

Documento de posición de México sobre la interpretación y aplicación del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas

Pablo Arrocha Olabuenaga

Secretaría de Relaciones Exteriores. México
Correo electrónico: parrocha@sre.gob.mx

Recepción: 23 de abril de 2025
Aceptación: 24 de mayo de 2025
Publicación: 17 de junio de 2025

DOI: <https://doi.org/10.22201/ijj.24487872e.2025.25.20199>

El 10 de enero de 2025, mediante cartas idénticas remitidas tanto al secretario general de la ONU como al presidente del Consejo de Seguridad, México circuló a toda la membresía de Naciones Unidas un documento¹ asentando su posición jurídica sobre la interpretación y aplicación del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Esto responde a que, en los últimos años, ha habido un incremento significativo —y muy preocupante— de notificaciones remitidas por un grupo de países al Consejo de Seguridad al amparo de dicha disposición, como justificación al uso de la fuerza en contra de actores no estatales, principalmente contra grupos considerados terroristas, en un tercer Estado sin el consentimiento de este.

El sistema de seguridad colectiva que quedó asentado en la Carta de la ONU en 1945 se compone de una regla prohibitiva y dos excepciones. La prohibición: los Estados se deben abstener de recurrir a la amenaza o uso de la fuerza en sus relaciones internacionales (artículo 2.4). Las excepciones:

¹ UN Doc. A/79/719-S/2025/26, Identical letters dated 10 January 2025 from the Chargé d'affaires a. i. of the Permanent Mission of Mexico to the United Nations addressed to the secretary general and the president of the Security Council, distribución general 13 de enero de 2025.

1) la aplicación de las medidas coercitivas por el Consejo de Seguridad prescritas en el capítulo VII (artículos 2.7 y 42) y 2) el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado (artículo 51).

Para poner en el debido contexto el documento de México y la problemática actual a la que se refiere, es necesario entender en su totalidad el alcance del artículo 51 de la Carta, el cual establece que

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.²

El ámbito de aplicación de esta disposición es, en efecto, muy limitado. Se refiere a situaciones en las que un Estado miembro ha sido ya víctima de un ataque armado por parte de otro Estado, lo cual le permite responder hasta en tanto el Consejo de Seguridad, siendo el órgano encargado de mantener la paz y seguridad internacionales, tome medidas al respecto. De conformidad con la propia jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia,³ los principales elementos que se desprenden del derecho a la legítima defensa, codificado en el artículo 51 de la Carta, son los siguientes:

- a) Debe haber un ataque armado previo.
- b) La respuesta a este ataque armado debe ser necesaria y proporcional.

² Carta de las Naciones Unidas, artículo 51. <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

³ *Military and paramilitary activities in and against Nicaragua* (Nicaragua vs. USA) (Merits) [1986] ICJ Rep 14 [115-116 and 194, 237]; *Oil platforms* (Iran vs. USA) [2003] ICJ Rep 161 [43, 51, 73-77]; *Armed activities on the territory of the Congo* (Congo vs. Uganda) [2005] ICJ Rep 168 [148-165]; *Legal consequences of the construction of a wall in the occupied palestinian territory* (advisory opinion) ICJ GL Núm. 131, [2004] ICJ Rep 136 [139]; *Legality of the threat or use of nuclear weapons* (advisory opinion) [1996] ICJ Rep 226 [41].

- c) El Consejo de Seguridad debe ser informado de inmediato de las medidas tomadas en legítima defensa, las cuales deberán terminar en caso de que el propio Consejo tome acción al respecto.
- d) El artículo 51 se limita a ataques perpetrados por un Estado o bien a actores no estatales sólo en tanto sus actos puedan ser atribuidos a un Estado de conformidad con las reglas de responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos.

No obstante, desde 2014, poco más de una decena de Estados han informado al Consejo de Seguridad sobre acciones militares invocando el artículo 51 de la Carta de una manera que claramente va más allá de los límites de esta disposición. Desde 2021, el artículo 51 ha sido invocado por lo menos en 78 ocasiones y, de conformidad con información recabada por la Secretaría de la ONU, de enero a diciembre de 2024 el Consejo de Seguridad recibió 31 notificaciones haciendo referencia a este artículo.

Este incremento de notificaciones y, más importante aún, este viraje en la interpretación de la norma respondió al incremento de las actividades contra terrorismo por algunos Estados, en particular, en el contexto del conflicto armado en Siria donde la parálisis del Consejo de Seguridad llevó a algunos miembros a desarrollar un argumento creativo —y expansivo— de legítima defensa colectiva al amparo de la llamada “doctrina de no poder o no querer” (*“unwilling or unable doctrine”*). Esta aparente “doctrina” ha sido utilizada como un mecanismo para que algunos Estados justifiquen su uso de la fuerza de manera extraterritorial, unilateral y sin el consentimiento del Estado atacado, incluyendo los llamados “ataques preventivos”.

Como se explica en el documento de posición de México, sólo un puñado de Estados han recurrido a esta artimaña para intentar justificar su uso de la fuerza en ataques que de manera clara contravienen lo dispuesto por la carta de la ONU. No obstante, un considerable número de Estados han cuestionado o abiertamente se han opuesto a esta interpretación legal. Al mismo tiempo, la opacidad en los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad ha hecho que muchos otros países ni siquiera estén enterados de esta práctica y, por lo tanto, de sus alcances.⁴ Tomando en cuenta esta falta de aquiescencia, así como la falta de una práctica generalizada y de una *opinio juris* consistente, re-

⁴ Véase: Arrocha, P. (2019, abril 2). *An Insider's View of the Life-Cycle of Self-Defense Reports by U.N. Member States*, Just Security. <https://www.justsecurity.org/63415/an-insiders-view-of-the-life-cycle-of-self-defense-reports-by-u-n-member-states/>

sulta absurdo también considerar estas acciones como reflejo de una supuesta regla emergente de derecho internacional consuetudinario.

Desde 2018, que la Misión Permanente de México ante la ONU identificó esta situación, nuestro país puso el dedo en la llaga, no sólo dejando clara su posición en diversos debates tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad, sino que planteó que este tema fuese discutido por toda la membresía en el marco del Comité Especial de la Carta, órgano subsidiario de la Asamblea General. Esta propuesta tiene como objetivo crear un espacio dentro de la ONU para el intercambio de posturas y generar un repositorio de las opiniones de todos los miembros sobre el alcance y los límites del derecho a la legítima defensa. La iniciativa de México aborda cuestiones de procedimiento, transparencia y sustantivas en la invocación de este derecho, con el fin de proporcionar mayor claridad sobre su aplicación e interpretación.

Dado que dicho Comité opera bajo la tradición del consenso, evitando el voto en la toma de decisiones, año con año un grupo muy pequeño de Estados ha impedido que la propuesta mexicana sea incluida en su programa de trabajo sustantivo. Este bloqueo a sostener una discusión sobre un tema de importancia y alcance global de derecho internacional sólo puede responder a un factor: el interés de unos pocos en mantener la opacidad de la cuestión y perpetuar así la impunidad de esta práctica. No obstante, México ha seguido insistiendo cada sesión en su propuesta; el documento A/AC.182/L.168⁵ refleja la versión más actualizada, planteada en febrero de 2025. Además, durante su participación como miembro electo del Consejo de Seguridad para el periodo 2021-2022, México convocó a una reunión bajo el formato de “Fórmula Arria” para discutir esta cuestión.⁶

Cabe preguntarse ¿por qué México ha decidido ser tan vocal y activo en este tema? ¿por qué circular ahora un documento de posición jurídica como este? En primer lugar, ello responde a la posición histórica que ha tenido

⁵ UN. Doc. A/AC.182/L.168, *Discusión sobre la aplicación del artículo 51, a la luz de su interrelación con el artículo 2, párrafo 4, de la Carta de las Naciones Unidas*. <https://documents.un.org/doc/undoc/ltd/n25/041/93/pdf/n2504193.pdf>

⁶ Véase: Naz K. Modirzadeh and Pablo Arrocha O., “A conversation between Pablo Arrocha Olabuenaga and Naz Khattoon Modirzadeh on the origins, objectives, and context of the 24 February 2021 ‘Arria-formula’ meeting convened by Mexico” [2021] 8(2) JUFIL 291–342; Adil Ahmad Haque, “The use of force against non-state actors: all over the map” [2021] 8 JUFIL 278. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/20531702.2021.1997514?scroll=top&needAccess=true>

México de defender el derecho internacional y buscar que las relaciones internacionales se den en un marco de legalidad. La noción misma de legítima defensa reflejada en el artículo 51 de la Carta de la ONU es una aportación latinoamericana surgida de la Conferencia de Chapultepec.⁷ Y el sistema de seguridad colectiva asentado desde 1945 en la Carta es, sin lugar a duda, la piedra angular del derecho internacional contemporáneo. De tal suerte que cualquier intento de flexibilizar los márgenes de una cuestión fundamental como lo es la prohibición del uso de la fuerza, resulta inadmisibile, especialmente para los países que pueden ser víctima de ataques por otros más poderosos. Por tanto, México ha actuado en congruencia con su posición histórica de defensa del Estado de derecho y en pleno apego a sus principios constitucionales de política exterior.

Por otro lado, la coyuntura geopolítica ha vuelto a ésta una cuestión apremiante. La premisa sobre la que se basa la llamada “doctrina de no poder o no querer” es que si actores no estatales representan una amenaza a la paz y la seguridad de un Estado —a juicio de este— y el país en el que dichos actores se encuentran “no quiere o no puede” hacerles frente, el país que se considera amenazado puede hacer uso de la fuerza en contra de ellos sin requerir el consentimiento del Estado en cuyo territorio se encuentran. Esto, a todas luces, es una afrenta a la soberanía de los Estados. Y si bien su auge se dio en el contexto de la lucha contra el terrorismo —tema que ha suscitado debates más amplios de derecho internacional ante la falta de una definición internacionalmente aceptada de “terrorismo” y dada la amenaza que este fenómeno representa para la paz y seguridad internacionales— dicha doctrina no se limita a ese ámbito. De tal suerte que, a través de decisiones unilaterales, arbitrarias y politizadas, un Estado podría considerar que ciertos actores no estatales cumplen con las categorías antes descritas y recurrir al uso de la fuerza.

Estas son las líneas discursivas que los Estados Unidos han utilizado en tiempos recientes respecto de grupos del crimen organizado en México y en otros países de nuestra región, y que van dirigidas precisamente a identificar escenarios en los que potencialmente les sea posible argüir esa mal llamada “doctrina”, inclusive para un eventual uso de la fuerza de manera unilateral. Ejemplo

⁷ Véase: Haque, A. (2019, noviembre 5). “Clearly of Latin American Origin”: Armed Attack by Non-State Actors and the UN Charter, Just Security. <https://www.justsecurity.org/66956/clearly-of-latin-american-origin-armed-attack-by-non-state-actors-and-the-un-charter/>

de ello es la Orden Ejecutiva firmada por el presidente Donald Trump el 20 de enero de 2025 sobre la “designación de cárteles y otras organizaciones como organizaciones terroristas extranjeras y designaciones especiales de terroristas globales”.⁸

Es en este contexto que México optó por circular y dejar por escrito —y como documento oficial de Naciones Unidas— su postura jurídica sobre un tema de la mayor relevancia y gravedad, aún antes del inicio de la actual administración en nuestro país vecino del norte, con el objetivo de que no haya duda alguna sobre su posición y argumentación legal; dar visibilidad a esta cuestión; permitirle al resto de la membresía reflexionar sobre esta problemática actual e, inclusive, buscar el apoyo de otros países en la defensa del derecho internacional.

Así, la posición de México sobre esta cuestión ha quedado reflejada de manera clara y sin ambages en el párrafo 23 de su documento que, a la letra señala:

Consequently, and in line with this legal analysis, Mexico categorically rejects the notion of the purported “unwilling or unable doctrine” as a justification for invoking Article 51 of the U.N. Charter and the use of force, including preventively, against non-state actors. This purported “doctrine”, referenced by only a handful of States, contravenes customary international law and far exceeds the limits established by Article 51 itself. The argument that a State is “unwilling” or “unable” to control threats to its or another State’s security is very vague and can be applied arbitrarily and disproportionately against any State, particularly the most vulnerable ones, such as postcolonial and Global South countries. This purported “doctrine” contradicts the principles of sovereignty and territorial integrity and paves the way for abuses and expansive interpretations of the right of self-defence, which could severely undermine the collective security system.

Cabe señalar, finalmente, que este documento fue elaborado de manera conjunta por la Consultoría Jurídica de la Cancillería y la Misión Permanente de México ante la ONU, con el apoyo del Programa sobre Derecho Internacional y Conflictos Armados de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard (HLS PILAC, por sus siglas en inglés).

⁸ Véase: “Designating Cartels and Other Organizations as Foreign Terrorist Organizations and Specially Designated Global Terrorists”. (2025, enero 20). <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/designating-cartels-and-other-organizations-as-foreign-terrorist-organizations-and-specially-designated-global-terrorists/>