribunal penal internacional de justicia sin la influencia política del Consejo de Seguridad y, más precisamente, sin la influencia política de los Estados Unidos.

## La facultad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Sobre las prerrogativas del Consejo de Seguridad, el Estatuto de Roma consagra lo siguiente:

“Artículo 13: Ejercicio de la Competencia: La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5, de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si: *a) Un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes;*

---

<sup>2</sup> Estatuto de Roma. Artículo 128: “Textos Auténticos. El original de presente Estatuto, cuyos textos en árabe, chino, español, francés, inglés y ruso son igualmente auténticos, será depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas, que enviará copia certificada a todos los Estados”.

<sup>3</sup> Estatuto de Roma. Artículo 119: “Solución de Controversias. 1. Las controversias relativas a las funciones judiciales de la Corte serán dirimidas por ella. 2. Cualquier controversia que surja entre dos o más Estados Partes respecto de la interpretación o aplicación del presente Estatuto que no se resuelva mediante negociaciones en un plazo de tres meses contado desde el momento de la controversia será sometida a la Asamblea de los Estados Partes. La Asamblea podrá tratar de resolver por sí misma la controversia o recomendar otros medios de solución, incluida su remisión a la Corte Internacional de Justicia de conformidad con el Estatuto de ésta”.

*b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes; o*

*c) El Fiscal ha iniciado una investigación respecto de un crimen de ese tipo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15” (Destacado fuera de texto).*

“Artículo 16. Suspensión de la investigación o el enjuiciamiento:

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”.

Como se observa, el Estatuto de Roma otorgó al Consejo de Seguridad dos facultades muy importantes frente al proceso judicial a cargo de la Corte: (i) promover su inicio, y (ii) solicitar su suspensión. No obstante, en el Estatuto también se establecieron, o mejor, se pretendieron establecer, requisitos para el ejercicio de dicha facultad, que le dieran cierta objetividad, y permitieran a la Corte algún margen de apreciación o de revisión frente a la solicitud que elevara el Consejo de Seguridad.

El Estatuto establece que tanto la remisión de casos como la petición de suspensión de la investigación o enjuiciamiento, deben estar sujetos a lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en el cual se establecen disposiciones según las cuales “el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas”<sup>4</sup>. Luego, la solicitud del Consejo de Seguridad debe estar fundamentada en la existencia

---

<sup>4</sup> Carta de las Naciones Unidas, Artículo 39.

de una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales en caso de iniciarse o proseguirse con determinado proceso, y debe estar contenida en una resolución aprobada por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta. Asimismo, la suspensión no podrá superar los doce (12) meses, a menos que se adopte una nueva resolución que prorrogue el término, siendo en este punto relevante hacer hincapié en que tal prórroga no tiene límite alguno (Escobar, 2000).

Sin lugar a dudas, la propia disposición que permite la “solicitud” de suspensión de un proceso o del inicio de uno, por parte del Consejo de Seguridad, al hacer remisión al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, deja un cierto margen de apreciación, de interpretación, o mejor, en la práctica, una posibilidad de arbitrariedad por parte del Consejo de Seguridad. De acuerdo con lo establecido en el Estatuto y con el referido Capítulo de la Carta, la solicitud de suspensión debe estar fundada en la existencia de una amenaza o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Debe encontrarse, entonces, un nexo de causalidad entre el juicio que se pretende adelantar (o se esté adelantando), y la posibilidad o el efectivo quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales.

No obstante, tal ejercicio establece complejidades importantes, especialmente dos: Una, que se presenta en lo que debe entenderse por amenaza o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales. Y otra, que se refiere a la “causalidad” que debe existir entre tal amenaza (o quebrantamiento) y el juicio que se pretende adelantar (o se está adelantando).

Las complejidades se presentan debido a que lo dispuesto en el Estatuto de Roma, en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas, no otorga claridad sobre cuál debe ser el grado de amenaza a la paz y la seguridad internacionales que justifique la solicitud y el efectivo bloqueo de un proceso ante la Corte. Si se trata de una amenaza abstracta, como mera posibilidad, o si debe tratarse de la probabilidad cierta de que se presente un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales con ocasión del actuar de la Corte, en un caso concreto, debidamente individualizado, pues en teoría cualquier

acción judicial puede ocasionar amenazas a la paz, sobre todo si se trata de un conflicto cuyo cese definitivo se esté negociando (Bollo Arocena, 2004).

Lo anterior se explica si se tiene en cuenta que las referidas facultades consagradas a favor del Consejo de Seguridad son producto de la presión ejercida por los miembros de tal organismo, principalmente por los Estados Unidos, a fin de incorporar, supuestamente, mecanismos que impidieran que la gestión de la Corte Penal Internacional interfiriera en las actividades a cargo del Consejo de Seguridad, cuando en realidad lo pretendido era (y es) una inmunidad total frente al accionar de la Corte.

Algunos miembros del Movimiento de Países No Alineados se opusieron al otorgamiento de tales facultades al Consejo de Seguridad, y en sus intervenciones en la Conferencia de Roma se basaron en dos puntos: (i) Que la posibilidad de bloquear a la Corte para el juzgamiento de los más graves crímenes bajo el argumento de conservar la paz y la seguridad internacionales resulta un evidente contrasentido, y (ii) que una facultad en ese sentido podría ser ejercida de manera arbitraria (Borjas, 2011).

No obstante, prevaleció la presión de los miembros del Consejo de Seguridad. Y esto resulta lógico si se tiene en cuenta que el propósito en la creación de un tribunal internacional es que tenga el suficiente respaldo a fin de fortalecerlo, y que sus decisiones sean materialmente vinculantes. Luego, no consagrar tales facultades a favor del Consejo de Seguridad, muy probablemente implicaba que la Corte no contara con el respaldo de los países más poderosos.

### **El ejercicio por parte del Consejo de Seguridad de la “Facultad de Suspensión”**

Mediante la expedición de las Resoluciones 1422 de 2002 y 1487 de 2003, el Consejo de Seguridad hace uso de su facultad de solicitar a la Corte Penal Internacional no iniciar o proseguir investigación o juicio alguno con ocasión de acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que

entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes. Para estos efectos, resulta útil realizar una transcripción parcial de la Resolución 1422 de 2002:

“El Consejo de Seguridad,

Tomando nota de la entrada en vigor, el 1o. de julio de 2002, del Estatuto de la Corte Penal Internacional, hecho en Roma el 17 de julio de 1998 (el Estatuto de Roma),

(...)

Determinando que las operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se despliegan para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales,

Determinando también que redundaría en interés de la paz y la seguridad internacionales dar facilidades a los Estados Miembros para que puedan contribuir a las operaciones establecidas o autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas,

Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. Pide, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de Roma, que la Corte Penal Internacional, si surge un caso en relación con acciones u omisiones relacionadas con operaciones establecidas o autorizadas por las Naciones Unidas y que entrañe la participación de funcionarios, ex funcionarios, personal o antiguo personal de cualquier Estado que no sea parte en el Estatuto de Roma y aporte contingentes, no inicie ni prosiga, durante un período de doce meses a partir del 1o. de julio de 2002, investigaciones o enjuiciamiento de ningún caso de esa índole salvo que el Consejo de Seguridad adopte una decisión en contrario;

2. Expresa la intención de renovar en las mismas condiciones, el 1o. de julio de cada año, la petición que se indica en el párrafo 1 para períodos sucesivos de doce meses durante el tiempo que sea necesario;

(...)”

Por su parte, mediante la Resolución 1487 de 2003, el Consejo de Seguridad renovó la petición en los mismos términos iniciales, al amparo del Estatuto que permite la renovación ilimitada de la petición, bajo la condición del simple formalismo de la expedición de otra resolución.

Como puede observarse, la petición del Consejo de Seguridad no se encuentra sustentada en ninguna situación concreta, sino que, por el contrario, es general y abstracta, lo cual obedece a motivaciones netamente políticas. La expedición de las resoluciones en mención obedece a la franca oposición de los Estados Unidos al régimen jurisdiccional de la Corte Penal Internacional. Valga decir que para efectos de la expedición de tales resoluciones, Estados Unidos ejerció una importante presión al vetar la renovación hasta el 31 de diciembre de 2012 del mandato de las fuerzas de mantenimiento de paz en Bosnia y Herzegovina, además de sugerir dejar de pagar su cuota, que corresponde al 25 % del presupuesto de las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. En tal contexto, fue necesario que el Consejo de Seguridad accediera a solicitar a la Corte no iniciar o no proseguir investigaciones o enjuiciamientos en los términos que lo hizo, logrando de esta manera, Estados Unidos, bloquear de manera general el accionar de la Corte sobre sus nacionales miembros de misiones de mantenimiento de paz (Borjas, 2011).

## **Consideraciones finales y conclusiones**

Sin entrar en disquisiciones de tipo político, puede concebirse que el Consejo de Seguridad tenga potestades como las que se han señalado, en tanto, al menos formalmente, su propósito no es otro que el mantenimiento o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Bien puede concebirse que en determinadas situaciones en las que se encuentre interviniendo el Consejo de Seguridad sea necesario que no se inicie o que se suspenda un proceso penal internacional. Sin embargo, esta concepción es meramente teórica y hace abstracción de un factor de mucha connotación en la

realidad del derecho internacional en general; esto es, la insuperable influencia de los países más poderosos tanto en el momento de adoptarse las disposiciones internacionales, como al momento de [in]aplicarlas.

Como ya se dejó claro, tanto al momento de consagrarse la facultad del Consejo de Seguridad, como al momento de ejercerla, las presiones políticas por parte de Estados Unidos han sido determinantes. Se adoptó una disposición en el Estatuto de Roma que en consonancia con la Carta de las Naciones Unidas permite un amplio margen de aplicación, y posteriormente, bajo presiones de Estados Unidos, se expiden resoluciones que en realidad no se refieren a una situación concreta, sino que en el fondo pretenden bloquear a la Corte Penal Internacional frente a cualquier hecho surgido con ocasión de operaciones de mantenimiento de paz en los que participen Estados no parte del Estatuto, es decir, Estados Unidos.

Si la aplicación de la norma que consagra la facultad del Consejo de Seguridad obedeciera a un ejercicio meramente jurídico, podría señalarse que teniendo cuenta que el ejercicio de la potestad del Consejo de Seguridad implica un bloqueo a la justicia internacional, la aplicación de tal disposición debe ser restrictiva, esto es, debe exigirse que sea claro que la actividad de la Corte Penal Internacional en un caso concreto, amenaza de manera real e inminente el quebrantamiento de la paz, de tal forma que la suspensión del inicio o de la continuación de un proceso, permita mitigar o conjurar eficazmente la amenaza.

Empero, en la aplicación de este tipo de disposiciones internacionales el Derecho no es un referente, sino la política, o mejor, la voluntad política de los países más poderosos. Luego, lo que en realidad existe en el Estatuto de Roma no es un mecanismo para evitar que las actividades a cargo del Consejo de Seguridad se vean afectadas por el accionar de la Corte Penal Internacional, sino una facultad ilimitada para que Estados Unidos eluda la jurisdicción de la Corte.

## Referencias

- Bollo Arocena, M. D. (2004). La adopción de las Resoluciones 1422 (2002) y 1487 (2003) o el bloqueo preventivo de la CPI por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. *Anuario de Derecho Internacional*, XX, 385. Pamplona: Universidad de Navarra.
- Borjas M., A. C. (2011). La potestad del Consejo de Seguridad para solicitar a la Corte Penal Internacional la suspensión de una investigación o de un enjuiciamiento. *Revista Derecho del Estado*, 27, 123-152. Bogotá.
- Escobar Hernández, C. (2000). Las relaciones de la Corte Penal Internacional con las Naciones Unidas. En C. Escobar Hernández (ed.), *Creación de una jurisdicción penal internacional* (p. 38). Madrid: Escuela Diplomática, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.
- Cárdenas Aravena, C. (Ene. - Jun., 2010). La cooperación de los Estados con la Corte Penal Internacional a la luz del principio de complementariedad. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 34, 281-304.
- Morales Alzate, J. J. (2008). *Corte Penal Internacional*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional.
- Rodríguez Mejía, C. & Uprimny Yepes, I. (mayo, 1999). Los estados frente a la Corte Penal Internacional: Implicaciones y efectos. *Revista de Derecho Público*, 10, 33-42.