

**RIPOL CARULLA, Santiago** *El desarrollo de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (contribución al estudio del concepto de sanción internacional)*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 2003.

El estudio de cuestiones relacionadas con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es siempre bien recibido especialmente por los estudiosos del Derecho Internacional Público. La trascendencia e importancia de su actuación resulta actual e indiscutible en todo momento. Ciertamente es que entre las aristas que presenta este órgano principal de las Naciones Unidas, hay algunas más áridas que otras y, en este caso, hemos de agradecer a Santiago Ripol que se haya decidido a abordar una de las que cuenta con perfiles más difíciles de asir. Nos encontramos ante una obra que pretende nada menos, según confiesa en su subtítulo, que contribuir al estudio del concepto de sanción internacional y no sólo lo hace, sino que con ello ilumina algunos rincones sombríos del ejercicio de la potestad sancionadora del Consejo de Seguridad, realizando una aportación muy sobresaliente al estudio de las sanciones internacionales.

Desde un punto de vista formal la obra firmada por el Dr. Ripol invita y anima a su detenida lectura, subrayemos que cuenta con un título muy sugerente y una edición muy cuidada. Además, comenzada la lectura y desde la misma introducción se nos plantean cuestiones de gran interés, abordadas en un trabajo se estructura en cinco capítulos que nos conducen desde lo más general a lo concreto: (I) La noción de sanción en la teoría jurídica internacional; (II) La sanción internacional. Ensayo de definición; (III) La sanción internacional en el sistema de Seguridad colectiva de las Naciones Unidas; (IV) La acción del Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales: disposiciones del Consejo de Seguridad y respuesta ante su incumplimiento; y, (V) La acción del Consejo de seguridad ante la violación de una norma fundamental de Derecho internacional público. Cuenta además con una introducción; unas reflexiones finales que el autor titula *A modo de conclusión*, una selección de bibliografía y un índice de los asuntos que han sido conocidos por el Consejo de Seguridad.

Adentrándonos en el contenido de la obra, el autor tras afirmar la capacidad sancionadora del Consejo de Seguridad en las primeras páginas, adoptando como fundamento para ello opiniones doctrinales y estatales junto con la calificación utilizada por el mismo Consejo de Seguridad y la Corte Internacional de Justicia, cuando se han referido a medidas adoptadas por el órgano principal de las Naciones Unidas responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales entre otros en Iraq, Libia, Sudán, Yugoslavia... Sin embargo, como advierte Santiago Ripol, entre todas ellas se aprecian diferencias conceptuales, dado que no todas estas medidas responden a un único patrón o características.

Tras delimitar en la introducción el contenido del término *sanción* desde una perspectiva jurídica, el Capítulo Primero responde plenamente a su denominación (*La sanción internacional. Ensayo de definición*) y comienza realizando dos recordatorios: por una parte, el convencimiento de algún autor que entiende inútil y generador de confusión por su naturaleza polisémica; y, por otra, la existencia de comportamientos no

sancionatorios identificados habitualmente como tales, con un concepto que técnicamente no les corresponde. Por lo que se refiere a la noción de sanción, el Dr. Ripol se remonta a las primeras obras de la doctrina internacional como Francisco de Vitoria, Francisco de Suárez o Hugo Grocio, para continuar con la evolución de este concepto, comprobando que en el ámbito internacional ha seguido una progresión parecida a la de la Teoría General. Para alcanzar esta conclusión, el autor se detiene en el análisis de dos tendencias, la positivista y la sociológica. Concluye el capítulo afirmando el relativismo en la ejecución de las obligaciones jurídicas internacionales, debido a la descentralización de la sociedad internacional. Este carácter implica que sean los Estados quienes decidan cuando y a quién se impone una sanción siempre respetando los límites impuestos por las normas internacionales.

Tras el análisis realizado acerca de la noción de las sanciones, observando y comparando la teoría jurídica y la doctrina internacional, el Capítulo segundo se dedica a la definición de este concepto, de hecho incorpora (p. 58) la definición construida por Santiago Ripol al respecto. Antes de llegar a ese punto, el autor nos recuerda las palabras de J. Combacau subrayando que el de sanción es un concepto jurídico indeterminado, para desgranar a continuación los elementos que han de estar presentes para que podamos afirmar la existencia de una sanción: 1) Su presupuesto ha de ser un ilícito previo, dado que la sanción es una respuesta a aquel; 2) la sanción como acto de coerción supone una privación de un bien para el sujeto destinatario de ella; además la voluntad o no del destinatario de la sanción en colaborar para su aplicación es indiferente para que se lleve a cabo y, por supuesto, aunque lo habitual pueda ser el rechazo a ello éste no es un elemento definidor de la existencia de sanciones, 3) la finalidad de toda sanción es represora de los comportamientos contrarios a las normas. Una vez nos hemos acercado al concepto de sanción a través de sus elementos constitutivos observamos que en el mismo tienen cabida tanto las medidas estatales como las institucionales decididas por una Organización Internacional, resultando preceptivo en este punto la distinción de otras figuras afines que pudieran compartir aquellos. Así se diferencia de las medidas de autotutela y otras formas colectivas de reacción descentralizada. Para terminar el capítulo, su tercera parte se dedica al estudio de la Noción de sanción internacional, deteniéndose en el factor de institucionalización como garantía de las condiciones de objetividad y generalidad en la imposición de sanciones, o como afirmó Ch. Leben solo cuando exista un órgano capaz de impedir la respuesta automática de los Estados ante ilícitos previos e identifique los comportamientos ilícitos permitirá que las relaciones interestatales *«lleguen a regirse sobre unas bases de predictibilidad y estabilidad»*. Es cierto que en distintos ámbitos geográficos los Estados han creado órganos de este tipo, pero no con el alcance universal deseado. Todo este camino (el análisis comparado de los problemas que plantean las sanciones en otras disciplinas) nos conduce al concepto -restringido- de sanción internacional construida por el autor a la que nos referíamos al inicio de este párrafo.

El capítulo tercero se refiere ya a la sanción internacional en un contexto muy definido: el que proporciona el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, estudiándose cuestiones de gran interés, como si las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en aplicación del Capítulo séptimo de la Carta son medidas policiales en el ejercicio de una potestad sancionadora. Para resolver este interrogante el autor

caracteriza el sistema de seguridad colectiva y afirma que, a pesar de lo mucho que han cambiado los equilibrios internacionales desde 1945, el Capítulo VII de la Carta se ha aplicado. No podemos ocultar que el Consejo de Seguridad a la hora de hacerlo ha desarrollado funciones distintas a las previstas en la Carta, pero podrían justificarse atendiendo a la responsabilidad primordial que este texto le encomienda: es el garante del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Concluida la Guerra Fría el Consejo de Seguridad se revitaliza, ampliando sus competencias y multiplicando sus funciones. A partir de entonces, este órgano ha adoptado medidas cuyo fundamento no se desprende de la redacción del Capítulo Séptimo. En este punto Santiago Ripol se pregunta si con ello el Consejo de Seguridad se ha apartado de la Carta o está ejerciendo una actividad sancionatoria establecida por el mismo texto convencional. Para resolver esta cuestión, hemos de tener en cuenta la opinión de la generalidad de la doctrina considera que la Carta solo institucionaliza unas medidas coercitivo-policiales y deja en manos del Consejo de Seguridad la capacidad de decisión al respecto, pero sin establecer sanciones internacionales en este contexto. Opinión que se ha visto matizada por algunos autores, entre los españoles recordemos a J. Cardona y C. Gutiérrez Espada que han estudiado la práctica desarrollada por el Consejo de Seguridad durante los últimos años del siglo XX. El autor, finalmente establece que la utilización del término sanción para identificar situaciones distintas de las que técnicamente pueden entenderse tales, o lo que es lo mismo, su utilización generalizada, provoca una importante confusión, especialmente cuando solo una pequeña parte de ellas merece esta calificación.

Para resolver definitivamente la cuestión recién apuntada hemos de observar la práctica del Consejo, distinguiendo para ello tres tipos de acciones: las medidas que decide el Consejo de Seguridad para intentar solucionar un conflicto; las que pueden adoptarse como reacción al incumplimiento de una decisión del Consejo de Seguridad; y, las que suponen una respuesta a una vulneración de una norma fundamental de Derecho Internacional Público. Al análisis de los dos primeros se dedica el Capítulo Cuarto de la obra: La acción del Consejo de Seguridad para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales: decisiones del Consejo de Seguridad y respuesta ante su incumplimiento. Antes de realizar una valoración general acerca de las medidas indicadas en primer lugar hay que detenerse en la práctica del Consejo de Seguridad en diversos conflictos, como el de Rhodesia, Angola, República Democrática del Congo, Sierra Leona o la antigua Yugoslavia, antes de analizar de forma más detenida la resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad, en la que adoptan diferentes medidas que no parecen encontrar fundamento en el Capítulo VII de la Carta. Santiago Ripol concluye en este punto que las medidas estudiadas no pueden calificarse de sanciones internacionales. Por lo que hace referencia a las medidas indicadas en segundo lugar (aquellas a adoptar en reacción al incumplimiento de una decisión del Consejo de Seguridad), éstas, de acuerdo con la opinión del autor, tampoco son sanciones, aunque reúnan los elementos constitutivos de esta figura y que se refirieron *supra*, debido a un elemento teleológico. No podemos olvidar que la finalidad de las medidas que ahora comentamos no es otra que reconducir el comportamiento del Estado destinatario a los límites establecidos por el Consejo de Seguridad. Por el contrario, el objetivo de una sanción es sencillamente castigar la comisión de un hecho ilícito. En consecuencia, las acciones estudiadas en este capítulo técnicamente no pueden calificarse como sanciones.

El quinto y último capítulo de esta monografía versa sobre el tercero de los aspectos enunciados al comienzo del epígrafe anterior, *la acción del Consejo de Seguridad ante la violación de una norma fundamental de Derecho Internacional Público*. Santiago Ripol comienza afirmando que la responsabilidad de responder a la infracción de alguna de ellas, que son las normas nucleares de nuestra disciplina, debería atribuirse a unas instituciones únicas. Sin embargo, en su ausencia, hemos de conformarnos con que la reacción a estas infracciones encuentren acomodo en el mecanismo de la responsabilidad internacional que, recordemos, tiene un carácter esencialmente bilateral. En la práctica del Consejo de Seguridad encontramos reacciones a este tipo de situaciones, por ejemplo en las sanciones a Sudáfrica. Por lo demás este capítulo se vertebra alrededor de dos ejes fundamentales: la reacción a la amenaza y al uso de la fuerza armada; y ante una violación masiva de las obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. Se trata de las dos obligaciones fundamentales contraídas con la Comunidad Internacional en su conjunto, obligaciones imperativas, en definitiva. En relación con la vulneración del art. 2.4 de la Carta, el autor se plantea la reacción del Consejo de Seguridad en tres supuestos: 1) en el caso de la invasión de Kuwait en el mes de agosto de 1990; y 2) en los casos de terrorismo. Por este último concepto el Prof. Ripol, no podía ser de otro modo, trabaja en los niveles uno, el de los supuestos nominales de terrorismo, encabezados por el tristemente famoso caso de Lockerbie; y, otro centrado más en la lucha internacional contra este fenómeno; y, 3) la crisis de la antigua Yugoslavia.

En relación con el supuesto indicado en primer lugar, el autor analiza las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad como consecuencia de la invasión de Kuwait para comprobar que algunas sí tienen carácter sancionador pero no todas atendiendo a la ausencia del elemento teleológico, antes apuntado. En definitiva, con ellas no se persigue sancionar sino reconducir el comportamiento del Estado destinatario de las medidas, en este caso Iraq, a los perfiles establecidos por este órgano. Por lo que se refiere a los actos de terrorismo, una primera parada viene determinada por las explosiones de sendos aviones comerciales de las compañías Pan-Am y UTA que provocaron un importante número de víctimas mortales. En este apartado, tras presentar el supuesto del caso Lockerbie así como la reacción del Consejo de Seguridad, se estudian las medidas adoptadas por este órgano. En este punto, el lector versado en este asunto puede advertir la falta dos elementos que pudieran resultar tangenciales al tema central al que se dedica la monografía: por una parte, la acción paralela de dos de los órganos principales de las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad y la Corte Internacional de Justicia que procedió a borrar de la lista de los pendientes este asunto en septiembre de 2003, cuando tomó nota en la Ordenanza de 10 de septiembre del acuerdo de las partes en este sentido. Por otra parte, quizá una breve referencia, aunque fuera en nota, a algunos aspectos contenidos en la sentencia finalmente dictada por el tribunal escocés, sito en Holanda y cuya referencia aporta en una nota, habrían servido para valorar los criterios utilizados por el Consejo de Seguridad en este caso concreto pero, probablemente hubieran podido conducir al autor a territorios alejados de los que son objeto de estudio en esta monografía.

Por lo que se refiere al terrorismo talibán, tan de actualidad en estos tiempos, el Consejo de Seguridad actuó en este caso del mismo modo que ha venido haciendo en otros casos de terrorismo relacionados en las páginas anteriores. Eso no impide, sin embargo el

análisis del contenido de cuantas resoluciones se han adoptado en este foro frente a este desgraciado fenómeno. El tercero de los apartados antes indicados, relativo a la crisis en la antigua Yugoslavia, cuenta con la misma estructura de los anteriores ya que presenta la situación e indica la reacción institucional, no es sólo una enumeración de las resoluciones adoptadas al respecto por el Consejo de Seguridad, sino también un estudio de su contenido.

La segunda parte de este capítulo se dedica al estudio de *la reacción del Consejo de Seguridad a las violaciones masivas de las obligaciones internacionales de protección de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional humanitario* localiza para ello tres escenarios diferentes: uno es el que se desprende del propio título; el segundo es la responsabilidad penal de los individuos; y, el tercero, las misiones de asistencia humanitaria. En todos ellos, del mismo modo que hace en el resto de la obra, se detecta un manejo ágil y no por ello menos profundo, tanto de la doctrina que se ha pronunciado acerca de estos aspectos como de la práctica existente en la materia. Para terminar, las últimas páginas que anteceden a los apartados de bibliografía y anexos son las dedicadas a las reflexiones finales del autor que las titula *a modo de conclusión*. En ellas, Santiago Ripol ciertamente indica el puerto al que le ha abocado el análisis realizado hasta entonces.

No podemos terminar este comentario sin indicar que, tras una detenida lectura de esta obra, lo primero que se aprecia es el importantísimo trabajo detrás. Son 139 páginas justamente anotadas (273 notas) las notas no perturban ni por su exceso ni por su defecto y que además tienen la subrayable virtud tener el contenido adecuado para una monografía de estas características. En definitiva, Santiago Ripol construye una argumentación muy sólida utilizando fundamentos doctrinales claves e indiscutibles y toda la práctica existente en la materia hasta el momento de cierre de edición todo ello con un hilo conductor claro. En definitiva, se trata de una obra que contiene una sobresaliente aportación en el ámbito de las sanciones que consigue iluminar una materia tan sombría como es la de las sanciones internacionales. Por todo ello, podemos terminar afirmando que es una obra excelente, bien construida, seria y rigurosa que contiene una valiosa contribución a la doctrina y al Derecho Internacional.

Soledad TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO  
Profesora Titular de Derecho Internacional Público  
Universidad Autónoma de Madrid