

SEGURIDAD INTERNACIONAL COLECTIVA Y CRISIS DEL GOLFO PÉRSICO

International law, like any other branch of law, is an instrument of social control. It is not, and cannot be, a self-executing system which operates in a social vacuum. Whether it serves civilising processes, or tends in the opposite direction depends on its subject in the double meaning of the term.

Georg SCHWARZENBERGER

SUMARIO: I. *El papel jurídico-político de la Organización de las Naciones Unidas.* II. *Reformas a la carta.* III. *Guerra del Pérsico.* IV. *Nacimiento y evolución de la crisis.* V. *Las medidas de embargo.* VI. *La resolución 678.* VII. *Anomalías jurídicas.* VIII. *El uso de la fuerza y el artículo 43 de la Carta.* IX. *Mutualización del sistema.* X. *Legítima defensa.* XI. *Conclusiones.*

I. EL PAPEL JURÍDICO-POLÍTICO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

La Organización de las Naciones Unidas (ONU), a pesar de su carácter político, es de igual modo una institución eminentemente jurídica; nació a raíz de un tratado que por su contenido es, a la vez, una verdadera Constitución, la cual le confiere su estructura, competencia y atribuciones a sus órganos.

Las actividades de la ONU conciernen directamente al orden jurídico internacional, en donde desempeña un papel de primera línea en el ejercicio de las dos funciones inherentes a todo orden jurídico: la creación y la aplicación del derecho.

La ONU, como toda institución jurídica, al entrar en contacto con las realidades cotidianas y bajo el impulso de las personalidades que la van conduciendo, va a experimentar una serie de transformaciones que no siempre fueron previstas por aquellos que establecieron sus estructuras, y muy lejos de la idea que podían hacerse de una evolución y un devenir que muchas veces se tornó en algo completamente diverso.¹

La reforma de la ONU es objeto de discusiones y debates desde hace mucho tiempo; la cuestión de la revisión de la Carta de San Francisco se encuentra en el orden del día de la Asamblea General desde 1969, y el Comité Especial de la Carta prosigue imperturbablemente su trabajo desde el año 1974.

Se puede decir que las revisiones que ha sufrido la Carta desde su creación no han sido hasta ahora más que sobre cuestiones relativamente menores: la ampliación del Consejo de Seguridad de once a quince miembros en 1963; el Consejo Económico y Social, de 18 a 27 en 1965, y luego a 54 en 1973; así como una enmienda al artículo 109, adoptada en 1965 (Conferencia de revisión).

Por el contrario, y a pesar de todas las viejas críticas y los proyectos intentados para la supresión o modificación del famoso “derecho de veto” en provecho de los cinco miembros permanentes, ninguna reforma ha podido ser adoptada a este respecto, pues implicaría, ni más ni menos, *la revisión de la Carta*.

Lo que frecuentemente se olvida es la función principal que desempeña el “derecho de veto”, que no es otra sino la de asegurar (M. Virally) el equilibrio entre sus detentadores, es decir, entre las grandes potencias. El veto otorga la garantía de que ningún miembro del Grupo de los Cinco podrá jurídicamente —apoyándose sobre una mayoría de otros Estados—, imponer su voluntad a otro miembro del grupo y hacer funcionar la maquinaria de la Organización en contra suya. Sin embargo, en la práctica se introdujo una flexibilización muy importante en este punto, desde que se decidió (1946) que la abstención voluntaria de un miembro permanente no era equiparable al veto del mismo. Este caso constituye un ejemplo notable, como lo ha señalado Michel Virally, de una costumbre modificativa de un tratado.²

1 Ver Virally, Michel, “L'ONU, devant le droit”, *Journal du Droit International: Clunet*, París, vol. 99, 1972, pp. 501-533.

2 Ver Virally, Michel, *L'organisation mondiale*, París, Armand Collin, 1972, pp. 96-107.

II. REFORMAS A LA CARTA

Sin duda el sistema constitucional de la ONU se inscribe dentro de la distinción clásica de las “Constituciones rígidas”, ya que toda reforma debe adoptarse por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Organización, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. De esta suerte, el “derecho al veto” interviene aquí también, con todas las consecuencias que se desprenden en caso de desacuerdo entre sus titulares (capítulo XVIII).

Así pues, si bien es cierto que estamos en presencia de una Constitución de una gran rigidez, también es cierto que la experiencia tomada de los derechos nacionales nos demuestra que con frecuencia las Constituciones más inmutables en su texto, son también aquellas cuyo espíritu es el menos respetado, encargándose la práctica ya sea de desvirtuar sus disposiciones, o bien de hacerlas caer en franco desuso.

Una de las razones por las cuales la Carta de las Naciones Unidas fue redactada en términos tan generales, fue el deseo de sus autores de que hubiera un margen de flexibilidad para la práctica posterior. Pero es evidente que ello ha conllevado el riesgo de que la práctica, al adquirir fuerza propia, ha motivado que en ocasiones se haya desarrollado en un sentido opuesto a la intención original de las partes.

Cuando la práctica se desarrolla en sentido contrario a los términos del tratado, esto plantea el problema de si debemos considerar como ilegal dicha práctica, o si constituye en realidad un medio de modificación del tratado.

En el caso de la Carta de las Naciones Unidas, que dispone que las reformas a la misma deberán adoptarse por voto mayoritario de las dos terceras partes (artículo 108), puede decirse, con M. Akehurst, que si esta disposición se extiende por analogía a las *reformas implícitas llevadas al cabo por la práctica*, parecería entonces que la misma práctica podría reformar la Carta siempre y cuando sea *aceptada* por las dos terceras partes de los miembros, incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.³

Las medidas coercitivas en sentido estricto, es decir, aquellas que se ocupan de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, pueden adoptar dos formas: el artículo 41 se refiere a las medidas coercitivas no militares, y el artículo 42 a las medidas de carácter militar.

3 Ver Akehurst, Michael, *Introducción al derecho internacional* (versión española y notas de Manuel Medina Ortega), Madrid, Alianza Editorial, 1972, pp. 293-346.

Un Estado no queda obligado a participar en las operaciones militares previstas por el artículo 42 si no ha celebrado el “convenio especial” bajo el artículo 43, mismo que ha quedado como letra muerta hasta la fecha. Esto no ha impedido a las Naciones Unidas el establecimiento de fuerzas por otros medios, como por ejemplo las fuerzas enviadas al Medio Oriente en 1956 (FENU), o al Congo Belga en 1960 (ONUC).

III. GUERRA DEL PÉRSICO

En la crisis del Golfo Pérsico, el Consejo de Seguridad, después de imponer diversas medidas de carácter comercial en contra de Irak exigiéndole el retiro inmediato e incondicional de todas las fuerzas iraquíes de Kuwait y del restablecimiento de la soberanía, independencia e integridad territorial de Estado invadido (resolución 674), autorizó a todos los Estados miembros, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, “a utilizar todos los medios necesarios para hacer respetar y aplicar la resolución 660 (1990)... así como para restablecer la paz y la seguridad internacional en la región”. Todos los Estados eran solicitados a proveer el apoyo necesario para tales acciones.

Esta acción, con referencia específica al capítulo VII de la Carta, constituyó una nueva aproximación a la instauración del concepto de seguridad colectiva. A semejanza de la anterior acción coercitiva dentro de Corea (1950), no llegó tampoco a existir aquí una base para el Consejo con el fin de poder movilizar una fuerza de Naciones Unidas para una acción militar coactiva. De aquí que el Consejo, de nueva cuenta, se dirigiera a los Estados miembros para actuar en su nombre a través de las medidas que pudieran ser necesarias. Pero esta vez, no se estableció un comando unificado, y el uso de la bandera de las Naciones Unidas no fue autorizado.

IV. NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LA CRISIS

Irak comparte una “zona neutral” rica en petróleo con Kuwait y Arabia Saudita. El problema fronterizo nunca fue realmente solucionado, desde que Kuwait logró su independencia hace ya cerca de treinta años. Irak, que reivindicaba el Emirato como parte de su territorio, terminó por reconocer su independencia en 1963.

Después de terminado el conflicto irano-irakí, que duró de 1980 a 1988, Irak comenzó de nuevo con su política de reivindicaciones frente a Kuwait, alegando la soberanía sobre dos islas (Bubigan y Warba), las cuales, según el Emirato, formaban parte integrante de su territorio.

Las negociaciones que se habían entablado para solucionar el diferendo fueron rotas abruptamente con la invasión, el 1o. de agosto de 1990, del territorio de Kuwait por la armada irakí (la mayor del mundo árabe).

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas adoptaría desde un principio una serie de resoluciones de orden esencialmente económico.

Todo el mundo pudo sorprenderse de que dichas resoluciones fueran adoptadas en esta fase, por unanimidad de los quince miembros del Consejo, incluyendo los cinco miembros permanentes, y en algunos casos por 13 votos a favor y 2 abstenciones (las de Cuba y la República de Yemen), pero sin ningún voto en contra.

Baste recordar las épocas en que todas las decisiones importantes se topaban con el voto de uno u otro de los miembros permanentes, paralizando así la acción del Consejo de Seguridad.⁴

V. LAS MEDIDAS DE EMBARGO

La principal medida en este periodo del conflicto fue *el embargo sobre las relaciones comerciales de Irak*, decidida el 6 de agosto de 1990, a través de la resolución 661. De conformidad con ésta, se prohibía la importación de todos los productos y materias primas provenientes de Irak o de Kuwait, así como la exportación o transbordo de productos provenientes de esos dos países, con excepción de productos con fines médicos o humanitarios.

Era la tercera vez, en 45 años, que el Consejo de Seguridad decretaba un embargo contra un Estado. Las anteriores ocasiones habían sido contra Sudáfrica, contra Rodesia y en el conflicto de Corea (1950-1953), aunque en este último incidente el problema tenía más aristas.

El control y aplicación de las medidas del “embargo” estaba asegurado principalmente por las embarcaciones de guerra presentes en el Golfo Pérsico, mediante una serie de controles, por vía de inspección, funda-

4 Hasta principios de 1991, la lista de vetos era la siguiente: 268 vetos en total, en los cuales 127 habían sido interpuestos por la Unión Soviética; 75 por Estados Unidos; 29 por Gran Bretaña; 20 por parte de China y 17 por parte de Francia. *United Nations Handbook 1990*, Nueva Zelanda, 1990.

mentalmente; también de manera eventual por detención de los buques, pero nunca confiscación o captura de los mismos, lo cual hubiera implicado un “bloqueo”.

El 9 de agosto el Consejo de Seguridad adoptó una nueva resolución (662), condenando la anexión de Kuwait por parte de Irak y declarando ésta como “nula de pleno derecho”.

El 16 de septiembre el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 667, que condenó la intromisión de soldados irakíes en las misiones diplomáticas extranjeras en Kuwait y que anunció consultas urgentes en vista de la adopción de nuevas medidas concretas, bajo el capítulo VII de la Carta, “en razón de la violación persistente por Irak de la Carta, de las resoluciones del Consejo, y del derecho internacional”.⁵

VI. LA RESOLUCIÓN 678

La nueva fase del conflicto se registró a partir del 29 de noviembre en virtud de la adopción de la Resolución 678, aprobada por 12 votos a favor, 2 en contra (Cuba y Yemen) y 1 abstención (China), esto es, sin que interviniera ningún “veto” de algún miembro permanente. Así, se autorizaba ahora a cualquier miembro de Naciones Unidas que cooperara con Kuwait a “utilizar todos los medios necesarios” para hacer respetar y aplicar las resoluciones adoptadas anteriormente en la materia, si para el 15 de enero de 1991 Irak no se hubiera conformado en su totalidad con las mencionadas resoluciones.

La adopción de la resolución 678 ha sido vista como *creadora de un precedente histórico*, por ser la primera vez desde la creación de la ONU que un texto autoriza a los Estados miembros a recurrir a todos los medios necesarios para neutralizar la acción bélica de Irak.

El caso que presenta mayores similitudes con el anterior, es el ocurrido en junio de 1950, cuando Corea del Norte cruzó el paralelo 38 e invadió Corea del Sur, y el Consejo de Seguridad se aprovechó de la ausencia del representante soviético (Malik) para adoptar una resolución por la que re-

5 De aquí que el 25 de septiembre de 1990, por 14 votos contra uno (Cuba), el Consejo adoptara la resolución 670, ampliando el embargo al tráfico aéreo de mercancías a destinación o en proveniencia de Irak. Por otra parte, es importante mencionar que la *Liga Árabe* condenó la invasión por 14 votos a favor y 5 en contra: Jordania, Sudán, Yemen, OLP, Libia (ausente) (3 de agosto de 1990). La OEA condenó en forma unánime la invasión (22 de agosto de 1990).

comendaba a los Estados miembros prestar la “ayuda necesaria” para repeler el ataque armado.⁶

Aun y cuando las fuerzas de Corea siempre se hayan ostentado como Fuerzas de Naciones Unidas, es dudoso que auténticamente lo fueran, pues todas las decisiones relacionadas con el funcionamiento de las fuerzas fueron adoptadas por Estados Unidos, y esto desde el nombramiento mismo del general McArthur como comandante al frente de dichas fuerzas. De aquí que bien puede estimarse que los Estados involucrados enviaban contingentes nacionales ejerciendo su derecho de legítima defensa colectiva conforme al artículo 51 de la Carta.⁷

VII. ANOMALÍAS JURÍDICAS

En la crisis del Golfo Pérsico no existió ninguna declaración formal de guerra entre Irak y los 28 Estados integrantes de la Fuerza Aliada. El voto aprobatorio de las resoluciones parlamentarias aprobando el recurso de la fuerza, fue en realidad interpretado como una autorización implícita del recurso de guerra. Este fue evidentemente el caso en Estados Unidos, en donde la decisión del recurso de la fuerza fue aprobado (13 de enero de 1991) por 52 votos contra 47 en el senado, y por 250 contra 183 en la Cámara de Representantes.⁸

6 En 1950 la Unión Soviética adoptó la política de *boicotear* al Consejo de Seguridad en protesta contra la negativa de éste a conceder el asiento que le correspondía a la China comunista. Si bien es discutible la extensión de la práctica desarrollada en relación con las abstenciones por ausencia de un miembro permanente, sin embargo, como bien apunta Michael Akehurst, el *boicot* soviético pudo haber constituido una infracción primera de las obligaciones de la Unión Soviética en virtud del artículo 28 de la Carta, que sostiene que el Consejo de Seguridad será organizado de modo tal que éste pueda funcionar en todo momento. Ver Akehurst, Michael, *op. cit.*, p. 306, nota 3.

7 Ver Vallat, F. A., “The Competence of the United Nations General Assembly”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, La Haya, vol. 97, t. II, 1959, pp. 258-260. Al comienzo de las hostilidades, el Consejo de Seguridad recomendó que “los miembros de las Naciones Unidas proporcionaran a la República de Corea la asistencia necesaria para repeler el ataque armado y restaurar la paz y la seguridad internacionales en la zona”, y que todo tipo de asistencia y fuerza militar se pusiese al mando de los Estados Unidos (*United Nations*, Doc. S/1511). Ver los textos de las resoluciones del Consejo de Seguridad del 27 de junio de 1950 y del 7 de julio del mismo año, en Sohn B., Louis, *The United Nations in Action*, Brooklyn, The Foundation Press, 1968, pp. 64 y 65.

8 Es el Ejecutivo, en Estados Unidos, quien ha adoptado unilateralmente las grandes decisiones militares, como fueron la serie de bombardeos a Vietnam, la incursión a Corea en 1950, la cuarentena cubana de 1962, la intervención en Granada en 1983, y la operación en Panamá en diciembre de 1989. En estos diversos casos el Congreso estadounidense se limitó a confirmar *a posteriori* las decisiones adoptadas por el Ejecutivo. Con todo, no hay que olvidar que en los términos de la War Powers Act del 7 de noviembre de 1973, el presidente está obligado a rendir cuentas al Congreso en las

Es claro que en la crisis del Golfo Pérsico no existió realmente una fuerza internacional de Naciones Unidas, sino más bien una yuxtaposición de contingentes nacionales colocados bajo el comando táctico del general americano Schwarzkopf, el cual había sido nombrado directamente por el presidente de Estados Unidos y no por el Consejo de Seguridad.

Es aquí, como dice Charles Rousseau, donde se constata una de las grandes anomalías dentro de la estructura de la fuerza multinacional: la misión de reconquistar Kuwait por las fuerzas antiirakíes era competencia de Naciones Unidas, puesto que sus atribuciones y límites habrían sido definidos por medio de la resolución 678, que autorizó el recurso de la fuerza, esto es, a través de un texto votado por una instancia internacional. Por consiguiente, la ejecución y la responsabilidad de esta misión debieron, en toda lógica, haber sido confiadas al Comité de Estado Mayor de la ONU que, a su vez, depende del Consejo de Seguridad (artículo 47 de la Carta).⁹

VIII. EL USO DE LA FUERZA Y EL ARTÍCULO 43 DE LA CARTA

Del conjunto de disposiciones de la Carta de Naciones Unidas se desprende que el recurso de utilizar la fuerza se encuentra prohibido, salvo que se lleve a cabo en las dos siguientes hipótesis: 1) en caso de legítima defensa individual y colectiva (artículo 51); 2) en caso de una acción que se efectúe en el marco de una operación autorizada por la misma Organización de las Naciones Unidas.

Aunque en un futuro el derecho internacional pueda desarrollarse en el sentido de considerar el no uso del recurso de la fuerza, cubriendo tam-

48 horas siguientes a toda incursión exterior de las tropas americanas, debiendo ser retiradas si el Congreso no otorga su acuerdo entre los 60 y 90 días posteriores a la notificación. La aplicabilidad de esta legislación resulta, a nuestro modo de ver, igualmente pertinente para el caso en que se alegara que se trata de una operación de policía internacional decidida conforme al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en el marco de la política de seguridad colectiva. Ver Glennon, J. Michael, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", *American Journal of International Law (AJIL)*, Washington, D.C., vol. 85, núm. 1, enero de 1991, pp. 74-88.

9 Entre las diversas reseñas aparecidas sobre el nacimiento y el desarrollo de la crisis del Golfo Pérsico, es de destacarse las excelentes crónicas realizadas por el profesor Charles Rousseau, aparecidas en varios números de la *Revista General de Derecho Internacional Público*. Ver Rousseau, Charles, "Chronique des faits internationaux", *Revue Générale de Droit International Public (RGDIP)*, París, t. 94, núm. 4, 1990, pp. 1091-1100; t. 95, núm. 1, 1991, pp. 149-153; t. 95, núm. 2, 1991, pp. 468-474.

bién nociones tales como la coacción política, ideológica y sobre todo económica, sin embargo, hasta la actualidad la regla consuetudinaria en la materia se limita a la noción de fuerza armada (resoluciones 2625 y 3314 de la Asamblea General).

Quien primero utiliza la fuerza armada, se presume (Resolución 3314) su carácter de *agresor*, pero podría en un momento dado destruirse esta presunción (ejemplo: piénsese en la noción de *defensa preventiva* tantas veces esgrimida por Israel), y en esta hipótesis dentro del Sistema de Naciones Unidas, sería el Consejo de Seguridad a quien normalmente incumbiría el papel de juzgar si dicha acción era legalmente justificada.¹⁰

Los artículos 42 y siguientes que conforman el corazón del capítulo VIII de la Carta, prevén que el Consejo de Seguridad, si estima que las medidas del artículo 41 (sanciones sin el empleo de la fuerza) se revelan inadecuadas, puede recurrir al uso de operaciones militares emprendidas por medio de fuerzas puestas a su disposición por los Estados miembros y conducidas por un Comité de Estado Mayor, integrado por los jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Es precisamente este elemento esencial del sistema de mantenimiento de la paz de la Carta —por el cual el Consejo de Seguridad estaba provisto de un poder de policía—, el que no pudo jamás concretarse por ausencia de los famosos “convenios especiales” del artículo 43, por el que todos los miembros de las Naciones Unidas se comprometían a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas para el propósito de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.¹¹

IX. MUTILACIÓN DEL SISTEMA

Esta mutilación del sistema de mantenimiento de la paz de la Carta suscitó una serie de desarrollos posteriores para permitir a la ONU hacer frente, al menos parcialmente, a sus responsabilidades en periodos de crisis. Por una parte, la extensión de las competencias de la Asamblea Gene-

10 Ver Gutteridge, J. A. C., *The United Nations in a Changing World*, Manchester, University Press, Oceana Publications London, 1969.

11 Ver Nicholas, H. G., *The United Nations as a Political Institution*, 55a. ed., Oxford, Oxford University Press, 1975, pp. 41-102; Colloque International de Nice, *L'adaptation de l'ONU au Monde d'Aujourd'hui*, París, A. Pédone, 1989. De este Coloquio véanse, en particular, las ponencias presentadas por los profesores Charles Chaumont y Francis Gérard, sobre el papel del Consejo de Seguridad y la necesidad de una fuerza permanente de Naciones Unidas; pp. 83-98 y 155-168, respectivamente.

ral, sobre todo a partir de la famosa resolución 377 (v) “Unión Pro Paz” de 1950, y por la otra, la instauración de una técnica mejor adaptada que la de la acción coercitiva a la coyuntura internacional del momento: las conocidas “operaciones para el mantenimiento de la paz”. Operaciones estas últimas no coercitivas, pero destinadas a ejercer una influencia moderadora por su presencia y por la ejecución de tareas de observación, vigilancia e interposición entre elementos antagonistas, pero sin recibir la autorización de emplear el uso de la fuerza, a no ser que fuera destinada a la propia y legítima defensa. Estas operaciones comportan igualmente las características de poseer el consentimiento de los Estados en cuyos territorios las fuerzas desarrollarían sus actividades bajo la autoridad del secretario general de la Organización.¹²

X. LEGÍTIMA DEFENSA

El concepto legal de legítima defensa colectiva (artículo 51) fue invocado en la crisis del Golfo casi inmediatamente después de la invasión de Irak. Como se recordará, Kuwait solicitó la ayuda de otros países, por lo que tanto Estados Unidos, como Gran Bretaña y Arabia Saudita adoptaron prontas medidas para prestar la asistencia requerida.

El Consejo de Seguridad, en su resolución 661, por la que se adoptaron sanciones conforme al artículo 41 (medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada), también incluía en su preámbulo un párrafo en donde se afirmaba el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado de Irak contra Kuwait.

Es cierto que al sostener la aplicabilidad de la legítima defensa colectiva en la situación del Golfo, el Consejo de Seguridad estaba reconociendo implícitamente que terceros Estados tenían el derecho de hacer uso del

12 Ejemplos: la crisis de 1956 en Medio Oriente provocada por la nacionalización de la compañía internacional del Canal de Suez. La crisis del Congo de 1960 (ONUC). La crisis derivada de los enfrentamientos entre las comunidades griega y turca en Chipre en 1964. La crisis resultante de las hostilidades entre los países árabes e Israel en 1973 (UNFIC y FUNU, respectivamente). Igualmente, la fuerza establecida por la resolución 425, del año de 1978, a consecuencia de la penetración de las fuerzas israelíes en el Líbano (FINUL). Ver Moskos, Charles, *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force*, University of Chicago Press, 1976. De acuerdo con Hans Kelsen, la acción en Corea y la resolución “Unión Pro Paz” podrían posiblemente estudiarse como ejemplos en los que nuevas normas se generan violentando el derecho anterior, esto es, el principio conocido como *ex injuria jus non oritur*, sufriría muy importantes excepciones. Kelsen, Hans, *Recent Trends in the Law of the United Nations*, Nueva York, Frederick A. Praeger, 1951, pp. 927-949 y 953-986.

recurso de la fuerza para ayudar a Kuwait, aun cuando dichos Estados no hubieran ellos mismos sufrido ningún ataque y no hubiera de por medio tratado, acuerdo o vínculos especiales con Kuwait.¹³

Hasta antes de la crisis del Pérsico, la legítima defensa colectiva había sido invocada solamente en contadas ocasiones. Ese fue, por ejemplo, el caso con los Estados Unidos para justificar su acción militar en favor de Vietnam del Sur, o de la Unión Soviética en su intervención en Checoslovaquia (1968) y en Afganistán (1979). En estos dos últimos casos la Unión Soviética fue muy criticada en el seno del Consejo de Seguridad, ya que se adujo que el artículo 51 de la Carta no era aplicable porque no hubo ninguna agresión armada. Sin embargo, la Unión Soviética se limitó a argumentar que la legítima defensa es un derecho natural e inalienable de los Estados, y que la Carta lo único que hace es limitarse a confirmar este derecho consuetudinario.¹⁴

De acuerdo con la resolución 678, de 29 de noviembre de 1991, el Consejo de Seguridad *autoriza* a todos los Estados miembros a que si para el 15 de enero de 1991 Irak no se ha conformado con las anteriores resoluciones, podrían usar de todos los medios necesarios para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región.¹⁵

Con excepción del término “autorizar”, como apunta E. V. Rostow, la resolución 678 cae dentro de aquel género de resoluciones que claramente alientan y apoyan una campaña de legítima defensa colectiva; por lo tanto, no puede caracterizarse como una acción coercitiva internacional emprendida por el Consejo de Seguridad.

La resolución mencionada, aun cuando sostiene que se actúe en aplicación del capítulo VII de la Carta, sin embargo no trata siquiera de asumir el control de la operación a través del Consejo de Seguridad, sino que éste, por el contrario, solicita a los Estados involucrados le tengan regu-

13 Ver, en este sentido Schachter, Oscar, “United Nations Law in the Gulf Conflict”, *AJIL*, Washington, D.C., vol. 85, núm. 3, julio de 1991, pp. 457-461. El punto, como dice O. Schachter, tiene su importancia, ya que juristas como Hans Kelsen y D. W. Bowett habían sostenido posturas contrarias, *idem*, p. 457.

14 Esta es una posición bastante antigua que, en muchas ocasiones, ha sido defendida por Estados Unidos y varias potencias occidentales. Ver el comentario de Antonio Cassese al artículo 51 de la Carta en Cot, J. P. y Pellet, A., *La Charte des Nations Unies*, Edit. Économica-Bruylant, 1985, pp. 768-794.

15 Ver los textos de las resoluciones 666, del 13 de septiembre de 1990; 667, del 16 de septiembre de 1990; 669, del 24 de septiembre de 1990; 670, del 25 de septiembre de 1990; 674, del 29 de octubre de 1990, y 678, del 29 de noviembre de 1990, en “Documents des Organisations Internationales”, *RGDIP*, París, t. 94, núm. 4, 1990, pp. 1177-1188.

larmente al corriente de las disposiciones que se adopten (punto 4 de la resolución 678).

El Consejo de Seguridad no realizó sesiones sobre la crisis del Golfo entre el 29 de noviembre, fecha de la resolución 678, y el 14 de febrero de 1991, cuando sesionó en secreto para discutir los aspectos políticos del fin de las hostilidades. Pero, además, el cese al fuego inicial en la guerra del Golfo se llevó al cabo en realidad no por medio de ninguna resolución acordada por el Consejo de Seguridad, sino por un *ultimatum* del presidente Bush, del 28 de febrero de 1991.¹⁶

De igual modo fue evidente para todos que durante el periodo de hostilidades, ni el secretario general ni ningún otro funcionario del Secretariado de Naciones Unidas, hizo el menor intento de ejercer el control sobre las operaciones militares, a pesar de que un Comité del Consejo supervisó activamente el programa de sanciones económicas.

Así pues, el término “autoriza” no podía implicar —dentro de la Resolución 678—, una transformación de campaña militar de legítima defensa colectiva, en algo semejante a una acción internacional coercitiva llevada al cabo por el Consejo de Seguridad.¹⁷

Es cierto que todo puede llegar a imaginarse cuando se hacen reflexiones *a posteriori*, y queremos en cierta forma reconstruir la historia; pero con todo, no podemos dejar de pensar que de manera muy semejante a la guerra de Corea de 1950-1953 —en donde la ficción de la Fuerza de Naciones Unidas permitió a Estados Unidos combatir en forma directa pero bajo ropajes solapados—, en el caso de la Guerra del Pérsico, la ficción de la Coalición Aliada permitió también a esta misma potencia llevar al cabo las directrices de su política exterior bajo el amparo y bendición del Consejo de Seguridad.

XI. CONCLUSIONES

En el seno de una sociedad desigual, en la que los sujetos de derecho aseguran ellos mismos la formación de las normas, no es difícil entender

16 Ver Rostow, V. Eugene, “Until What? Enforcement Action Collective Self-Defense?”, *AJIL*, Washington, D.C., vol. 85, núm. 3, julio de 1991, pp. 506-516. El *ultimatum* de Bush fue seguido por un acuerdo entre Irak y los comandantes de la Coalición Militar el 3 de mayo y después por la Resolución 687 del 3 de abril, por la cual el Consejo de Seguridad planteaba los términos de un cese al fuego permanente.

17 *Idem*, p. 509. También ver el artículo de Thomas, Frank M. y Faiza Patel, “U.N. Police Action in Lieu of War: The Old Order Change”, *AJIL*, Washington, D.C., vol. 85, núm. 1, enero de 1991, pp. 63-74.

que los más poderosos de entre ellos contribuyan de manera prioritaria a la estabilización de las relaciones de poder, pues por lo demás no olvidemos que todo derecho, por definición, tiende a definir y consolidar un determinado orden social.

El derecho internacional vendrá a ser en gran medida un producto de las relaciones de poder entre los actores de la sociedad internacional, y las funciones de este derecho serán en gran medida igualmente funciones de carácter político, en el sentido que la aplicación y formación de sus normas, van a constituir uno de los medios ideales que los Estados podrán utilizar con objeto de hacer prevalecer sus muy particulares y bien concretos intereses.

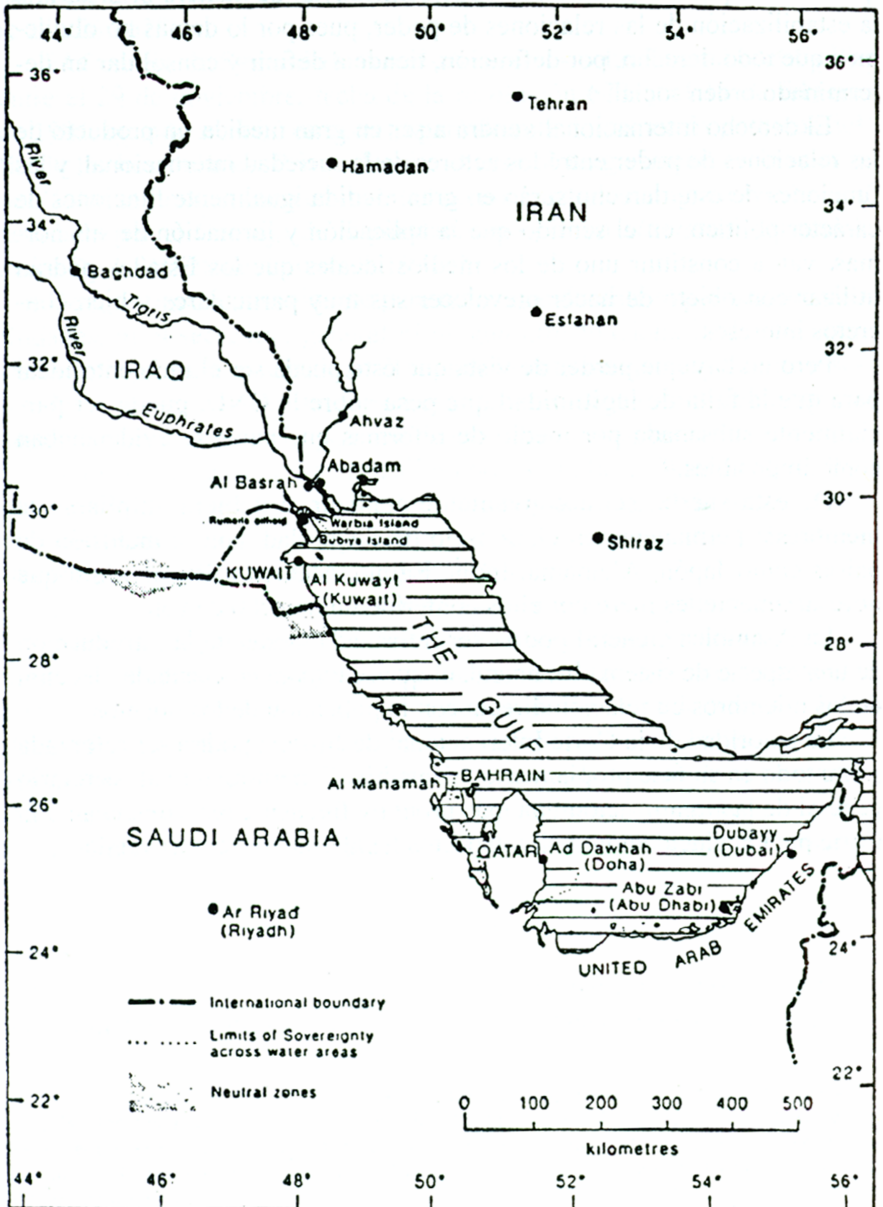
Pero no hay que perder de vista que éste pueda ser el momento ideal para que la falta de legitimidad que pesa sobre la ONU, pueda ser parcialmente subsanada por medio de reformas que antes se evidenciaban como imposibles.¹⁸

De esta suerte, sería conveniente analizar si debiera ampliarse la membresía permanente en el Consejo de Seguridad, con la inclusión de países como Japón, Alemania, India, Egipto, México o Brasil, y sin que necesariamente les fuere por ellos conferido un derecho de veto.

La Asamblea General podría ser reformada mediante la introducción de una especie de sistema bicamaral, el que se tomara en cuenta la elección de los miembros en relación directa con la población de los mismos.

La autoridad de la Corte Internacional de Justicia podría ser reforzada sobre todo en su fase propiamente “consultiva”, permitiendo al secretario general de la Organización una más pronta y frecuente recurrencia ante la Corte para la elucidación de los aspectos legales de una controversia.

18 Ver, en relación con estos aspectos, el artículo de Thomas, Frank M., “United Nations Based Prospects for a New Global Order”, *Journal of International Law and Politics*, Nueva York, vol. 22, núm. 4, verano de 1990, pp. 601-640.



Mapa tomado de *The Kuwait Crisis: Basic Documents*, Cambridge, Grotting Pub., 1991.