

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONSEJO DE SEGURIDAD

I. PLANTEAMIENTO

El Consejo de Seguridad recibió en 1945 la encomienda de mantener la paz y la seguridad internacionales, premisa fundamental de la cooperación y de las acciones concertadas de la institución naciente. La Carta¹ consignó como directriz señera de los “pueblos de las Naciones Unidas” evitar “el flagelo de la guerra”, “mantener la paz y la seguridad internacionales”, y, con tal fin, “tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”.

La paz alcanzó el rango de una obligación jurídica² y se consolidó una norma que había venido madurando consuetudinariamente con antelación a la Conferencia de San Francisco³

¹ Carta de las Naciones Unidas, párrafo primero del preámbulo y párrafo primero del artículo 1o. del capítulo inicial relativo a los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

² Artículo 2o., párrafo tercero.

³ Es obligada la referencia al Pacto *Briand Kellog* de 1928 que condenó el recurso a la guerra para la solución de las controversias internacionales y comprometió a las partes contratantes a renunciar a ella como un instrumento de política. Cabe decir que al iniciarse la Segunda Guerra Mundial en septiembre de 1939, sesenta y tres Estados habían ratificado el instrumento, entre ellos Italia, Alemania y Japón, las potencias del Eje. Era una norma jurídica de amplitud reconocida y dio pie al acuerdo de Londres del 8 de agosto de 1945 que sentó las bases del Tribunal de Nuremberg para juzgar a los jerarcas nazis por crímenes contra la paz y crímenes contra la humanidad. Más allá de que haya sido visto este tribunal como el administrador de una justicia de los vencedores contra los vencidos, fundamentó una parte importante de su acción en la norma

al imponer a los Estados la obligación de abstenerse de usar la amenaza y la fuerza en las relaciones internacionales. Quedaron únicamente en la Carta como opciones aceptadas legalmente para recurrir a la fuerza, la legítima defensa individual y colectiva en caso de ataque armado⁴ y la facultad del CS para mantener o reestablecer la paz y la seguridad internacionales a través de “demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”.⁵

II. EL MARCO JURÍDICO

Las competencias del CS están ubicadas dentro del marco jurídico de la Carta en general y no solo en los capítulos particulares que fijan y regulan sus competencias en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,⁶ y deben interpretarse y ejercerse dentro del espectro amplio del derecho internacional.

Su composición se previó reducida precisamente para lograr una acción “rápida y eficaz” y eludir el trabajo de asamblea que podría entorpecer la toma de decisiones, algo que no se logró del todo en razón del derecho de veto concedido a los miembros permanentes que hasta la fecha, cuando se entrecruzan sus intereses o visiones políticas, frenan la adopción de alguna resolución. Inevitablemente es un órgano político diseñado para actuar en situaciones de urgencia para implantar soluciones políticas, perder de vista tal condición sería ubicarse en el mejor de los mundos imposibles. Ello, sin embargo, no lo exenta de ajustarse a la juridicidad onusiana. En sus trabajos pondera las realidades políticas

preestablecida de la prohibición de la guerra, que hoy quisiéramos ver cumplida en plenitud. *Cfr.* Swift, Richard N., *International Law, current and classic*, EEUU, John Wiley & Sons, 1969.

⁴ Artículo 51.

⁵ Artículo 42.

⁶ Capítulos V-VIII.

imperantes y la correlación de fuerzas en una equis circunstancia, pero su actuar no se divorcia de los referentes normativos e institucionales. Es una premisa de obviedad cristalina, pero el comportamiento, sobre todo, de los miembros permanentes, no siempre hace honor a este presupuesto básico. Un representante del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte (RU), de esos que dan mala sombra en un país que ha engendrado a eminentes internacionalistas, llegó a sostener que la mayor parte del tiempo el Consejo de Seguridad decide políticamente y no bajo obligaciones de derecho internacional —se entiende lo primero, pero lo segundo es inaceptable— y se lució agregando: “Tener una responsabilidad internacional en materia de paz y seguridad no constituye una obligación bajo el derecho internacional.”⁷ Es esta una puerta de escape que los poderosos cultivan con denuedo en su ámbito interno.

El distanciamiento, en ocasiones abismal, entre el CS y los restantes Estados miembros de la organización tiene mucho que ver con la arrogancia de los influyentes y el desapego a los supuestos de la normatividad prevaleciente. Un tema objeto de preocupación dominante en las corrientes doctrinarias de la actualidad es la del “Estado de derecho internacional”, lo que conlleva la observancia del ordenamiento normativo y el fortalecimiento de las regulaciones existentes, a veces tan golpeadas, cuestión particularmente sensible en el capítulo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.⁸

⁷ “Most of the time the Security Council is dealing with decisions of policy, and not responding to an obligation under international law. Having a primary responsibility for international peace and security is not an obligation under international law...”, marzo de 2001. Citado por Mahubani, Kishore, “The Permanent and Elected Council Members”, en Malone, David M., *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*, EEUU, Lynne Rienr Publishers, 2004, p. 260.

⁸ *Cf.*: Franco, Samantha, “Estado de derecho internacional frente a las nuevas amenazas a la seguridad internacional”, en Becerra, Manuel y González Martín, Nuria, *Estado de derecho internacional*, México, UNAM, 2012, pp. 393-416.

La Carta contiene diversas menciones sobre el marco legal que constriñe al Consejo. La piedra de toque se encuentra en los cimientos filosóficos de la Organización: “...lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.⁹ Este señalamiento aparece en el artículo primero de la Carta y no es solo un dato ornamental. Del mismo modo, la Carta consigna que el CS procederá —nótese que el verbo contiene un sentido imperativo— de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Es un acotamiento lógico contundente.¹⁰ Y es de recordarse que desde la primera opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia en 1948 se estableció que la naturaleza política de un órgano no lo exenta de la observancia de disposiciones convencionales que lo rigen y que constituyen un límite a su poder y a sus criterios de decisión.¹¹

En la línea de los doctrinantes que insisten en el marco jurídico que sujeta al CS, Steven R. Ratner¹² advierte que el capítulo VI considera como medios idóneos para la solución pacífica de las controversias interestatales el recurso a acuerdos regionales y a otros medios pacíficos regulados sobradamente por el derecho internacional, tanto consuetudinario como convencional: la mediación, la investigación, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial. Añade que las resoluciones del Consejo se apoyan e invocan vertientes enteras del derecho internacional, como el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho in-

⁹ Carta de las Naciones Unidas, artículo primero, párrafo primero.

¹⁰ Artículo 24, párrafo 2. “En el desempeño de sus funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

¹¹ Torrecuadrada García-Lozano, Soledad, “Los límites a los poderes del Consejo de Seguridad. El caso de la comisión de compensación de las Naciones Unidas”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, España, 2010, p. 231.

¹² Ratner, Steven R., “The Security Council and International Law”, en Malone, David M., *op. cit.*, nota 7, pp. 591-605.

ternacional humanitario,¹³ el derecho del desarme. Basta repasar las resoluciones del CS para descubrir que sus decisiones se fundan en una multitud de instrumentos internacionales, entre ellos nos topamos con los Convenios de Ginebra de 1949, el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1968, la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de 1970 sobre las Relaciones de Amistad entre los Estados, las convenciones sobre el Terrorismo, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. La lista es inagotable y cada uno de los instrumentos da base para esclarecer y determinar la responsabilidad de los Estados en un conflicto y abre cauces para delinear las fórmulas de solución que se proponen u ordenan. La urgencia política encuentra acomodo en los moldes de regulación internacionalmente vigentes. Por otra parte, en su quehacer práctico, el propio Consejo contribuye a la génesis de nuevas formas de regulación. Un botón de muestra relacionado con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP's), es el fortalecimiento de la protección de niños y mujeres en los conflictos armados. Igualmente es foro de discusión de asuntos vitales como la no proliferación de armas nucleares y de otros temas del tablero político, cuya esencia y destino es el derecho internacional.

Si bien el CS dispone de una amplia discrecionalidad para adoptar sus resoluciones en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales —con la salvedad de las atribuciones que la Carta le otorga en otros puntos institucionales—, la dinámica compleja del mundo lo conduce a colaborar cada vez en mayor medida con los otros órganos, organismos y agencias del sistema de Naciones Unidas, por no decir con otros actores como las organizaciones no gubernamentales (ONG). Hoy día, para afrontar el problema del terrorismo, más allá de que sea una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, está obligado a laborar en conjunto con las entidades citadas por la sencilla razón de que las situaciones críticas demandan el ejercicio de la

¹³ *Ibidem*, pp. 593 y 594.

diplomacia preventiva y al concluir un conflicto no se le puede soltar a la deriva y es menester trabajar en el compromiso de la consolidación de la paz.

El desarrollo del derecho internacional ha venido madurando normas de *jus cogens* o imperativas, entendidas como aquellas de rango convencional o consuetudinario que no pueden ser derogadas por otras normas, salvo que llegaran a alcanzar la índole imperativa. La cuestión es determinar qué normas en esta época han llegado a ese punto y prevalecen al respecto posiciones disímboles entre los doctrinantes. Parece existir coincidencia sobre la prohibición del uso de la fuerza, el derecho de legítima defensa, la prohibición del genocidio, la prohibición de la discriminación racial y la esclavitud, y el derecho a la libre determinación. Respecto a los derechos humanos, pueden identificarse el derecho a la vida, a la salud, la prohibición de la tortura, el derecho a un juicio justo en una causa de orden penal.¹⁴ Por supuesto, cada enunciado abre un potente caudal de interpretaciones que se trasminan por un sinfín de recovecos normativos.

III. LA RESPONSABILIDAD PRIMORDIAL

En el CS fue delegada y concentrada “la responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales y, en consonancia,¹⁵ los Estados miembros reconocieron en el instrumento fundacional que el CS actúa en su nombre, y para cumplir con tan elevado cometido le extendieron atribuciones para buscar arreglos a los conflictos por medios pacíficos e imponer medidas coercitivas con carácter obligatorio para todos los miembros de la Organización, tal como lo previenen los capítulos VI y VII de la Carta.

La expresión en español “responsabilidad primordial”, “*primary responsibility*” en inglés y “*responsabilité principale*” en francés,

¹⁴ Wet, Erika de, *The Chapter VII powers of the Security Council*, EEUU, Hart Publishing, 2004, pp. 187 y ss., y 219 y ss.

¹⁵ *Idem*.

aluden a una primacía conferida al CS, pero sin excluir la existencia de una responsabilidad secundaria o subsidiaria depositada en la Asamblea General, según se desprende de la lectura de la Carta y tal como lo clarificó la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia, *Ciertos Gastos de las Naciones Unidas*, del 20 de julio de 1962.¹⁶

En esta lógica y en virtud de su responsabilidad secundaria o subsidiaria, la Asamblea tiene limitaciones explícitas:

- El órgano deliberativo puede discutir una cuestión sin que pueda llegar a adoptar alguna resolución mientras el CS se esté ocupando de ella, a menos que el propio Consejo le solicite un pronunciamiento.¹⁷
- En la eventualidad de que la Asamblea adopte una resolución, se encuentra impedida de adoptar medidas que impliquen “acción”. De tal suerte, la AGNU debe referir al Consejo toda cuestión que requiera acción “antes o después de discutirla”,¹⁸ previsión que salva la capacidad ejecutiva del CS bajo el capítulo VII, cuyo título es precisamente “Acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”. La letra de la Carta reserva a este órgano, de manera inequívoca, la aptitud de adoptar acciones en el campo de referencia.

Con todo, la Opinión Consultiva, *Ciertos Gastos de las Naciones Unidas*, de 1962 realizó una interpretación teleológica y superó el sentido literal de la Carta. La Corte Internacional de Justicia (CIJ) concluyó que la palabra acción, carente de calificativo

¹⁶ “...la Corte estimó que, en virtud del artículo 24, el Consejo de Seguridad tenía en esta materia una responsabilidad primordial, pero no exclusiva. La Carta indicaba muy claramente que también la Asamblea General debía ocuparse de los asuntos relativos a la paz y la seguridad internacionales”. Organización de las Naciones Unidas, *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, Nueva York, 1992, p. 84.

¹⁷ Artículo 12.

¹⁸ Artículo 11, párrafo 2.

alguno en el texto, debía leerse en realidad como “acción coercitiva”, por lo que las acciones reservadas al CS vienen a ser las de tipo coercitivo, contenidas en el capítulo VII. A la Asamblea General le fue reconocida entonces la facultad para decidir y emprender acciones correspondientes a su responsabilidad subsidiaria, siempre y cuando, importa subrayarlo, no sean de naturaleza coercitiva,¹⁹ y sus resoluciones posean únicamente valor de recomendación. Obviamente, la Opinión Consultiva carece de fuerza obligatoria, pero entraña un peso importante en la definición de las facultades de ambos órganos.

Correlación obligada de la *responsabilidad primordial* es el compromiso de los demás miembros de la organización de aceptar y cumplir las decisiones del Consejo.²⁰ Uno de los principios rectores de la organización consagra el deber de los miembros de prestarle a la organización “toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con la Carta” y, a través de una obligación de no hacer, asumen el compromiso de no ayudar a Estado alguno contra el cual la Organización ejerza acción preventiva o coercitiva.²¹ Más aún, en el principio seis del artículo 2o., la Organización, en virtud de su universalidad, está facultada para obligar a los Estados no miembros a conducirse conforme a su régimen, “en la medida necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales”. La magnitud de esta disposición hunde sus raíces en la premisa inobjetable de que la prohibición del uso de la fuerza había alcanzado estatura consuetudinaria para 1945.

En los tiempos que corren, prácticamente la totalidad de los Estados del mundo son parte de la Organización y están bajo la cobertura jurídica del régimen pactado en San Francisco, y se antoja un tanto ocioso abundar en la discusión sobre la índole universal del precepto o de tratar de enarbolar el principio del derecho de los tratados *res inter alios acta*. Por otro lado, es irrefutable la

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias...*, cit., nota 16, p. 84.

²⁰ Artículo 25.

²¹ Artículo 2o., párrafo 5.

calidad de norma imperativa de derecho internacional del precepto, tal vez el único caso incuestionable de una norma de *jus cogens*,²² aun cuando algunos Estados con pirotecnia reprochable lanzan argumentos para darle vuelta a esta prohibición categórica.

La Resolución Unión Pro Paz, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de noviembre de 1950,²³ pretendió vulnerar el carácter prioritario del CS en el campo de mantenimiento de la paz. La histórica Resolución fue dictada dentro del contorno de la Guerra Fría, en medio de desafíos amenazantes, al extremo de que el general Douglas Mac Arthur proponía con soltura el uso de las armas atómicas contra China durante la Guerra de Corea.

El 25 de junio de 1950 Corea del Norte inició un ataque masivo contra Corea del Sur. Sin demora, el Consejo adoptó una resolución llamando al atacante a retirarse allende del paralelo 38 y, en una segunda resolución²⁴ del 27 de junio, recomendó a los Estados asistir a la parte agredida para repeler la agresión y reestablecer la paz y la seguridad internacionales en el área. Una tercera resolución, diez días después, solicitó a los Estados miembros que asistieran a Corea del Sur y colocaran sus fuerzas bajo el comando unificado de los Estados Unidos que designaría al comandante general de las tropas.²⁵ Tal celeridad supondría

²² Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, artículo 53. “Tratados que están en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general (*jus cogens*). Es nulo todo tratado que, en el momento de su celebración esté en oposición con una norma imperativa de derecho internacional general. Para los efectos de la presente Convención, una norma imperativa de derecho internacional general es una norma aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter”.

²³ A/RES/377(V). 5 votos en contra: RSS Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, RSS Ucrania, URSS.

²⁴ R. 83 (1950) aprobada el 27 de junio de 1950.

²⁵ Stueck, William, “The United Nations, the Security Council, and the Korean War”, en Lowe, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war*, EEUU, Oxford University Press, 2008, p. 266.

una eficiencia plausible del CS para ejercer su responsabilidad primordial, si no fuera porque ello ocurrió gracias a la ausencia de la Unión Soviética que tras la agria experiencia optó por retornar al Consejo el primero de agosto, enarbolando el veto para nunca más ausentarse. La discusión sobre si había sido legal o ilegal la votación en ausencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) quedó irresuelta. En un sentido se escuchó que era imprescindible el voto de los cinco permanentes para la toma de una decisión, y en contrario que la ausencia del Consejo era violatoria de la obligación de los miembros del mismo de tener en todo tiempo “su representante en la Sede de la organización”.²⁶ En la práctica y en ocasiones se da una ausencia voluntaria para no participar en una votación cuando uno de los quince está en desacuerdo con los términos de un proyecto de resolución.

Ante el retorno de la URSS, los Estados Unidos, inclinados a arrojarse con la Asamblea General, órgano en donde contaba con una mayoría holgada en esos tiempos, promovieron la adopción de la Resolución Unión Pro Paz, cuya finalidad fue trasladar asuntos del Consejo de Seguridad a la Asamblea General cuando la interposición de un veto trabara su actividad. La Resolución estableció que la Asamblea podía reunirse en sesión extraordinaria a solicitud de la mayoría de sus miembros, o a petición de siete miembros cualesquiera del Consejo, lo que implicaba que la medida podía adoptarse sin necesidad de que concurrieran todos los votos de los miembros permanentes. Recomendó que los Estados miembros podrían poner a disposición elementos de sus fuerzas armadas para ser utilizados por la organización, y el secretario general estaría en aptitud de nombrar a un grupo de militares para dar su consejo técnico. Creó la Comisión de Medidas Colectivas, avalando la posibilidad de que el órgano deliberativo to-

²⁶ Artículo 28, párrafo 1. “El Consejo de Seguridad será organizado de modo que pueda funcionar continuamente. Con tal fin, cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá en todo momento su representante en la sede de la Organización”.

para medidas que entrañaran acción, con rango exclusivamente de recomendación.²⁷

Es de aclararse que la Resolución Unión Pro Paz no influyó en la decisión de participar en la guerra de Corea, pues el Consejo lo había determinado en virtud de la ausencia de la Unión Soviética, pero en cambio abrió las puertas para que la Asamblea General prosiguiera ocupándose de la cuestión.²⁸ Zaum ofrece una relación ilustrativa de los casos trabajados por las Naciones Unidas sobre el soporte de la Resolución Unión Pro Paz. Vale la pena notar que la resolución no cayó en vida vegetativa luego del conflicto de Corea,²⁹ puesto que ha sido invocada en once ocasiones tanto por la Asamblea General como por el propio Consejo de Seguridad. En este último supuesto quedaron los casos de la invasión por Israel, el Reino Unido de la Gran Bretaña y Francia contra Egipto, y el de la invasión de la Unión Soviética a Hungría en 1957, remitidos por el propio CS a la Asamblea General. En 1967 fue la última ocasión en que la Resolución Unión Pro Paz fue invocada en la AG a petición de Qatar con el fin de tratar el asunto de Jerusalén y los territorios ocupados por Israel.

La caída del telón de la Guerra Fría despejó las desavenencias entre los rijosos superpoderes y el veto disminuyó notablemente; en paralelo, la Resolución Unión Pro Paz cayó en desuso. Al mismo tiempo, los acomodos políticos dentro de la ONU han delimitado las esferas de acción de la Asamblea General y del Consejo, y no se antoja viable una colisión de magnitud preocupante entre Asamblea y Consejo.

En cambio, un pendiente es fortalecer a la Asamblea General a fin de que pueda contar con un Informe Anual del Consejo lo suficientemente explícito sobre sus decisiones y fundamentacio-

²⁷ Seara Vázquez, Modesto, *Tratado General de la Organización Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 143 y ss.

²⁸ Zaum, Dominik, “The Security Council, the General Assembly, and war: The uniting for peace resolution”, en Lowe, Vaughan *et al.*, *op. cit.*, nota 25, p. 159.

²⁹ *Ibidem*, pp. 160-167.

nes, pero es todavía pedirle peras al olmo pese a que es una cuestión sensible reiteradamente planteada.

IV. CAPÍTULO VII

En el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, a fin de hacer efectivo el régimen de paz, se han conferido al Consejo de Seguridad en el capítulo VII facultades para tomar acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión. Cabe aclarar que en la Carta se enuncian los supuestos, pero por ningún lado aparecen pistas sobre su significado y, por otra parte, el Consejo no ha seguido una práctica uniforme que permita dilucidar el sentido de los términos que guarda el texto. Mayormente, el CS ha basado sus determinaciones en el supuesto de las amenazas a la paz, en el que han cabido situaciones de índole diversa.³⁰

Con arreglo al artículo 39,³¹ el Consejo procede a determinar la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento a la paz o un acto de agresión. Cumplido el trámite, el Consejo para adoptar decisiones tiene a su alcance tres tipos de facultades: las preventivas,³² cuyo fin es impedir que una situación crítica se agrave; en segundo lugar aparecen las medidas de mayor calado,

³⁰ Farrall, Jeremy Matam, *United Nations sanctions and the rule of law*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2009, p. 64.

³¹ Serna Galván, Mónica Lourdes de la, “Interpretación del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas (amenazas a la paz) por el Consejo de Seguridad. ¿Es el Consejo de Seguridad un legislador para toda la comunicación internacional?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XI, 2011, pp. 147-185.

³² Artículo 40: “A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales”.

propiamente las coercitivas, entendidas, según la Opinión Consultiva, *Ciertos Gastos*, de 1962, como aquellas que se imponen en contra de la voluntad de un Estado, obligatorias para todos los Estados miembros e incluso para los no miembros con apego al artículo 2o., párrafo seis de la Carta. Estas se bifurcan en aquellas que no implican el uso de la fuerza y en las que conllevan esta clase de solución extrema.

1. *Medidas que no implican el uso de la fuerza*

En el artículo 41 de la Carta se encuentran las medidas que no comprenden el uso de la fuerza. Tal como está redactada la Carta, abarcan “la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de las relaciones diplomáticas”.³³ No siendo la opción más grave, de todas maneras su adopción suele seguir un *vía crucis* institucional por las posiciones a menudo antagónicas en el Consejo de Seguridad, fruto de intereses económicos, enredos geopolíticos y alianzas políticas soterradas o vergonzantes a pleno sol.

Estas medidas son conocidas como sanciones, sin embargo, el término no aparece en ningún resquicio de la Carta. En el transcurrir de la vida institucional el uso lo ha acreditado en la jerga de la organización y ha ganado aceptación generalizada,³⁴ sin embargo, incluso la expresión es moneda de curso corriente en los medios académicos.

La era de las sanciones realmente fue proyectada al final de la Guerra Fría; Kofi Annan declaró que “las sanciones son una de las características definitorias de la era de la posguerra

³³ Artículo 41.

³⁴ Gallo Covián, Virginia *et al.*, “Las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los derechos humanos. Relaciones peligrosas”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VIII, 2008, p. 250.

fría”,³⁵ aunque previamente la ONU había impuesto sanciones a Rodesia y Sudáfrica. La efectividad de las sanciones muestra alcances variados, bien porque carecen de enfoques adecuados cuando son diseñadas o porque los gobiernos de los Estados sancionados, con todo y el desgaste que padece la soberanía en tiempos de acusada globalización, continúan teniendo capacidad de resistencia interna. La experiencia de Irak es ilustrativa. Las sanciones se impusieron luego de sobrevenir la invasión a Kuwait a través de la R. 660³⁶ (1990), pero no lograron forzar al gobierno de Saddam Hussein a salir del vecino país. Derrotado y arrasados sus ejércitos, las sanciones fueron ratificadas en abril de 1991³⁷ al fin de la Primera Guerra del Golfo Pérsico y extendidas hasta 2003.

Un aspecto a tomar en cuenta es que terceros Estados, no los destinatarios de las sanciones, se encuentran ocasionalmente imposibilitados de cumplirlas, como acontece con los Estados vecinos cuando sus fronteras están descontroladas, y las bandas y las fuerzas armadas cruzan las líneas de demarcación a su antojo; del mismo modo porque carecen de infraestructura técnica o de la fortaleza institucional para promover legislaciones y trazar las políticas requeridas; influye también la interacción económica que guardan terceros Estados con el sancionado, lo que impide por razones de interés que apliquen las medidas coercitivas.

Sobre este último punto, la Carta previó en 1945 la situación de algún Estado que padeciera problemas económicos *originados por la ejecución de dichas medidas* y dispuso que el afectado tuviera el derecho de consultar al CS con miras a que se consideraran las situaciones particulares y, en esa inteligencia, se buscara alguna solución.³⁸ Ver-

³⁵ Wallensteen, Peter, “Nota introductoria”, en Rosas, María Cristina, *Sanciones, zanahorias y garrotos*, México, UNAM-Sistema Económico Latinoamericano, 2003, pp. 36 y 37.

³⁶ Aprobada por el Consejo de Seguridad el 9 de agosto de 1990.

³⁷ R. 687 (1991) aprobada por el Consejo de Seguridad el 3 de abril de 1991.

³⁸ Carta de las Naciones Unidas, artículo 50. “Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas

bigracia, las sanciones impuestas a Irak entre 1990 y 2003 fueron ignoradas por los Estados vecinos, Turquía y Jordania aliados de los Estados Unidos y Siria, que bajo la sombrilla de Francia y de la Federación Rusa continuaron comprando petróleo al Irak.³⁹ Por otra parte, el CS no ha destacado por adoptar una segunda ronda de sanciones en contra de los Estados en desacato al cumplimiento de las sanciones ordenadas.

El capítulo de las sanciones ha dado lugar al establecimiento de comités de sanciones dentro de las recomendaciones del CS que las imponen con el objeto de vigilar su observancia, elaborar las listas de gobiernos, entidades y personas sujetas al régimen punitivo, y aprobar las excepciones aceptables para vender o comprar los bienes sujetos a prohibición. Los comités llegan a alcanzar mayor importancia que las previsiones sustantivas por la implementación de sus señalamientos en el teatro de la realidad. Los comités se integran con los representantes de los Estados miembros del Consejo de Seguridad, aunque lo hacen a título personal y no en función de su Estado, y tienen la característica notable de trabajar por la vía del consenso, lo que equivale a que cada uno de los quince, y no solo los permanentes, tienen el derecho de veto para oponerse a una determinada decisión. Es también un rasgo distintivo el hecho de que la presidencia de los comités es ocupada usualmente por el representante de un miembro no permanente.⁴⁰

En un primer nivel de preocupaciones deben contemplarse las consecuencias devastadoras que acarrea la aplicación indiscri-

económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas”.

³⁹ Méndez-Silva, Ricardo, “La globalización corrompe globalmente: el Programa Petróleo por Alimentos”, en Méndez-Silva, Ricardo, *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 105 y 106.

⁴⁰ Rubio Fernández, Eva María, “La otra cara de la reforma del Consejo de Seguridad. Sus métodos de trabajo”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VIII, 2008, p. 430.

minada de sanciones a las poblaciones. Las dictadas contra el Irak tuvieron lugar con una experiencia mínima en la materia, pues eran escasas las situaciones que la organización había impuesto en 1990 y tuvieron carácter omnímodo con la excepción solo de los alimentos y los bienes humanitarios. Produjeron sufrimientos calamitosos a los iraquíes y golpearon brutalmente a la infraestructura, ya de por sí dañada en la guerra con Irán, 1980-1988, y rematada por los estragos de la guerra de 1991.

La prohibición de exportar el petróleo le ocasionó a Irak la falta de divisas para adquirir los alimentos que en proporción importante se adquirirían fuera del país. El problema era esencialmente moral y no de estrategia sancionadora. Las medidas coercitivas aplicadas conforme al artículo 41 terminaron por ofender al régimen de los derechos humanos y socavaron derechos básicos de la persona, el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la educación, cuando menos, en virtud de decisiones tomadas por uno de los órganos principales⁴¹ de las Naciones Unidas. El paisaje de catástrofe humanitaria movió a organizaciones no gubernamentales, diplomáticos y especialistas a buscar fórmulas que atenuaran el rigor de las medidas. En el derecho penal interno las sanciones se personalizan en el responsable de un acto delictivo; sin embargo, en la mecánica de las Naciones Unidas las medidas coercitivas se lanzaron en esa oportunidad de manera general e indiscriminada, habiéndose ensañado con el grueso de los habitantes, el elemento más sensible y vulnerable de la composición estatal.

Hacia fines de los años noventa y principios de los dos mil funcionaron los llamados procesos de *Interlaken* (1998-1999), el de *Bonn-Berlín* (1999-2000) y el de Estocolmo (2002) auspiciados por los gobiernos suizo, alemán y noruego respectivamente,⁴² que por medio de un esfuerzo interdisciplinario congregaron a

⁴¹ Wet, Erika de, *op. cit.*, nota 14, pp. 219 y ss.

⁴² Cortright, David y López, George A., "Reforming Sanctions", en Malone, David M., *op. cit.*, nota 7, p. 4; Rosas, María Cristina, *op. cit.*, nota 35, pp. 106-108.

diplomáticos, políticos y académicos para focalizar las sanciones en los gobernantes, en la congelación de fondos financieros estatales en el extranjero o privados de funcionarios públicos o personas privadas, en la prohibición de la compra y venta de armas, de refacciones y de asesoría militares. En una época en la que el calificativo “inteligente” se dedica a artículos y servicios diversos del mundo comercial, las sanciones selectivas son llamadas coloquialmente “sanciones inteligentes”.⁴³

En el despliegue de los años noventa, las sanciones remodeladas se aplicaron en Haití, Angola y contra algunos miembros del gobierno libio.⁴⁴ En el caso de Afganistán, el CS impuso las *sanciones inteligentes* en 1999⁴⁵ contra los talibanes y los miembros de Al-Qaida, tras los atentados contra las dos embajadas norteamericanas en Kenya y Tanzania un año antes. Sorprende que en 1999, aplicadas todavía con dureza las sanciones contra Irak desde 1990, las impuestas en el caso afgano fueron matizadas acorde con la versión “inteligente”.

El Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio en su informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, concluyó que las sanciones “son una herramienta vital, aunque imperfecta” para hacer frente a las amenazas a la paz y lograr el acatamiento de las resoluciones del Consejo, y recomendó la adopción de un conjunto de criterios para afinarlas, dotarlas de efectividad y, sobre todo, aliviar sus efectos dañinos, entre ellos:

- Establecer mecanismos de vigilancia sobre el régimen punitivo.

⁴³ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, A/59/565, 1o. de diciembre de 2004, párrafos 178-182, pp. 57 y 58.

⁴⁴ Wallensteen, P., “La adaptabilidad de la ONU: agenda amplia, poder cambiante”, en Rosas, María Cristina, *60 años de la ONU: ¿qué cambiar?*, México, UNAM-Australian National University, 2005, p. 87.

⁴⁵ R. 1267 (1999) aprobada por el Consejo de Seguridad el 15 de octubre de 1999.

- Solicitar a los comités de sanciones del Consejo⁴⁶ y vigilar su aplicación.
- Dictar mejores directrices, y elaborar procedimientos detallados y adecuados para la presentación de los informes estatales respecto al cumplimiento de las medidas tendientes a hacer efectivo el régimen de sanciones.
- Mejorar los procedimientos para mantener actualizadas y correctas las listas de los gobiernos, grupos y personas destinatarias de las sanciones selectivas.⁴⁷
- La designación de un funcionario por el secretario general para analizar los mejores medios para imponer sanciones.
- La recomendación para que los Estados donantes de ayuda humanitaria efectúen mayores aportaciones para fortalecer la capacidad jurídica, administrativa, policial y de control de fronteras a fin de que los Estados miembros apliquen las sanciones en mejores condiciones.
- La adopción por el CS de “sanciones secundarias” a quienes violen la orden de imponer las dictadas en primer lugar.
- El establecimiento de un mecanismo de auditoría para supervisar la administración de las sanciones.
- Avanzar en la concesión de exenciones por motivos humanitarios y evaluar periódicamente los efectos sobre la población.

⁴⁶ De hecho en las resoluciones del Consejo que aprueban sanciones se crean comités para instrumentarlas y supervisar su ejecución. Estos llegan a alcanzar una importancia considerable pues extienden en el tiempo y en la práctica la operación original de una R. Como se explica más adelante, funcionan a través del consenso de los quince miembros del Consejo. En el conflicto de Irak, el Comité creado en 1990 tuvo una gran responsabilidad por la demora de autorizaciones para la adquisición de bienes esencialmente humanitarios y en la falla en la vigilancia del régimen, lo que originó abusos y corrupción.

⁴⁷ Un motivo de preocupación es la inclusión de personas y grupos con la etiqueta de terroristas y objeto de congelamiento de sus bienes sin que existan fundamentos serios.

Siendo como lo es una asignatura pendiente de las Naciones Unidas, la Cumbre Mundial de 2005 retomó las preocupaciones e inquietudes del GAN⁴⁸ y recogió el guante al menos en el plano declarativo. En el Documento Final se encuentran los siguientes criterios:

- las sanciones deben ser cuidadosamente selectivas;
- deben apoyar objetivos claros;
- los objetivos deben ser cumplidos;
- deben orientarse a la obtención de los resultados previstos;
- es menester prever las consecuencias adversas, sobre todo las socioeconómicas y las humanitarias, y
- debe existir una supervisión eficaz y un examen periódico del régimen.⁴⁹

Los criterios anteriores son una especie de guías para la acción, acaso más para la introspección moral de los miembros del Consejo. Las elaboraciones de los dos documentos citados tienen calidad de recomendación, pero recogen la inquietud dominante en los círculos diplomáticos y académicos para que las sanciones surjan de una ponderación sesuda y comprendan salvaguardias humanitarias.

La presión de la opinión pública hizo eco en el CS. Un año después de la Cumbre de 2005 el Consejo trató el problema de las sanciones. A través de la R. 1730⁵⁰ (2006) consideró que las sanciones “son un instrumento importante para el mantenimiento y el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales” y se pronunció por velar para que fueran “cuidadosamente selectivas para apoyar objetivos claros y se apliquen de tal manera que su eficacia compense las posibles consecuencias adver-

⁴⁸ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro...*, *cit.*, nota 43.

⁴⁹ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, R. 60/1, aprobada por la Asamblea General el 16 de septiembre de 2005, p. 28.

⁵⁰ Adoptada por el Consejo de Seguridad el 19 de diciembre de 2006.

sas”.⁵¹ El calificativo selectivo ya es un añadido inseparable del término sanciones, tal como lo propusieron las discusiones de los años noventa. Que lo asuma el CS es un indicio alentador, pero es deseable que a la hora de la verdad no sean como los pasos del cangrejo. Las sanciones dictadas contra Irán dirigidas a que concentre su programa nuclear a fines pacíficos ya vulneran a la población.

Un avance digno de remarcar en este campo ha sido la creación de la figura del *Ombudsman*, aunque funciona dentro de una esfera cuidadosamente limitada. La inclusión de personas sancionadas en las resoluciones del CS empezó a causar problemas porque la inclusión de presuntos responsables ocurría con acusaciones frecuentemente sin respaldo dando lugar a injusticias, y si es cierto que el reino de los derechos humanos muestra una currícula de brillantes logros, sucedía que las determinaciones del CS en materia de sanciones habían sido ajenas a garantías mínimas, como el derecho de una persona a ser escuchada y a conocer los elementos de una acusación en su contra. La situación fue notoria en las listas de personas, entidades y personas ligadas con los talibanes y con Usama bin Laden y Al-Qaida en donde fueron incluidos acusados sin relación con la banda terrorista y sus cómplices afganos que, sin embargo, permanecían afectados en sus negocios, actividades económicas y fama pública.

Así, el Consejo⁵² solicitó a los Estados que cuando presentaran propuestas de nuevos nombres de personas o entidades pretendidamente ligadas con Usama bin Laden y Al-Qaida incluyeran antecedentes e información que hicieran patente esa vinculación. Más tarde solicitó⁵³ a los Estados que propusieran nuevos nombres para ser incluidos en las listas de sancionados que justificaran su dicho y, en lo posible, hicieran del conocimiento de los afectados las medidas bajo consideración. En la misma

⁵¹ Citada por Gallo Covián *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 165.

⁵² R. 1526 (2004) aprobada por el Consejo de Seguridad el 30 de enero de 2004.

⁵³ R. 1617 (2005) aprobada por el Consejo de Seguridad el 29 de julio de 2005.

secuencia previó⁵⁴ que los Estados deberían aportar documentación y datos fidedignos.

De esta suerte nació⁵⁵ la figura del *Ombudsman* para permitir a las personas o entidades relacionadas o vinculadas presuntamente con Bin Laden y Al-Qaida que pudieran tramitar su exclusión de la lista de sancionados cuando aportaran elementos de convicción atendibles. El régimen fue madurado en 2011,⁵⁶ y encomendó el nombramiento del funcionario al secretario general en consulta estrecha con el Comité de Sanciones 1267. La designación recayó en la distinguida señora Kimberly Prost de nacionalidad canadiense, antigua magistrada de la Corte Penal para la ex Yugoslavia. Por tratarse de una dama es nombrada como la *Ombudsperson*.

Importa subrayar que esta funcionaria trata exclusivamente los casos de las sanciones impuestas a los miembros o supuestos colaboradores de la formación terrorista de Al-Qaida sin que su función cubra las medidas coercitivas dictadas para otros casos. El avance es encomiable, pero es necesario que el antecedente comprenda a los otros comités⁵⁷ de sanciones, pues el problema en última instancia es el mismo, o sea, la inclusión de presuntos responsables sin que gocen de garantías mínimas y con la posibilidad latente de que se cometa una injusticia, por varios conceptos, irreparable.

El procedimiento⁵⁸ para excluir a una persona o entidad de la lista consolidada de sancionados requiere la presentación de la solicitud por el o los interesados. La *Ombudsperson* realiza una re-

⁵⁴ R. 1735 (2006) aprobada por el Consejo de Seguridad el 22 de diciembre de 2006.

⁵⁵ R. 1904 (2009) aprobada por el Consejo de Seguridad el 29 de diciembre de 2009.

⁵⁶ R. 1989 (2011) aprobada por el Consejo de Seguridad el 17 de junio de 2011.

⁵⁷ Tündel Huber, Kataline y Rodiles, Alejandro, "An Ombudsperson in the United Nations Security Council: A paradigm shift?", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. Décimo Aniversario, 2012, pp. 107-142.

⁵⁸ Anexo II de la R. 1989 (2011).

visión exhaustiva del caso con él o los promoventes. Al final presenta un informe al Comité de Sanciones 1267 —nótese que es un informe— sin el valor siquiera de una recomendación, como acaece en el orden interno con la figura del *Ombudsman*. Asimismo, el logro institucional no deja de estar sujeto a candados. El Comité de Sanciones toma su decisión por consenso de sus 15 componentes,⁵⁹ lo que demanda la unanimidad o la ausencia de un voto en contra. De no darse el consenso, a petición de uno de los miembros del Comité, que no del afectado, el asunto se traslada al pleno del CS a efecto de que pronuncie la última palabra. No es preciso recordar que en esta instancia opera el veto y la mayoría calificada de nueve miembros para adoptar una decisión.⁶⁰

2. *El uso de la fuerza*

El uso de la fuerza como facultad del Consejo de Seguridad está contemplado en el artículo 42.⁶¹ El capítulo VII de la Carta, como se ha señalado, comprende facultades para actuar en

⁵⁹ Conferencia impartida por la señora Kimberly Prost en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 24 de junio de 2011. Puede verse en la videoteca del Instituto, <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/participante.htm?p=2849>.

⁶⁰ Hasta el momento, 17 de febrero 2012, se han presentado 22 solicitudes para que sean eliminados nombres de la lista de sanciones. En un caso se ha denegado la supresión, en otro el solicitante retiró su pedido, en siete casos el Comité ha optado por suprimir los nombres de los querellantes, y en uno más, que incluía una petición múltiple, se aprobó la supresión en seis casos de entidades, pendiente todavía la revisión de otras. Los restantes casos bajo su conocimiento se encuentran en fases distintas del singular proceso, *Cfr.* Organización de las Naciones Unidas, “Ombudsperson”, <http://www.un.org/es/sc/ombudsperson/>.

⁶¹ Carta de las Naciones Unidas, artículo 42: “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”.

casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión. Utiliza, asimismo, varias expresiones: “guerra”,⁶² “la amenaza y el uso de la fuerza”,⁶³ “ataque armado”.⁶⁴ En la práctica, el Consejo ostenta un poder exclusivo para interpretar sus facultades y no existe en el sistema algún mecanismo institucional para revisar sus decisiones. Además, de manera expresa, la Carta lo autoriza a dictar sus propias reglas de procedimiento.⁶⁵

El CS ha sido laxo en el empleo de los términos cuando ha existido de por medio una crisis seria de ruptura de la paz o de amenaza grave. Así, por ejemplo, el ataque armado de Corea del Norte en 1950 contra Corea del Sur fue calificado por el CS como “un quebrantamiento de la paz”,⁶⁶ la invasión argentina al archipiélago de las Malvinas el 2 de abril de 1981⁶⁷ y la invasión del 2 de agosto de 1990 de Irak contra Kuwait recibieron el mismo apelativo, un “quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales”.⁶⁸ En los dos primeros casos los pronunciamientos del CS obedecieron a las previsiones de los artículos 39 y 40 de la Carta, en tanto que en otras situaciones ha invocado al capítulo VII.⁶⁹ Contrariamente, el CS ha tenido reparos para apoyarse en el supuesto de la agresión. La Resolución 3314⁷⁰ (XXIX) de 1974 de la Asamblea General⁷¹ sobre la definición de la agresión

⁶² Carta de las Naciones Unidas. Preámbulo.

⁶³ Artículo 2o., párrafo 4.

⁶⁴ Artículo 51.

⁶⁵ True-Frost, Cora C., “The Security Council and norm consumption”, *New York University Journal of International Law and Politics*, EEUU, p. 5, http://www.law.nyu.edu/ecm_dlv4/groups/public/@nyu_law_website_journals_journal_of_international_law_and_politics/documents/documents/ecm_pro_058865.pdf.

⁶⁶ R. 82 (1950) aprobada el 25 de junio, 83 (1950) aprobada el 27 de junio y 84 (1950) aprobada el 7 de julio de 1950.

⁶⁷ R. 502 (1982) aprobada el 3 de abril 1982.

⁶⁸ R. 660 (1990) aprobada el 2 de agosto de 1990.

⁶⁹ R. 678 (1990) aprobada el 29 de noviembre de 1990.

⁷⁰ Aprobada por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1974.

⁷¹ Herdegen, M., *Derecho internacional público*, México, UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2005, p. 322.

fue un avance clarificador que motivó los rechazos de algunos Estados. El término sigue siendo peliagudo. En cambio, ha encontrado plástico y moldeable el término “amenazas a la paz y la seguridad internacionales”⁷² para atender situaciones variadas, problemas entre Estados conforme a su cometido esencial y desgarramientos internos de las colectividades estatales en las postrimerías del siglo pasado. Al amparo de sus atribuciones ha dictado medidas contra actores estatales y contra grupos privados como la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), el Khmer Rouge de Camboya, el Frente Revolucionario de Sierra Leona y Al-Qaida,⁷³ al igual que contra personas, como lo denota el caso emblemático de Usama Bin Laden.

El régimen general de prohibición, sabido es, se encuentra en el artículo 2o., párrafo 4, que prohíbe el uso de la amenaza y de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas. El precepto ha resistido el bombardeo de una amplia gama de interpretaciones, por lo que son pertinentes algunas aclaraciones.

A estas alturas son escasas las voces que sostienen que el uso de la amenaza y la fuerza no están prohibidas en virtud de que la redacción no incluyó de manera explícita el verbo prohibir. Es un alegato simplón que de vez en vez resurge, especialmente entre los legos. Un repaso elemental de la disposición en comento devela que el párrafo está redactado en términos imperativos, “los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán...”, dice se abstendrán. Ello con el soporte del Pacto *Briand-Kellogg* de 1928, surtidor de una norma consuetudinaria incuestionable. Por añadidura, la lectura de este párrafo debe efectuarse junto con el párrafo segundo que consagró a la paz como una obligación jurídica entre los Estados, y con el sexto por el cual la organización tiene la facultad de obligar a los Estados no miembros a que se conduzcan acorde con los principios del

⁷² *Ibidem*, p. 322.

⁷³ Wallensteen, P., *op. cit.*, nota 44, p. 81.

artículo segundo en la medida necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Debe verse con claridad que el precepto se refiere a la fuerza y a las amenazas militares, quedando excluido de la prohibición el uso de la fuerza económica. Un vistazo a la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada en 1970,⁷⁴ convence de este señalamiento. Dentro del inciso citado, alusivo a la prohibición del uso de la fuerza y de la amenaza, los Estados deben abstenerse de inmiscuirse en guerras civiles y de permitir que su territorio sea utilizado por grupos terroristas para agredir a otros Estados. Cuando sobrevinieron los atentados terroristas de 2001, este párrafo de la R. 2625 de la Asamblea General fue rescatado por distintas resoluciones del CS.

El párrafo cuarto indica que la abstención de utilizar la amenaza y la fuerza se refiere a la integridad territorial o a la independencia política de los Estados. En el caso de la invasión de los Estados Unidos contra Panamá en 1989, una autora⁷⁵ festinó la invasión estadounidense contra el país ístmico arguyendo que la finalidad del evento militar fue salvar el proceso democrático interno sin haberse dirigido contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados.⁷⁶ Contra semejante aseveración, sostenida también por importantes estudiosores, es de subrayarse que todo uso de la fuerza atenta contra la integridad

⁷⁴ R. 2625/XXV, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, aprobada el 24 de octubre de 1970; *Cfr.*, Wet, Erika de, *op. cit.*, nota 14, pp. 146 y ss.

⁷⁵ Halberstam, Malvina, “The Copenhagen document, Intervention in support of democracy”, *International Law Journal*, Harvard, vol. 34, núm. 1, invierno de 1993, pp. 163-175.

⁷⁶ Randelzhofer, Albrecht, con palabras parecidas dice: “an incursión into the territory of another State constitutes an infringement of article 2 (4), even if it is not intended to deprive that State of part of its territory and if the invading troops are meant to withdraw immediately after completing a temporary and limited operation...”, citado por Moir Lindsay, *Reappraising the Use of Force, International Law. Jus ad Bellum and the War on Terror*, EEUU, Hart Publishing, 2010, p. 8.

territorial y la independencia política de un Estado. La integridad territorial no se limita a la pérdida o a la ocupación de una porción, sino que cubre cualquier menoscabo de la capacidad soberana que tiene un Estado sobre su ámbito espacial de competencias.⁷⁷

Para colmo, los interpretadores fantasiosos borran adrede la última frase del precepto: “o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”. ¿Y cuáles son esos propósitos? Es aconsejable remitir a la lectura del artículo primero, párrafo primero, de la Carta en donde centellea la idea fuerza: “...lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”. El edificio de la paz no admite rutas de evacuación que trastoquen sus cimientos ideológicos.

El artículo 42 indica que en caso de que las medidas del artículo inmediato anterior hubiesen sido insuficientes o inadecuadas, podrá ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres la acción necesaria para mantener o reestablecer la paz y la seguridad internacionales, y estima como medidas de tal orden, las demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas. Obvio resulta que en una sociedad organizada, aun con sus anomalías y persistencia de lagunas, una medida de fuerza demanda una medida de la misma naturaleza. No faltan quienes argumentan que existe una contradicción proveniente de un organismo abocado a la salvaguarda de la paz facultado para emprender una guerra. Por supuesto no es la solución ideal y ni siquiera plausible, pero cuando los gobiernos contumaces se amurallan en el desacato y cometen flagrantes violaciones al régimen de paz pactado y aceptado por los propios Estados infractores no hay otra opción que de todas maneras se emplea como último recurso.

⁷⁷ *Idem.*

Es un sistema de seguridad colectiva que dispone de mecanismos legales para cumplir con su fin de mantener la paz.

La obligación de los Estados de poner a disposición del CS fuerzas armadas no se ha concretizado con un carácter permanente, ni conforme a lo dispuesto por el artículo 43 ni el 45,⁷⁸ y, en los hechos, la suscripción de tropas ha funcionado de manera voluntaria, al igual para las operaciones de mantenimiento de la paz que para las acciones coercitivas que han tenido como base coaliciones formadas voluntariamente. Esto ha llevado a una modalidad, la autorización del Consejo a un grupo de Estados para utilizar la fuerza en un caso particular. De entrada, no es la mejor solución, en buen grado el CS abdica de su responsabilidad primordial y la autorización puede contaminarse con intereses políticos dominantes. No obstante, la Carta en el artículo 48⁷⁹ indica que las determinaciones del Consejo podrán ser implementadas por todos los miembros de la organización o por algunos de ellos, según lo decida el propio órgano. Más preocupante resulta que en los usos se solicita a los Estados autorizados acudir a usar la fuerza que presenten un informe periódico sobre sus actividades pero ello ocurre de manera vaga cuando en las acciones militares deben observarse los criterios irrenunciables del derecho internacional, como el de la proporcionalidad en los ataques emprendidos y el respeto al derecho internacional humanitario (DIH), al derecho internacional de los refugiados y al de los derechos humanos (DIDH).

En la práctica, el CS cuando ha autorizado el uso de la fuerza, y ejemplo de ello es la R. 678 (1990) que fijó el ultimátum contra Irak para retirarse de Kuwait, ha utilizado la expresión eufemística de “utilizar todos los medios necesarios”. Han existido escrúpulos para utilizar la frase “usar la fuerza”, pues no se antoja elegante y se ha preferido como una receta sacramental la expresión “utilizar todos los medios necesarios”. El buen lector descifrará el sentido de esta frase.

⁷⁸ Artículos 43 y 45.

⁷⁹ Artículo 48.

El uso de la fuerza es una medida extrema y nadie puede desconocer sus efectos, los daños colaterales que implican pérdidas de vidas y la destrucción de infraestructura e incluso de bienes históricos. En esta tesitura, el Grupo de Alto Nivel propuso cinco directrices para guiar la reflexión de los miembros del CS al adoptar una decisión que implique el uso de la fuerza.⁸⁰ Estas directrices, llamadas en el documento “criterios básicos de legitimidad”, se presentan a modo de interrogantes, apelan a la valoración de quienes deciden que se antoja, guardan semejanza con los manuales de moral decimonónicos: *i*) la gravedad de la amenaza,⁸¹ *ii*) el propósito correcto,⁸² *iii*) como último recurso,⁸³ *iv*) proporcionalidad de los medios,⁸⁴ y *v*) balance de las consecuencias.⁸⁵ Cada uno de los criterios se ramifica en varios supuestos, que si fueran asumidos, influirían en la pertinencia de las resoluciones del Consejo en materia de suyo delicada.

⁸⁰ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro...*, cit., nota 43, párrafo 205, p. 64.

⁸¹ “La amenaza de daño a la seguridad del Estado o del ser humano, ¿es de índole tal y es suficientemente clara y grave como para justificar a primera vista el uso de la fuerza militar? En el caso de las amenazas internas, reales o que se consideren inminentes, ¿entrañan genocidio u otras amenazas en gran escala, actos de depuración étnica o infracciones graves del derecho internacional humanitario?”, *ibidem*, párrafos 205 y 207, p. 64.

⁸² “¿Queda de manifiesto que el objetivo primordial de la acción militar que se propone consiste en poner fin a la amenaza o evitarla, cualesquiera que sean los demás motivos o propósitos que estén en juego?”, *idem*.

⁸³ “¿Se han considerado todas las demás opciones no militares para hacer frente a la amenaza y hay fundamentos razonables para creer que no arrojarán resultados?”, *idem*.

⁸⁴ “La escala, la duración y la intensidad de la acción militar que se propone ¿constituyen el mínimo necesario para hacer frente a la amenaza?”, *idem*.

⁸⁵ “¿Hay posibilidades razonables de que la acción militar logre hacer desaparecer la amenaza sin que sus consecuencias sean peores que las de no hacer nada?”, *idem*.

3. *La legítima defensa*

La segunda excepción a la prohibición del uso de la fuerza es la legítima defensa, contenida en el artículo 51,⁸⁶ concedida a los Estados y sometida a interpretaciones tan diversas como escandalosas para darle la vuelta a la prohibición del uso de la fuerza.

Para empezar irrumpe en el texto en español la expresión “el derecho inmanente de legítima defensa”. Inmanente significa lo “que es inherente a algún ser o va unido de un modo inseparable a su esencia”. En el texto en inglés se lee *the inherent right*,⁸⁷ que se traduce como intrínseco y también como inmanente, y en francés *droit naturel*⁸⁸ a las claras derecho natural. Una corriente de opinión muy socorrida, pero no por ello válida, estima que se trata de un derecho natural al margen o por encima de la disposición pactada o consuetudinaria, anterior a las Naciones Unidas, y en consecuencia de rango superior a los términos del derecho positivo, por lo que los Estados conservarían facultades de actuación propia para defenderse a su conveniencia.

Con todo, las palabras aludidas, inmanente, inherente o derecho natural, pueden entenderse en el sentido de permitir una respuesta que provea a la subsistencia de una persona o de un Estado, pero no puede ignorarse que el derecho positivo regula la forma y la medida de ejercer este derecho que por su índole excepcional

⁸⁶ Artículo 51. “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”.

⁸⁷ *Involved in the constitution of essential character of something.*

⁸⁸ “Est l’ensemble des droits que chaque individu possède du fait de son appartenance à l’humanité et non de par la société dans laquelle il vit”, *cfr.* Toupies, *Diccionario francés*, http://www.toupie.org/Dictionnaire/Droit_naturel.htm.

se encuentra indudablemente acotado. Más aún, porque en los trabajos preparatorios del artículo no aparece ningún indicio de que se buscara imprimirle un significado especial a la expresión que, además, no fue objeto de discusiones ni de objeciones⁸⁹ en San Francisco.

Los problemas se agudizan con el significado de la frase “en caso de ataque armado”. Es menester insistir en que el artículo 51 constriñe la defensa a la eventualidad de un ataque armado. En la perspectiva histórica es célebre el caso *Caroline* de 1837 que definió las directrices de la figura de la legítima defensa en el derecho consuetudinario. Este caso del siglo XIX trató de un buque de nombre *Caroline* que enarbolaba el pabellón estadounidense y fue atacado por los ingleses durante un conflicto interno en Canadá para evitar que la embarcación suministrara armas a una de las partes en contienda. Gran Bretaña alegó legítima defensa para atacar al buque, sin que este hubiera dado muestras de una actitud hostil. En las negociaciones diplomáticas durante 1842, el secretario de Estado norteamericano, Daniel Webster, sostuvo que la legítima defensa solo podía ser aceptada legalmente frente a una necesidad inmediata e imperiosa y en una circunstancia que no permitiera al Estado afectado la elección de otros medios ni dejara tiempo para deliberar.⁹⁰ Los ingleses habían incendiado el buque y lo dejaron a la deriva para ser tragado por las Cataratas del Niágara.⁹¹ De ahí surgió la visión tradicional que ayudó a conformar la figura de la legítima defensa; no se manejó la fórmula del ataque armado, pero la legítima defensa se daba en una situación límite, en una necesidad inmediata e imperiosa y sin otra opción posible que la respuesta defensiva del Estado.

⁸⁹ Ruys, Tom, *Armed attack and article 51 of the UN Charter, Evolutions in customary law and practice*, EEUU, Cambridge University Press, 2010, p. 54.

⁹⁰ Pérez González, Manuel, “Acción preventiva y legítima defensa en derecho internacional: algunas consideraciones jurídicas”, en Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad internacional*, México, UNAM, 2005, p. 59.

⁹¹ Guerisoli, Emmanuel, “Evolución del concepto de legítima defensa”, Argentina, Centro Argentino de Estudios Internacionales. Programa Derecho Internacional, <http://www.caei.com.ar/es/programas/di/19.pdf>.

En 1928 se celebró el histórico Pacto Briand-Kellog sobre la prohibición de la guerra, conquista normativa formidable. La prohibición consagrada entonces no abordó la figura de la legítima defensa; sin embargo, en ese momento prevalecía en el entorno internacional una norma consuetudinaria en la materia referente a la capacidad del Estado de defenderse en caso de un ataque o de invasión, esto es, de un ataque armado. Al firmarse o adherirse al Pacto Briand-Kellog los Estados presentaron algunas reservas significativas en donde se aceptaba la prohibición de la guerra, pero se salvaguardaba el derecho de legítima defensa en caso precisamente de ataque armado,⁹² nada menos. Importa subrayar que estaba asentado en la esfera consuetudinaria el elemento del ataque armado sin que lo rodeara un etéreo e inasible “derecho inmanente”. En 1945, los delegados de San Francisco lo que hicieron en el punto específico del artículo 51 fue sancionar jurídicamente en la Carta lo que había dictado la costumbre con fuerza obligatoria y no con tintes declarativos como lo han intentado distorsionar algunos autores.⁹³

El debate sobre este punto continúa, puede decirse el falso debate, entre quienes abogan por ampliar la figura de la legítima defensa a una gama de situaciones distintas y una corriente predominante en aras de que prevalezca en su rigor la figura. Entre los numerosos autores que se inscriben en esta segunda fila doctrinaria encontramos a Modesto Seara Vázquez:

...la legítima defensa sólo se puede justificar en el caso del ataque armado, no siendo necesario que el ataque se haya producido ya, pues dada la eficacia de las armas modernas eso podría significar la destrucción del sujeto, es suficiente con que haya un comienzo de ejecución, y que se pueda razonablemente suponer (bajo reserva de probarlo más tarde) que la acción iniciada sería continuada por el agresor.⁹⁴

⁹² Ruys, Tom, *op. cit.*, nota 89, p. 59.

⁹³ Ruys abunda en esa desviación. *Idem.*

⁹⁴ Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1979, p. 352.

Héctor Gros Espiell dice que: “No puede invocarse el derecho de legítima defensa, individual o colectivo, para prevenir un posible ataque armado que aún no se ha hecho efectivo”.⁹⁵ Christine Gray destaca que la mayor parte de los Estados permanecen firmemente adheridos a una concepción estrecha de la legítima defensa, esto es, reducida como respuesta a un ataque armado, y sostiene que es probable que tal visión sobreviva al impacto de la defensa preventiva.⁹⁶

Es posible, tomando en cuenta lo contemplado en el caso *Caroline*, que surja una situación de ataque inminente o ya en marcha, y que en estado de urgencia resulte imperioso responder antes de que propiamente se reciba el ataque. Yoram Dinstein pone como ejemplo el ataque de Japón contra Pearl Harbor.⁹⁷ Este empezó desde que se desplazaban los portaviones hacia la isla y los Estados Unidos pudieron haber estado en condiciones legales de interceptar a la flota y a los aviones en la alta mar antes de sufrir el ataque destructivo. Seara insiste en que “es suficiente con que haya un comienzo de ejecución”⁹⁸ para que se configure la institución de la legítima defensa. Por supuesto, la frontera es nebulosa y puede originar abusos, pero precisamente por ello, es una acción provisional, y el Estado que se acogiera a ella debe comunicarlo inmediatamente —inmediatamente es la expresión que usa la Carta— al CS para que desenvuelva sus funciones.

Campea en la arena doctrinal una postura sobre la acumulación de ataques menores que pueden ser equivalentes a un ataque armado. Pero semejante interpretación todavía da zancadas hacia adelante y apunta que también operaría para impedir po-

⁹⁵ Gros Espiell, Héctor, “La pretendida legítima defensa preventiva y la guerra en Irak”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004, p. 190.

⁹⁶ Gray, Christine, *International Law and the use of force*, 2a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2004, p. 133.

⁹⁷ Dinstein, Yoram, *War aggression and self-defence*, 4a. ed., Reino Unido, Cambridge University Press, 2005, p. 190.

⁹⁸ Seara Vázquez, *op. cit.*, nota 94, p. 352.

sibles ataques en el futuro.⁹⁹ Es otra modalidad argumentativa inadmisibles. Si existen ataques aislados es obligación del CS atender el problema, bien al amparo del capítulo VI cuando existe la posibilidad de un arreglo pacífico, o bajo el capítulo VII a través de medidas provisionales, o en su caso, con las sanciones previstas en el artículo 41. Nuevamente, la apreciación individual de un Estado para actuar por sí mismo rompe con el modelo de seguridad por donde se le vea y cae en la categoría de las represalias, prohibidas tajantemente por el artículo 2o., párrafo 4.

La proporcionalidad es un principio consuetudinario del derecho internacional. La incursión de un grupo de soldados provocando daños en otro Estado es obvio que puede ser contenida y repelida sin que se justifique una acción desmedida. En 1964, los Estados Unidos adujeron que una embarcación militar suya había sido atacada por una lancha torpedera de Vietnam del Norte, pretexto para involucrarse en la refriega interna y cobijarse con la legítima defensa colectiva en apoyo de Vietnam del Sur. La aventura militar duró once años con extensiones a Camboya y el lanzamiento de bombas por un equivalente a las arrojadas en el teatro europeo de la Segunda Guerra Mundial y el uso de armas como el napalm. Ni rastro de la proporcionalidad, principio esencialmente ligado a la necesidad de impedir que un hecho menor desemboque en una guerra incontrolada.

Por lo que toca a la provisionalidad de la respuesta, claramente el artículo 51 indica que la acción defensiva funciona hasta en tanto el CS “haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Ruys¹⁰⁰ maneja diversas hipótesis sobre el momento en el que el CS asume su responsabilidad una vez que ha ocurrido una acción defensiva por parte de un Estado. ¿Cuándo el Consejo empieza a discutir el problema? ¿Al aprobar una resolución? ¿Una vez que la resolución empieza a surtir sus efectos o al momento en el cual influye decisivamente en la solución del conflicto? ¿Puede coexistir la legítima defensa

⁹⁹ Ruys, Tom, *op. cit.*, nota 89, pp. 102 y ss.

¹⁰⁰ *Ibidem*, pp. 75 y 76.

con una acción emprendida o autorizada por el CS.¹⁰¹ El tema remite a una casuística imposible de encuadrar en uno o varios criterios generales, de ahí la importancia de que el CS en uso pleno y responsable de sus facultades determine la procedencia y la legalidad de la legítima defensa, de no hacerlo así, el Consejo es el principal responsable de la fractura del régimen de paz.

Varios dolores de cabeza ha dado la falacia de la tesis de la defensa preventiva. El supuesto rector de la legítima defensa es el del ataque armado tal como se consagra en la Carta de la ONU, pero en los brotes de conflictividad se ha argumentado que es dable atacar antes de padecer un ataque armado. Semejante tesis, si acaso, tiene valor político, y es una violación ostensible al régimen de paz. En la crisis de los misiles de 1962 estuvo subyacente esta tesis en los alegatos de los Estados Unidos; hizo acto de presencia también en la guerra de los seis días, emprendida por Israel contra sus vecinos árabes, y lo mismo en el bombardeo de Israel al reactor nuclear de Osirak, Irak, en 1981;¹⁰² sin embargo, fue una tesis subyacente y en ninguna oportunidad, que pese a su reiteración, ha gozado de validación jurídica, más allá de los alegatos unilaterales.

Se entenderá por qué pecó de indecencia la doctrina Bush de la defensa preventiva para arrogarse la prerrogativa de lanzar guerras en cualquier latitud, amparado por el espanto del terrorismo tras los atentados del 11-S. La defensa preventiva no la estrenaba el presidente americano, ya se había asomado en conflictos previos, como queda dicho, pero con el neoconservador cobró un auge desbocado, y la doctrina malsana fue más bien sobre la “guerra preventiva” y no sobre la defensa preventiva que de todas suertes ha violentado los moldes jurídicos vigentes.

Acuña la doctrina Bush en 2012, postuló que la acción de los Estados Unidos para combatir al terrorismo se llevaría a la ofensiva librándose de cualquier atadura jurídica. En el discurso

¹⁰¹ *Idem.*

¹⁰² Franck, Thomas, M., *Recourse to force, State action against threats and armed attacks*, 4a. ed., Reino Unido, Cambridge University Press, 2003, pp. 97-108.

sobre el Estado de la Unión del 29 de enero de 2002, ambientado por los ánimos prendidos tras los atentados de septiembre, el presidente George W. Bush utilizó como recurso político al “Eje del Mal”, integrado por Irak, Irán y Corea del Norte, los “Estados canallas”, odiosos protagonistas y patrocinadores del terrorismo, según la visión del orador. En este trío el enemigo favorito era sin duda Irak, en tanto los otros dos hicieron las veces de meros acompañantes en la denuncia airada.

Poco después, el primero de junio de 2002, W. Bush, en el discurso pronunciado en la Academia Militar de *West Point*, utilizó la frase *acción preventiva*, inscrita en la misión de salvar la libertad y las vidas de los norteamericanos. Bush sentenció lo siguiente: “Si esperamos que las amenazas se materialicen por completo, habremos esperado demasiado tiempo”, y agregó que “La guerra contra el terror no se puede ganar a la defensiva. Debemos llevar la batalla hasta el enemigo, el mundo en el que hemos entrado, el único camino hacia la seguridad es el camino de la acción”; igualmente, prometió inflamado de patriotismo: “...liberaremos al mundo...”.¹⁰³

La retahíla agresiva alcanzó su máximo esplendor en el documento “La Estrategia Nacional de Seguridad de los Estados Unidos de América” del 17 de septiembre de 2002.¹⁰⁴ Agitó las banderas de la belicosidad prometiendo defender a los Estados Unidos y a sus aliados:

...no vacilaremos en actuar solos —lo de actuar solos se explica porque ya en Naciones Unidas latía una fuerte oposición para permitirle a los Estados Unidos desatar la guerra unilateralmente—, si es necesario, para ejercer nuestro derecho de legítima defensa, actuando preventivamente contra tales terroristas e impedirles que dañen a nuestra gente y a nuestro país.¹⁰⁵

¹⁰³ “Text of Bush’s speech at Westpoint”, *The New York Times*, <http://www.nytimes.com/2002/06/01/international/02PTEx-WEB.html?pagewanted=all>.

¹⁰⁴ Méndez-Silva, Ricardo, “Paz y guerra preventiva”, en Díaz Müller, Luis T., *Paz, tecnología y bioética*, México, UNAM, 2008, pp. 87-106.

¹⁰⁵ *Idem*.

El ataque terrorista del 11-S dio pábulo a algunas reflexiones. ¿Puede un ataque armado ser emprendido por grupos privados y no por un actor estatal a fin de posibilitar una respuesta armada en legítima defensa? ¿La agresión realizada con aviones comerciales es equiparable a un ataque armado? Puede argüirse al respecto que la Resolución 2625 de 1970 de la Asamblea General estableció que:

Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.

El párrafo antes citado contempla como una modalidad del uso de la fuerza por un Estado los actos terroristas dirigidos contra otro por comisión o por omisión. Dependerá, claro está, de la gravedad de los actos terroristas que un Estado de *motu proprio* pueda responder, por supuesto, en una situación de urgencia sin que se usurpen las facultades del CS.

Respecto a que sea realizada por un grupo privado, se cuenta con el precedente de la R. 1267 (1999) del CS que inculcó a Bin Laden y al grupo Al-Qaida por los atentados contra las dos embajadas norteamericanas en África y los consideró una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El uso de los aviones comerciales repletos de combustible ese fatídico 11 de septiembre tuvieron un efecto tan destructivo o incluso mayor que el uso de ciertas armas militares, por lo que existe una equiparación sumada al propósito deliberado de causar daños colosales de pérdidas humanas con ingentes ramificaciones económicas y financieras de alcance mundial. Nuevamente, el punto crucial es si la respuesta de un Estado tiene lugar dentro de las condiciones de urgencia que presupone el ejercicio de la legítima defensa para repeler un ataque y no para intentar justificar el despliegue de las

represalias, opción perteneciente al dominio extralegal de la unilateralidad. En mente los atentados del 11-S, la simple mención de la legítima defensa en el preámbulo de las resoluciones 1368¹⁰⁶ y 1373¹⁰⁷ de 2001, no justificaba el uso de la legítima defensa por los EU y su legión de seguidores contra el Afganistán. Lo procedente hubiera sido que el CS hubiera hecho suyo el asunto y en todo caso autorizar el uso de la fuerza con la consabida expresión de “utilizar todos los medios necesarios”. En apariencia es una cuestión de matiz, pero en el capítulo del uso de la fuerza los matices pesan enormidades e ignorarlos ha llevado a la erosión de la figura asaltada en todos los flancos por interpretaciones caprichosas.

El Grupo de Alto Nivel reconoció que durante los primeros cuarenta y cuatro años de vida de la organización, la legítima defensa fue utilizada cientos de veces sin que mediara una “justificación verosímil”, siendo maltratado el precepto de modo preocupante y sin recato.¹⁰⁸ Es alarmante que el Grupo reconozca que los Estados se hayan apartado “cientos de veces” de la normatividad estricta, lo que demanda correcciones efectivas del CS en apego a su “responsabilidad primordial” que no es una dación carente de obligaciones. De otro lado, procede aseverarlo categóricamente, esos “cientos de veces” no han desembocado en el surgimiento de una norma consuetudinaria, pues las numerosas transgresiones no han sido generalizadas por la mayoría de los miembros de la sociedad internacional y ni por asomo han estado alimentadas por la *opinio juris sive necessitatis*. Ello, en el mismo tenor, por que los desvaríos estatales no han logrado erosionar a la norma imperativa que prohíbe el uso de la fuerza que solo podría ser sustituida por la conformación de una nueva norma imperativa.

Luego de diagnosticar que ha prevalecido un abuso en el empleo del recurso a la legítima defensa, el GAN se enredó un tanto,

¹⁰⁶ Aprobada el 12 de septiembre de 2001.

¹⁰⁷ Aprobada el 28 de septiembre de 2001.

¹⁰⁸ R. 1373 (2991), párrafo 186, p. 60.

pues por una parte contempló una situación de urgencia ante un peligro latente, y estimó que el Estado puede recurrir a la acción militar siempre que exista una amenaza de “agresión inminente”, que según el Informe se concilia con un principio de derecho internacional bien establecido.¹⁰⁹ Afirmación con la que discrepamos numerosos autores; simplemente no existe ese principio bien establecido del derecho internacional y acuñar el término “agresión inminente” es una innovación peligrosa, pues puede suscitar un caudal de interpretaciones ya no en función de las que rodean a la de un “ataque armado”, sino de una nueva categoría que solo aprovecharían los Estados que rinden culto a las soluciones armadas para servirse a su gusto y predilección.

En cambio, el Grupo acertó en el tratamiento del caso de una amenaza que no fuera inminente, hipótesis inspirada en la doctrina Bush de la “guerra preventiva”. El Informe fue elaborado en 2004, fresco el desacato de los Estados Unidos para hacerle la guerra a Irak. El GAN puso como ejemplo la capacidad de un Estado para fabricar armas nucleares con fines hostiles, hipótesis inspirada en la acusación de los Estados Unidos y del Reino Unido para desatar la guerra de 2003 contra el Irak. El Informe sostuvo, con buen tino, que en caso de que existieran “buenos argumentos” y “buenas pruebas” para optar por una acción militar debería presentarse el caso al CS con miras a que valorara la información y consecuentemente tomara cartas en el asunto. El Informe recomendó la exploración de otras estrategias distanciadas de la solución armada unilateral, como la persuasión, la negociación, la disuasión y la contención. Las argumentaciones del Grupo transparentaron la preocupación dominante en esos aciagos días: “El riesgo para el orden mundial y para la norma de la no intervención en que sigue basándose, simplemente es demasiado grande como para aceptar la legitimidad de la acción preventiva unilateral, en contraposición a la aprobada colectivamente. Dejar que uno lo haga es dejar

¹⁰⁹ *Ibidem*, párrafo 188, p. 61.

que lo hagan todos”.¹¹⁰ Esta conclusión cantó el réquiem para la doctrina Bush.¹¹¹

Algunas voces claman insistentes que el mundo de mediados del siglo XX no corresponde con las aceleraciones históricas de la nueva centuria. Nadie en su sano juicio desconocería que fuerzas vertiginosas mueven a las realidades presentes, pero ello no conduce automáticamente y de modo irreflexivo a sustituir la normatividad sobre la prohibición del uso de la fuerza por las soluciones guerreristas de los falsos abanderados del progreso. Son válidas de toda validez las normas referentes a la solución pacífica de las controversias, a la prohibición de la guerra, a la no intervención y a la vigencia del sistema de seguridad colectiva que representan las Naciones Unidas, pese a sus imperfecciones e inconvenientes. Los cambios que se propusieran tendrían que orientarse a fortalecer el régimen y no a sabotearlo.

El GAN entendió que el aparato jurídico de las Naciones Unidas, además de su incuestionable vigencia, ofrece las herramientas para afrontar las crisis de la actualidad. Concibió que la Carta en el terreno del mantenimiento de la paz, debidamente interpretada —nótese la expresión “debidamente interpretada”— es plenamente vigente y es un surtidor satisfactorio de respuestas legales e institucionales.¹¹²

¹¹⁰ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro...*, cit., nota 43, párrafo 191, p. 61.

¹¹¹ No faltan los detractores de esa posición del GAN, sostienen con bilis destilada la prevalencia de un derecho internacional laxo que permite el uso de la fuerza. Véase, Amin Al-Istrabadi, Feisal, “The Report of the U.N. High Level – Panel and the Use of Force in Irak in 2003”, *Northwestern University Journal of International Human Rights*, EEUU, otoño de 2005, p. 2.

¹¹² “No es necesario ampliar ni restringir el alcance bien conocido del artículo 51 y el capítulo VII da plenos poderes al Consejo de Seguridad para hacer frente a las amenazas de toda índole a que puedan verse expuestos los Estados”. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro...*, cit., nota 43, p. 13.

V. MIEMBROS

Con miras a “asegurar acción rápida y eficaz” en el terreno del mantenimiento de la paz,¹¹³ el CS fue dotado de una integración numérica restringida para facilitar la toma de decisiones. En los comienzos fueron once miembros, y quince a partir de 1965 con la adición de cuatro nuevos miembros no permanentes.

Existen cinco miembros permanentes enunciados en el texto de la Carta:¹¹⁴ las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña, China, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y Francia. Los únicos cambios experimentados en el directorio de los principales han sido el de la representación de China, conferida por la Asamblea General en 1971 al gobierno de la República Popular con la exclusión del gobierno de Taiwán, y la sucesión de la Federación Rusa en el Consejo tras la desintegración de la URSS.

En el primer caso hubo una discusión en Naciones Unidas desde el triunfo de la revolución comunista en 1949 sobre la representación de China en la Organización, que solo se zanjó con la votación de la Asamblea General en 1971 que concedió la representación de China al gobierno de Taipei,¹¹⁵ contra la propuesta norteamericana de las dos Chinas que contemplaba incorporar a la China popular con carácter de permanente manteniendo a la China de Taiwán como miembro normal.

En el segundo, tras la desintegración de la Unión Soviética, con una mínima dosis de formalidad y con la aquiescencia de todos los circunstantes, la Federación Rusa comunicó el 24 de diciembre de 1991 que contaba con el apoyo de los 11 países miembros de la Comunidad de Estados Independientes a fin de que ocupara

¹¹³ Carta de las Naciones Unidas, artículo 24.

¹¹⁴ Artículo 23, párrafo 1.

¹¹⁵ Méndez-Silva, Ricardo, “Recursos procesales y tácticas dilatorias en la votación de la Asamblea General sobre la representación de China”, *Boletín del Centro de Relaciones Internacionales*, México, núm. 13, diciembre de 1971, pp. 62-71.

en Naciones Unidas el lugar de la extinta formación estatal, con todos sus derechos y obligaciones en el Consejo de Seguridad, así como en los otros organismos de las Naciones Unidas. Se omitió cualquier trámite formal relacionado con el ingreso de un nuevo miembro o del reconocimiento del gobierno ruso por parte de la Asamblea General¹¹⁶ para asumir las responsabilidades de la extinta Unión Soviética.

La legitimidad de los cinco reposa tan solo en la mención de su estatus dentro de la Carta. Más que permanentes son vitalicios, pues el *statu quo* persistirá mientras rija la Carta de San Francisco en virtud de que un cambio en esta materia solo podría prosperar con la reforma del instrumento constitutivo, y para ello es menester una votación de dos terceras partes en la Asamblea General y después, la otra pinza, el verdadero candado, la ratificación por dos terceras partes de los Estados miembros, incluyéndose necesariamente las confirmaciones de los cinco miembros permanentes.¹¹⁷ Para decirlo llanamente, que alguno o de plano los cinco permanentes ratifiquen una reforma reñida con su condición de mandamases, es una ilusión contra natura y no solo en cuestiones que los afecten, reformas a la Carta de menor entidad han quedado en veremos, como las menciones a los Estados enemigos en los artículos 53¹¹⁸ y 107¹¹⁹ que permanecen inalteradas, cuando

¹¹⁶ Organización de las Naciones Unidas, http://www.un.org/spanish/sc/searches_sc_year_spanish.asp?year=1948.

¹¹⁷ Artículo 108: “Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad”.

¹¹⁸ Artículo 53, párrafo 2: “El término ‘Estados enemigos’ empleado en el párrafo 1 de éste artículo se aplica a todo Estado que durante la segunda guerra mundial haya sido enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta”.

¹¹⁹ Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la Segunda Guerra Mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta Carta durante la citada guerra, por los gobiernos responsables de dicha acción.

los enemigos dejaron de serlo hace mucho tiempo y, paradójicamente, Japón y Alemania son segundo y tercer contribuyentes a los gastos de la Organización. Para mitigar esta obsolescencia, la Asamblea General aprobó en 1995, durante los festejos de los cincuenta años de su fundación, una resolución declarando que las susodichas menciones eran obsoletas.¹²⁰

Los no permanentes, contrariamente, están sometidos a un proceso de elección por la Asamblea General a través de una mayoría calificada, y es preciso, tal como lo previene la Carta, que hayan contribuido de manera significativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a los demás propósitos de la Organización y se observe en su designación el criterio de distribución geográfica equitativa.¹²¹ Sopesando las cosas, los no permanentes tienen una base mayor de legitimidad.

En 1945 fueron 51 los miembros originales (contando a Polonia); actualmente son 193, y las designaciones resultan de negociaciones en los grupos regionales y de votaciones en el pleno de la Asamblea. El criterio de la distribución geográfica si fuera demandada a los permanentes se incumpliría, pues la Federación Rusa, el Reino Unido de la Gran Bretaña y Francia son europeos. ¿Y podría decirse que los cinco grandes son amantes de la paz? Al menos de manera apasionada no lo son.

Los no permanentes son elegidos para cubrir un periodo de dos años, sin que exista la posibilidad de una reelección inmediata. La conformación juega a favor de la preponderancia de los permanentes en el CS, que no solo detentan el derecho de veto, sino que el lapso de dos años del periodo concedido a los no permanentes minimiza las posibilidades de influencia y de acción en las labores del CS.¹²² Es un tiempo breve para que un Estado se

¹²⁰ Arima Tatsuo, "Future role of United Nations within the framework of global security: Japan's perspective", *Review of International Affairs*, núm. 118, abril-junio de 2005, p. 1118.

¹²¹ Artículo 23.

¹²² Gruenberg, Justin S., "An analysis of United Nations Security Council Resolutions. Are all countries treated equally?", *Case Western Reserve Journal of International Law*, EEUU, Miami University, núm. 469, p. 4.

compentre de los punzantes problemas del acontecer internacional, varios de ellos de larga data y de enorme complejidad. Ello explica que para una eventual reforma del Consejo estén latentes posiciones a favor de la extensión del periodo y de la reelección continua de los no permanentes a efecto de superar discontinuidades y permitir que la experiencia de su participación madure y se signifique en contribuciones de mayor impacto.

En sentido inverso, la permanencia de los cinco se traduce en una ventaja irrefrenable. La memoria del Consejo de siete decenios es atesorada por ellos; han intervenido en todos los conflictos, dominan los pormenores del trabajo técnico, sus laberintos, los antecedentes concretos e incluso las vaguedades conceptuales de las resoluciones, los recovecos de las negociaciones políticas informales de las que no existe registro, pues en los hábitos institucionales no existe la elaboración de minutas sobre las reuniones privadas, en ascenso cuantitativo durante los últimos años. Es natural que las cancillerías y las delegaciones de los miembros permanentes dispongan de una infraestructura holgada y calificada para atender los asuntos del CS que difícilmente puede igualar la mayoría de los Estados que acceden al Consejo para cumplir un periodo de dos años.¹²³ Es comprensible que los no permanentes jueguen a la prudencia y a la discreción cuando no son de plano relegados de la toma de decisiones críticas e incluso privados del conocimiento de documentación “confidencial”, como ocurrió en el caso de Irak¹²⁴ en vísperas de la guerra de 2003.

Pese a ello, la pasividad no es el sino inevitable de los no permanentes. Su participación depende en primera y en última instancias del quehacer diplomático profesional y de una política de Estado, consecuente y definida. La presidencia del Consejo es rotativa durante un mes entre los quince miembros, y permite al presidente en turno un margen de maniobra cuya incidencia bien puede depender de sus artes negociadoras. Asimismo, no

¹²³ *Cf.*: Hulton, Susan C., “Council working methods and procedures”, en Malone, David M., *op. cit.*, nota 7, pp. 237-251.

¹²⁴ Mahubani, K., *op. cit.*, nota 7, p. 256.

todos los asuntos de la agenda suscitan antagonismos insalvables, y la aportación imaginativa y laboriosa de sus posturas políticas y técnicas puede dar riqueza al quehacer colegiado. Después de concluida la Guerra Fría, un número significativo de las resoluciones ha sido aprobado por consenso o por una mayoría significativa. Por otra parte, la existencia de un creciente número de comités subsidiarios en el seno del Consejo permite la presentación de iniciativas diversas amén de que, en algunos de ellos, como los relativos a la supervisión de las sanciones, rige la regla del consenso entre los quince integrantes e, inclusive, como antes se asentó, los representantes de los Estados participan a título personal y es común que se les asigne la presidencia de los susodichos comités. Por añadidura, en la panorámica geopolítica del mundo, algunos miembros, cuando acceden al asiento de los no permanentes, tienen un gran peso económico y político en el suceder mundial, por ejemplo, Japón en Asia y Alemania en Europa, que figuran en el segundo y el tercer lugar como contribuyentes a los gastos de la ONU, con el 12.530% y 8.018%. Es de destacar, igualmente, que Estados medios, como Chile y México, miembros no permanentes en 2003, resistieron los designios belicosos para votar a favor de la guerra contra Irak.

Los diez invitados, que así ven algunos a los no permanentes, pueden llegar a tener el veto al revés. Esto es, si son indispensables nueve votos para la adopción de una resolución, el voto de siete no permanentes en contra podría bloquear la adopción de un proyecto en el que hubieran concurrido inclusive los votos afirmativos de los cinco permanentes. Otra vez Irak: en la antesala de la guerra de 2003, los Estados Unidos y el Reino Unido retiraron un proyecto de resolución que los hubiera autorizado a usar la fuerza, no solo por el veto manifiesto de Francia, de Rusia y quién sabe si de China, sino porque no lograron, a pesar de las presiones empujadas, obtener con carácter simbólico la mayoría de nueve votos para la aprobación de una resolución.

Una moraleja y conclusión a la par, lo importante para un miembro no permanente es la claridad de objetivos con la que

asuma el puesto, el dominio de la vasta agenda del órgano,¹²⁵ y no buscarlo con un indignante afán de prestigio, o peor, movido por el simplismo pragmático de intercambiar el voto o quererlo negociar en aras de intereses nacionales de coyuntura. Los no permanentes están llamados a cumplir una función inevitablemente secundaria, no en balde se ha calificado al CS como el grupo 5+10, pero también es exagerado verlos como simples invitados de piedra.

En 1963, el Consejo fue ampliado merced al incremento de los Estados miembros en la Organización, fruto de la independencia política de los países afroasiáticos. Colmados los pasos formales, la reforma se perfeccionó. Vale la pena hacer notar que durante el proceso solo China, de entre los miembros permanentes, manifestó su apoyo a la ampliación del Consejo en la Asamblea General. Los otros cuatro permanentes no sobresalieron precisamente por un entusiasmo renovador.

En diciembre de 1963, la Asamblea General aprobó la Resolución 1991 (XVIII)¹²⁶ compuesta de dos partes, la A y la B. La primera contuvo la ampliación del Consejo de Seguridad de 11 a 15 miembros con la adición de cuatro miembros no permanentes y un ajuste en el mecanismo de votación. La parte B de la resolución estuvo dedicada a la ampliación del Consejo Económico y Social.¹²⁷

¹²⁵ Juan Manuel Gómez Robledo alude a los beneficios que le representó a México participar en el Consejo de Seguridad en el periodo 2009-2010 como miembro no permanente: el diálogo político con los demás miembros del Consejo, el sometimiento de iniciativas sobre los más diversos problemas que fueron enfrentados, la participación en el Comité subsidiario, etcétera. *Cf.* Gómez Robledo, Juan Manuel, “México en el Consejo de Seguridad”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, vol. 10, núm. 2, 2010, pp. 56-63.

¹²⁶ “Cuestión de una representación equitativa en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Económico y Social”, R. 1991 (XVIII) aprobada por la Asamblea General el 17 de diciembre de 1963.

¹²⁷ Los 18 miembros originales de Ecosoc fueron aumentados a 27. Posteriormente, en 1973 hubo una segunda reforma del Consejo Económico y Social que cerró en 54 miembros hasta el momento.

La votación en el salón azul dorado de la Asamblea fue de 97 votos en positivo, 11 en contra y cuatro abstenciones. Entre los opositores figuraron los países del bloque soviético y Francia; las abstenciones corrieron a cargo de los Estados Unidos y el Reino Unido de la Gran Bretaña. China —entonces la de Taiwán— emitió su voto afirmativo.¹²⁸ A la hora de las ratificaciones, los otros cuatro miembros permanentes, tras darle vueltas al asunto y convencerse de que el incremento de cuatro miembros no permanentes no era motivo suficiente para rasgarse las vestiduras, optaron por refrendar la reforma en el transcurso de los dos años siguientes.¹²⁹ El periodo de dos años a cubrir por los no permanentes permaneció intocado y se conservó el impedimento de la reelección para el periodo inmediato siguiente.

Un arreglo interno de las Naciones Unidas determinó la distribución geográfica de las diez plazas que se van renovando en forma escalonada: cinco para Asia y África, uno para Europa del Este, dos para América Latina y dos para Europa Occidental y otros.¹³⁰ Como dato curioso, solo dos países están fuera de algún grupo: los Estados Unidos e Israel. Podría decirse que el primero es un grupo en sí mismo y el segundo no es bien visto por la Liga Árabe que ha tenido remilgos para su inclusión en el grupo de Asia y África.¹³¹

El mayor número de miembros en el Consejo con la reforma de 1965 no propició un desempeño más eficiente del CS. La Guerra Fría lo envolvió en una atmósfera de estancamiento y rencillas insalvables. Fue a partir de los años noventa, superados los antagonismos de la bipolaridad, que el CS aumentó notablemente su actividad en número de resoluciones, en nuevos puntos en su agenda y en el incremento de resoluciones con un número disminuido de vetos.

¹²⁸ Luck, Edward C., *UN Security Council. Practice and promise*, Nueva York, Routledge, 2006, pp. 366 y 367.

¹²⁹ *Idem.*

¹³⁰ Gruenberg, *op. cit.*, nota 122, p. 4.

¹³¹ *Idem.*

VI. EL VETO

El sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas fue edificado para que no funcionara cuando estuviera involucrado en un conflicto alguno de los cinco permanentes, para evitar el enfrentamiento de la organización con uno de los poderosos de 1945 o se forzara su salida como sucedió durante los años azarosos de la Sociedad de las Naciones.¹³² Así, el sistema de seguridad colectiva es atípico, a decir lo menos, pues quedan exentos de las obligaciones generales los cinco miembros permanentes del Consejo a los que se les confió la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacional.

El término no aparece en el articulado de la Carta, pero se reconoce universalmente como la facultad que tienen los cinco permanentes para oponerse con su voto negativo a la adopción de cualquier cuestión dentro del CS que no sea de carácter formal. Debe existir el voto positivo concurrente o la abstención en su caso de los cinco permanentes dentro de la mayoría de nueve votos para la adopción de una resolución cuyo contenido no se corresponda con asuntos de procedimiento.¹³³ Claro que en la práctica, aun en las cuestiones típicamente de procedimiento exentas del veto, llega a enarbolarse en las negociaciones, y ello explica que haya renuencia de los permanentes para regular puntualmente las cuestiones de procedimiento.¹³⁴

La prerrogativa del veto trasciende con mucho los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y abarca una serie de puntos capitales del vivir de la organización. Así acaece con la admisión de nuevos miembros, con la suspensión de derechos de un Estado miembro cuando haya sido sometido a acción preventiva o coercitiva, o con la expulsión de un Estado

¹³² Rosas, María Cristina *et al.*, “La reforma del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas: entre lo deseable y lo posible”, *Relaciones Internacionales*, México, núm. 87, 2001, p. 56.

¹³³ Carta de las Naciones Unidas, artículo 27.

¹³⁴ Hulton, Susan C., *op. cit.*, nota 123, p. 239.

miembro, situaciones que requieren una decisión de la Asamblea General, previa recomendación del CS. Asimismo, la restitución de los derechos suspendidos a un Estado miembro puede prosperar únicamente con la decisión del CS.¹³⁵

De mayor envergadura es la participación del CS en el nombramiento del secretario general, encomendado a la AGNU, previa recomendación del Consejo.¹³⁶ Para decirlo pronto, el gran elector del funcionario administrativo de más alto nivel de la Organización es el Consejo, en donde priva la influencia decisiva de los cinco permanentes, y es de suponerse que esa influencia se manifiesta, aunque de manera más sutil, en la designación por el secretario de otros funcionarios de rango menor. Además, los jueces de la Corte Internacional de Justicia son elegidos por una mayoría absoluta de votos tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad¹³⁷ y, en la práctica, dentro del cuerpo de quince magistrados existe un nacional de cada uno de los cinco permanentes. Por si fuera poco, la ejecución de los fallos de la Corte Internacional de Justicia es susceptible de ser impuesta por el Consejo.¹³⁸

Ya se ha dicho que el procedimiento de reforma de la Carta prescribe una votación de dos terceras partes dentro de la Asamblea y la ratificación de la reforma respectiva por dos terceras partes de los Estados miembros, incluyéndose la de “todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad”.¹³⁹ Es el candado de los candados, con doble cerradura y llaves de inviolable seguridad.

En otros mecanismos de decisión se reproduce el privilegio otorgado a los cinco permanentes, aunque la Carta no disponga

¹³⁵ Artículos 4o., 5o. y 6o.

¹³⁶ Artículo 97. “La Secretaría se compondrá de un Secretario General y del personal que requiera la Organización. El Secretario General será nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad. El Secretario General será el más alto funcionario administrativo de la Organización”.

¹³⁷ Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, artículo 10.

¹³⁸ Carta de las Naciones Unidas, artículo 94, párrafo 2.

¹³⁹ Artículo 108.

nada y tal concesión provenga de arreglos políticos o “acuerdos de caballeros”. En la integración del Consejo Económico y Social también se encuentran nacionales de los cinco permanentes.¹⁴⁰ La práctica se sigue, asimismo, en el comité que determina las aportaciones financieras de los Estados miembros. Prueba de esta presencia en casi todos los aspectos de la vida de la organización se encuentra en el tema de nuestra incumbencia: el Grupo de Alto Nivel, constituido por 16 personalidades, tuvo nacionales de los cinco influyentes.¹⁴¹

En el estira y afloja de las negociaciones, para alcanzar la mayoría calificada suele sacrificarse la contundencia, y como resultado se aprueban resoluciones ambiguas que mal esconden las discrepancias y que suelen generar confrontaciones políticas a la hora de su aplicación.¹⁴² Ello se apreció dramáticamente con la R. 1441 (2003) que dio pie a interpretaciones distintas entre el bando que clamaba por el uso automático de la fuerza contra Irak y los países que se mantuvieron fieles al principio de que la autorización de la fuerza tenía que ser expresa y era indispensable una resolución específica posterior.

Para rematar, el privilegio institucional se corresponde con el peso político y militar de los permanentes, las únicas cinco potencias nucleares “legales”, si es de tolerarse este calificativo.¹⁴³ El poderío nuclear va de la mano de un predominio económico y tecnológico que contrasta con el desnivel estructural de una bue-

¹⁴⁰ Seara Vázquez, Modesto, *op. cit.*, nota 27, p. 170.

¹⁴¹ Qian Qichen, China, viceprimer ministro y ministro de relaciones exteriores; Estados Unidos de América, antiguo general de las Fuerzas Armadas y asesor de seguridad; Robert Badinter, Francia, miembro del Senado y ministro de justicia; David Hannay, Reino Unido, representante permanente del Reino Unido frente a las Naciones Unidas y enviado especial del Reino Unido en Chipre; Yevgeny Primakov, Rusia, primer ministro de la Federación Rusa; Brent Scowcroft.

¹⁴² Cfr. Ferrer Lloret, Jaume, *El consenso en el proceso de formación institucional de normas en el derecho internacional*, España, Atelier, 2006, p. 339.

¹⁴³ Pellicer, O., “Hacia la reforma de la ONU”, *Foreign Affairs en Español* 5-3, México, 2005, pp. 70 y 71.

na parte de los no permanentes, salvo la excepción de algunos países de peso significativo¹⁴⁴ o de países medios.

La distensión dentro del CS solo apareció con el declive de la Unión Soviética y las gestiones de renovación de Mijail Gorbachov. Fue un parteaguas la Resolución 598 del 20 de julio de 1987¹⁴⁵ que demandó a Irak e Irán la observancia de un cese al fuego y la terminación de las acciones militares en tierra, aire y mar de la terrible guerra en la que estuvieron embarcados. Coincidente en el tiempo, el líder soviético anunció en septiembre de ese año que la URSS estaba preparada para reasumir sus compromisos con las Naciones Unidas.¹⁴⁶

Son interesantes los datos estadísticos sobre la presentación del veto. Entre 1946 y 1989 el promedio anual de resoluciones aprobadas por el CS fue de quince, mientras que en el periodo 1990-2002, el promedio anual se cuadruplicó y el número ascendió a sesenta.¹⁴⁷ En otras palabras, durante la Guerra Fría se aprobaba una resolución por mes y en los tiempos que corren se aprueba una por semana.¹⁴⁸

En total, de 1946 al 5 de febrero de 2012, se han interpuesto doscientos sesenta y tres vetos.¹⁴⁹ Rusia es el país que en más oca-

¹⁴⁴ Hulton, S. C., *op. cit.*, nota 123, p. 259.

¹⁴⁵ Mahubani, K., *op. cit.*, nota 7, p. 256.

¹⁴⁶ Rawski, Frederick y Miller, Nathan, "The United States in the Security Council: A Faustian bargain?", en Malone, David, M., *op. cit.*, nota 7, p. 358.

¹⁴⁷ Edward C. Luck ofrece un cuadro gráfico sobre el número de resoluciones por año de 1946 a 2005, del número de resoluciones adoptadas conforme al capítulo VII y del número de vetos. El número de resoluciones con arreglo al capítulo VII es insignificante entre 1946 y la segunda mitad de la década de los años ochenta. Se dispara el número desde principios de los noventa, con una ligera caída en la segunda mitad de esta década para repuntar a la alza entre 2000 y 2005. En sentido contrario, el número de vetos se torna insignificante en los quince años que van de 1991 a 2005. Luck, Edward C., *op. cit.*, nota 128, p. 8.

¹⁴⁸ Wallesteen, Peter y Johanson, Patrick, "Security Council decisions in perspective", en Malone, David, *op. cit.*, nota 7, p. 18.

¹⁴⁹ Al Jazeera, "Veto Power at the UN Security Council", 5 de febrero de 2012, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/02/201225152330761377.html>.

siones le ha dado rienda suelta a esta prerrogativa (127 veces), sobre todo durante la época de la Unión Soviética. Curiosamente el ministro de relaciones exteriores soviético Andrei Gromyko, fue apodado en las Naciones Unidas como “Mr. Nyet” o “señor no” en español.¹⁵⁰

Los Estados Unidos empezaron a usar el veto en 1970, significativamente cuando la preponderancia numérica empezó a menguar. Ello acaeció en una resolución relativa a Rodesia del Sur, hoy Zimbabue y, ya entrado en gastos, ha ejercido el veto en setenta y nueve ocasiones, más de cuarenta de ellas relacionadas con asuntos del Medio Oriente.¹⁵¹ El Reino Unido de la Gran Bretaña ha usado el veto en treinta y un ocasiones. Francia ha recurrido al veto en diecisiete y China en nueve oportunidades.¹⁵²

Con arreglo a los datos de Wallesteen y Johanson, y de la propia observación de quien escribe, una proporción importante de los vetos, cuarenta y cuatro, estuvieron orientados a la elección del secretario general; cincuenta y cuatro a bloquear el ingreso de nuevos miembros,¹⁵³ especialmente en las dos primeras décadas de la organización. Conclusión: el veto ha estado asociado a la pugna por el control de la vida interna de las Naciones Unidas y no se ha emitido mayoritariamente en casos pertenecientes al campo de la “responsabilidad primordial”. Si fuera posible, cuando menos en lo que a limitación del veto concierne, debería reducirse al ámbito de la seguridad colectiva.

La Carta contempló la opción de celebrar una Conferencia General de Miembros dentro de sus primeros diez años de vida¹⁵⁴ a fin de revisar sus términos y, eventualmente, modificarla. La materia sobre la que podría versar la conferencia no fue explicitada en el artículo citado, pero los autores tuvieron en mente la composición del CS y el derecho de veto que despertaron recelos

¹⁵⁰ *Idem.*

¹⁵¹ *Idem.*

¹⁵² *Idem.*

¹⁵³ Wallesteen, Peter y Johanson, Patrick, *op. cit.*, nota 148, p. 21.

¹⁵⁴ Carta de las Naciones Unidas, artículo 109.

desde los tiempos fundacionales de San Francisco. Nunca ha aparecido una coyuntura política propicia para hacer tal revisión y lo previsto ha sido letra muerta.

Aunque el Grupo de Alto Nivel recomendó que en ninguna de sus propuestas se contemplara una modificación del veto,¹⁵⁵ exhortó a los miembros permanentes a que adoptaran el compromiso de no utilizarlo en casos de genocidio y de abusos en gran escala de los derechos humanos.¹⁵⁶ Como la reforma del CS quedó pendiente en 2005 hasta un futuro indeterminado, los Estados miembros se lavaron las manos y el “Documento Final de la Cumbre Mundial 2005” guardó silencio sobre este punto.

VII. LOS INTENTOS DE REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN LA REUNIÓN CUMBRE DE 2005

Ha existido un frenesí reformista de la Carta en general y del Consejo de Seguridad en lo particular durante la vida de la organización. La imaginación no ha estado ausente y en ocasiones ha alcanzado cimas delirantes; sin embargo, los intereses políticos y los mecanismos para arribar a una reforma han cerrado el paso a las mociones y a los proyectos. Koffi Annan relató que en 2005, a pocos meses de haber tomado posesión como secretario general, el representante ruso lo reprochó con la frase “Usted ha tenido más tiempo que Dios y sin embargo no ha reformado a la organización en un término de seis semanas”. El secretario nobel repuso: “Pero Dios tenía una ventaja, trabajaba solo, sin una Asamblea General, un Consejo de Seguridad y todos sus comités”.¹⁵⁷ Y pudo haber añadido que el secretario si bien ejerce algunas funciones políticas propias, las más son delegadas para

¹⁵⁵ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro...*, cit., nota 43, párrafo 256, p. 77.

¹⁵⁶ *Idem*.

¹⁵⁷ *The Economist*, 17 de septiembre de 2005, US Edition, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/zonas_es/00028.

casos particulares por el propio Consejo y la Asamblea, además que la reforma compete a los Estados miembros, a él en todo caso corresponden los ajustes administrativos.

A todas luces el CS ha requerido una cirugía profunda, nadie lo niega, salvo los beneficiarios de un orden institucional que privilegia sobremanera a los cinco permanentes y sus seguidores incondicionales. Sabemos qué se necesita hacer, pero a menudo quienes proponen reformas no pasan de las recetas archi sabidas y lo importante es que digan el cómo para superar los lugares comunes. Como primer paso sería indispensable eliminar la calidad de miembros permanentes y abolir el veto, pero cerrada esta vía a cal y canto, los intentos de reforma siguen girando en torno a la cuestión numérica y en la de sus métodos de trabajo. Eva María Rubio Fernández, autora antes citada,¹⁵⁸ opina que es en este campo, en el de los métodos de trabajo, en donde se han estado explorando soluciones más viables de ser recogidas por el Grupo de Trabajo de la Asamblea General sobre la “Representación Equitativa del Consejo de Seguridad y el aumento de sus Miembros y Otras Cuestiones”, constituido por la Resolución 48/26 del 3 de diciembre de 1993. Ella apunta de manera sugestiva que independientemente de la forma en que fueran elegidos eventualmente nuevos miembros del CS, cualquiera que fuera su índole, permanentes, semipermanentes o no permanentes, o inclusive su cantidad, no serviría de nada si los métodos de trabajo continuaran defectuosos y obsoletos:¹⁵⁹ “...los métodos de trabajo son el engranaje que garantiza el funcionamiento del órgano...”.

Es deprimente someternos con docilidad al fatalismo de la inacción ante el desafío de hacer más democrática a la organización y al Consejo de Seguridad. Por otra parte, debemos escapar a las extravagancias, por ejemplo, a aquella de abogar por un CS compuesto por todos los miembros de las Naciones Unidas, postura contraria a la idea original de contar con un órgano de

¹⁵⁸ Rubio Fernández, Eva María, *op. cit.*, nota 40, pp. 400, 404 y 405.

¹⁵⁹ *Idem.*

integración reducida para poder tomar una acción rápida y eficaz en los casos de crisis severas. O una más de un académico que soñaba en voz alta con fundar un Consejo de Seguridad de la Humanidad, aunque en su exposición, vitoreada por los oyentes emocionados, dejó para otro día la explicación de su integración, las formas procesales a través de las cuales la humanidad elegiría a sus representantes, las fuentes de financiamiento del organismo, las funciones asignadas y los mecanismos encargados de implementar sus determinaciones.

La recomposición del Consejo viene de antaño. Ya se estipuló que la propia Carta de San Francisco, en el artículo 109, fracción tercera, contempló la posibilidad de realizar una Conferencia de Revisión de la Organización a los diez años de fundada, habiendo teniendo en mente la estructura original del Consejo.

Los afanes de reforma después de 1963, cuando se logró la ampliación de once a quince miembros, cobraron nuevos bríos en 1979 con la iniciativa de un grupo de Estados¹⁶⁰ durante la verificación de la Asamblea XXXIV. El tema dominante que guió a la iniciativa fue la representación equitativa en el CS y el aumento de sus miembros.¹⁶¹ Catorce años después de esta gestión y superada la inercia diplomática, fue creado el Grupo de Trabajo sobre las cuestiones de la Representación Equitativa en el Consejo de Seguridad y del Aumento del Número de sus Miembros y Cuestiones Conexas.¹⁶² Esto acontecía por la cercanía de los cincuenta años de vida de la organización neoyorquina.

Las deliberaciones del también llamado Grupo de Composición Abierta tuvieron una ramificación casi infinita con diversas variables.¹⁶³ Para ejemplificar, las posiciones sobre el incremento

¹⁶⁰ Argelia, Argentina, Bangladesh, Bhutan, Guyana, India, Maldivas, Nepal, Nigeria y Sri Lanka.

¹⁶¹ Centro de Información de las Naciones Unidas. México, Cuba y República Dominicana, "Reforma del Consejo de Seguridad", <http://www.cinu.org.mx/onu/>.

¹⁶² R. 48/26 aprobada por la Asamblea General el 3 de diciembre de 1993.

¹⁶³ Reforma del Consejo de Seguridad, <http://www.cinu.mx/onu/reforma-del-consejo-de-seguridad/>.

de miembros fluctuaron entre veinte y veintiséis, y se multiplicaron las modalidades sobre la naturaleza de sus integrantes, permanentes, no permanentes, semipermanentes y su combinación en distintos modelos. En relación con el veto, surgieron diversas opiniones: mantenerlo inalterado; exhortar a que se ejerciera con moderación; recurrir al consenso para su utilización; emplearlo únicamente cuando fuera de importancia trascendental para las Naciones Unidas; respaldarlo si se utilizaba con una justificación por escrito y se transmitiera a la AG; el compromiso de los permanentes para usar el veto solo en asuntos relativos al capítulo VII de la Carta y clarificar el sentido de la expresión “cuestión de procedimiento”.¹⁶⁴

Las ilusiones de festejar sus bodas de oro con la anhelada reforma naufragaron en el escepticismo. A los cincuenta y cinco años de su edad, y en el parteaguas del 2000, como si el paso de un milenio a otro favoreciera mágicamente las mutaciones históricas, el tema fue recobrado. La Declaración del Milenio¹⁶⁵ formuló un voto a favor de trabajar y lograr una recomposición equitativa del Consejo.

El trastorno de la crisis de 2002 y 2003, provocada por el desconocimiento del derecho internacional y del régimen de la ONU por los Estados Unidos y el Reino Unido, con motivo de la guerra contra Irak, convenció al secretario general, Kofi Annan, de la necesidad de darle oxígeno a la organización, avasallada por el unilateralismo. En la Asamblea General de 2003, el secretario general expresó su firme convicción de que el CS debería recuperar la confianza de la comunidad internacional, lo que solo podría lograrse si demostraba su capacidad de abordar rápidamente y de manera decisiva las crisis internacionales a través de la reforma de su estructura y de que representara de forma más fiel a la comunidad internacional.¹⁶⁶ A instancias del

¹⁶⁴ *Idem.*

¹⁶⁵ Párrafo 30.

¹⁶⁶ Zifcak Spencer, *United Nations Reform*, Londres y Nueva York, Routledge, 2009, p. 15.

SG, la Asamblea General creó en 2003 el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. A su disposición el Grupo contó con el arsenal de ideas que se habían venido madurando.

El Grupo de Alto Nivel aportó en el tema de la reforma al Consejo dos propuestas que inspiraron a su vez las propuestas de tres grupos de Estados: el Grupo de los Cuatro, el Unidos por el Consenso y el de los Estados africanos. Los Estados Unidos no dieron color y solo soltaron algunas ideas vagas. Se repasan las propuestas que se barajaron y que antecedieron a la Reunión Cumbre de la Asamblea General, convocada para septiembre de 2005 con motivo del sesenta aniversario de la Organización de las Naciones Unidas.

1. *El Grupo de Alto Nivel*

El proyecto de reforma del Grupo de Alto Nivel, creado por el secretario general en 2003, llevó la voz cantante. Llevado de la mano por el realismo, el Grupo estimó que el derecho de veto de los cinco permanentes debía permanecer inalterado. Así, la propuesta se mantuvo en el entrepiso de los números y se bifurcó en dos posiciones, ya que el desacuerdo entrampó a los componentes del Grupo.¹⁶⁷

La propuesta se desdobló en dos modelos, el A y el B. En ambos casos se manejó una ampliación de quince a veinticuatro miembros y para la eventual designación de los nuevos miembros del Consejo se formuló una clasificación de cuatro grandes regiones: África, Asia y el Pacífico, Europa y América.

¹⁶⁷ “...debo señalar a su atención que los miembros del Grupo no están de acuerdo respecto de los modelos propuestos para la ampliación del Consejo...”. Carta de envío del informe, 1o. de diciembre de 2004, firmada por el presidente del Grupo, señor Anand Panyarachun. *Cf.* Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro...*, *cit.*, nota 43, p. 6.

El Grupo de Alto Nivel propuso que en caso de que alguno de los dos modelos gozara de aprobación, la reforma debería revisarse en 2020, esto es, quince años después, ya que se contemplaba que de prosperar una reforma ello sería aprobado en la Reunión Cumbre de 2005. No sobra insistir en que el secretario general hizo suya la propuesta de los dos modelos que turnó a los miembros de la Organización en el multicitado documento “Un concepto más amplio de la libertad: derechos humanos para todos”. Es de aclararse que los dos informes únicamente dieron las estructuras y de ninguna manera se barajaron nombres de posibles candidatos, aunque algunos Estados empezaron a hacerse un traje a la medida.

Es importante revisar las propuestas del Grupo de Alto Nivel, pues de reabrirse en algún momento la discusión sobre la reforma del Consejo, serán un punto de partida obligado. De hecho, ninguna fórmula anterior había avanzado tanto como las dos que propuso el Grupo y que estimularon la introducción de otras propuestas sobre la mesa de las discusiones diplomáticas. Y de hecho, tras la decepción de 2005, los grupos han seguido laborando para que su visión y aspiraciones se abran paso entre las oposiciones reinantes.

a) El modelo A se inclinó por la creación de seis nuevos permanentes. La permanencia concebida era hueca por no conceder a los debutantes el derecho de veto, privilegio que seguiría siendo monopolizado por los cinco permanentes fundadores. Preveía, además, añadir tres nuevos no permanentes para cubrir un periodo de dos años como acontece en el régimen prevaleciente. Hubieran sido, entonces, nueve miembros nuevos, seis permanentes y tres no permanentes a imagen y semejanza de los actuales.

La distribución de los nuevos asientos se contemplaba de acuerdo con las regiones enunciadas:

- África tiene 53 Estados y carece de algún miembro permanente en el CS. En la propuesta se contemplaba que el continente tuviera dos de las nuevas plazas perma-

nentes y contara con una cuota de cuatro miembros no permanentes. Es una constante que se reproduce en las demás propuestas por ser la región donde se ubica el mayor número de operaciones de mantenimiento de la paz y sufre la mayor parte de los conflictos que desgarran al mundo e, igualmente, por ser el continente que tiene más Estados miembros. De entrada, África tiene una puesta importante de votos para influir en la Asamblea General en una votación sobre un proyecto de reforma, aparte el proceso tortuoso de las ratificaciones que ya sabemos demanda las confirmaciones de los cinco permanentes.

- La región Asia-Pacífico engloba a 56 Estados y al momento cuenta con China como miembro permanente. Para esta región se disponían dos nuevos miembros de esta calidad y se le asignarían tres no permanentes.
- Europa reúne 47 Estados, de los cuales tres son permanentes: Francia, Reino Unido y la Federación Rusa. En el reparto sugerido se le asignaría una plaza adicional de permanente, con la que sumaría cuatro y dispondría de dos no permanentes.
- América, región geográfica con 35 Estados, tiene hoy en el seno del CS como permanente a los EEUU. Se le daría una nueva plaza permanente y cuatro no permanentes.

PROPUESTA DEL GRUPO DE ALTO NIVEL
SOBRE LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD*

MODELO A

<i>Actual</i>		<i>Propuesta</i>	<i>Asignación propuesta</i>	<i>Total</i>
Miembros permanentes actuales (con derecho a veto)	5	Aumentar 6 miembros permanentes sin derecho a veto	África: 2 América: 1 Asia-Pacífico: 2 Europa: 1	11 miembros permanentes
Miembros no permanentes actuales (por dos años no renovables)	10	Aumentar 3 miembros no permanentes (por dos años no renovables)	África: 4 América: 4 Asia-Pacífico: 3 Europa: 2	13 miembros no permanentes
			TOTAL DE MIEMBROS PROPUESTO	24 miembros

* Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, 1o. de diciembre de 2004, A/59/565.

Tabla elaborada por Jacqueline S. Pinacho Espinosa y Mónica M. Cruz Espinosa, becarias del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

b) El modelo B del Grupo de Alto Nivel no consideró nuevos miembros permanentes y por consecuencia no irrumpió el problema del veto. Los nueve serían todos no permanentes y se dividirían en ocho puestos para un periodo de cuatro años, con posibilidad de reelección, y un nuevo no permanente para un periodo de dos años, tal cual ocurre hoy. Así habría en total 11 miembros NP de dos años sin reelección, contando a los actuales diez, y 8 NP de cuatro años con posibilidad de un mandato renovado. El proyecto no aclaró si la renovación de los no permanentes designados para un periodo de cuatro años podría ser indefinida o por periodos limitados. Es incuestionable que se abriría

una tercera categoría de miembros del CS, la primera permanentes, los cinco actuales, once no permanentes por un periodo de dos años sin reelección y la nueva franja de ocho no permanentes para un periodo de cuatro años, aceptada su reelección. Con esta solución se pretendía ampliar el periodo restringido en el que sirven al momento los no permanentes, y para un proceso eventual de reelección habría la oportunidad de evaluar su rendimiento y la conveniencia de extenderles un segundo periodo.

El reparto de los nuevos asientos sería:

- África dos NP para un periodo de cuatro años con posibilidad de reelección y cuatro NP para cubrir un término de dos años, conforme a la regulación actual; región Asia-Pacífico dos NP de cuatro años, igual con reelección y tres NP de dos años.
- Europa dos NP de cuatro años, susceptibles de reelección, y un NP de dos años.
- América dos NP de cuatro años contemplada la reelección, y tres NP de dos años. Los miembros no permanentes serían elegidos por la AGNU, previa consulta con los grupos regionales.

PROPUESTA DEL GRUPO DE ALTO NIVEL
SOBRE LA COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD*

Modelo B

<i>Actual</i>		<i>Propuesta</i>	<i>Asignación propuesta</i>	<i>Total</i>
Miembros permanentes actuales (con derecho a veto)	5			5 miembros permanentes
Miembros no permanentes actuales (por dos)	10	Aumentar 1 miembros no permanentes	África: 4 América: 3 Asia-Pacífico: 3	11 miembros no permanentes

<i>Actual</i>		<i>Propuesta</i>	<i>Asignación propuesta</i>	<i>Total</i>
años no renovables)		(por dos años no renovables)	Europa: 1	(por dos años no renovables)
		Aumentar 8 miembros no permanentes (por cuatro años renovables)	África: 2 América: 2 Asia-Pacífico: 2 Europa: 2	8 miembros no permanentes (por cuatro años renovables)
			TOTAL DE MIEMBROS PROPUESTO	24 miembros

* Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, 1o. de diciembre de 2004, A/59/565.

Tabla elaborada por Jacqueline S. Pinacho Espinosa y Mónica M. Cruz Espinosa, becarias del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

2. *El Grupo de los Cuatro (G4)*

La apertura de un proceso de reforma del CS con el banderazo del Informe del GAN alentó las pretensiones de varios Estados, incubadas desde antes. El 21 de septiembre de 2004, Alemania, Brasil, India y Japón emitieron una declaración sobre la reforma del CS. Se manifestaron convencidos de su condición de candidatos idóneos para ocupar plazas de miembros permanentes en un Consejo de Seguridad ampliado, cerraron filas y declararon que se apoyaban mutuamente en su aspiración.¹⁶⁸ En su propósito contaron con respaldos importantes, pero simultáneamente la iniciativa suscitó furibundas reacciones en contra.

¿Quién duda que es fuerte el calibre de estos Estados en las relaciones internacionales y dentro de las regiones en las que se encuentran?

¹⁶⁸ Hofmeister, W., “Alemania y la reforma de las Naciones Unidas”, en Rosas, María Cristina, *op. cit.*, nota 44, p. 293.

Japón detenta una economía poderosa, un producto interno bruto de \$4.389 trillones de dólares,¹⁶⁹ y el producto interno bruto per cápita asciende a \$34,300¹⁷⁰ dólares. Sus relaciones comerciales y sus inversiones extranjeras extienden sus tentáculos a numerosos países de Asia e interactúa con las grandes economías del mundo en calidad de socio influyente. Su población es de 126,475,664¹⁷¹ personas y se asienta en un territorio de 377,915 kilómetros cuadrados.¹⁷² El Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo lo ubica en una envidiable posición, la número 12¹⁷³ dentro de los Estados del mundo. Y es, nada menos, el segundo contribuyente de las Naciones Unidas con una participación del 12.530%¹⁷⁴ del presupuesto de la Organización. Es miembro del Grupo de los Ocho (G8), del Grupo de los Veinte (G20) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin duda estos datos y su importancia real en la escena internacional lo ubican como un candidato natural para aspirar a un puesto permanente en el Consejo. Los Estados Unidos no han escondido su preferencia por Japón en caso de que prosperara una reforma de la Carta.

Sin embargo, hay factores que juegan en su contra. Japón representa para China un rival histórico con enconados resentimientos que se remontan a la invasión de los años treinta del siglo pasado y a la Segunda Guerra Mundial, así como rencillas territoriales irresueltas, incendiadas por brotes nacionalistas recurrentes. Por si fuera poco, la relación entre los dos gigantes asiáticos en el transcurso del siglo XXI, irá alternativamente de la conveniencia

¹⁶⁹ Estimado en 2011.

¹⁷⁰ *Idem.*

¹⁷¹ Estimado en julio de 2011.

¹⁷² CIA World Fact Book, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>.

¹⁷³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, <http://hdrstats.undp.org/es/países/perfiles/JPN.html>.

¹⁷⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/StrukturVN/Finanzen/Finanzbeitrag-D_node.html.

de la cooperación a una enconada rivalidad por la primacía regional.¹⁷⁵ No extraña que China haya perfilado sus preferencias hacia el Grupo Unidos por el Consenso que omite la creación de nuevos asientos permanentes. Debe tenerse presente que China tiene el derecho de veto en el Consejo de Seguridad, lo que le permitiría frustrar las aspiraciones de Japón y de sus seguidores. Corea del Sur exhibió una desconfianza parecida, las heridas infringidas al país nipón durante la Segunda Guerra Mundial supuran todavía.

Alemania, al igual que Japón, fue un Estado vencido en la Segunda Guerra Mundial; ambos se han levantado como potencias económicas regionales con influencia mundial. La paradoja es doble en razón de su espectacular crecimiento económico y porque la Carta de las Naciones Unidas todavía incluye menciones sobre los Estados exenemigos y porque el propio nombre de la Organización es el que recibieron los Estados aliados en guerra contra las potencias del Eje. el producto interno bruto es de \$3.085 trillones de dólares¹⁷⁶ y el producto interno bruto per cápita es de \$37,900 de dólares.¹⁷⁷ Es miembro del Grupo de los Ocho, del Grupo de los Veinte y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), miembro fundador de la Unión Europea desde el lejano antecedente de la Unión del Carbón y del Acero de 1951 e innegable fuerza motriz del proyecto integracionista europeo. Su población es de 81,471,834¹⁷⁸ personas, dentro de un área territorial de 357,022 kilómetros cuadrados.¹⁷⁹ El índice de Desarrollo Humano lo ubica en la posición nueve.¹⁸⁰ Para efectos de Naciones Unidas, Alemania es el tercer contribuyente con una aportación de 8.018% de su presupuesto total.¹⁸¹

¹⁷⁵ Véase Cornejo, R., y León, J. L., “China y la reforma de las Naciones Unidas”, en Rosas, María Cristina, *op. cit.*, nota 44, pp. 363-386.

¹⁷⁶ Estimado en 2011.

¹⁷⁷ *Idem.*

¹⁷⁸ Estimado en julio de 2011.

¹⁷⁹ CIA World Fact Book, *cit.*, nota 172.

¹⁸⁰ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *cit.*, nota 173.

¹⁸¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Alemania, *cit.*, nota 174.

Alemania tiene un peso inequívoco para aspirar a un asiento permanente. Pero como no todo es vida y dulzura, no tiene todas las fichas consigo. Cuando se lanzó el G4, los Estados Unidos no veían en ese momento con buenos ojos a Alemania para que se encumbrara en el selecto club de los permanentes. El argumento más o menos oficial señalaba que de reconocerle a Alemania esa calidad, la Unión Europea contaría con tres plazas de permanentes, junto con Francia y el Reino Unido de la Gran Bretaña, aunque la reticencia norteamericana parecía alimentarse del papel protagónico que asumió Alemania contra la guerra iraquí de 2003, parte de “la vieja Europa”, según la despectiva calificación del secretario de la defensa, Ronald Rumsfeld. Asimismo, por otras razones, países como Italia, Holanda y España podrían ser considerados con justicia. La aseveración hay que matizarla, puesto que al momento de concluir este texto Europa atraviesa por una crisis financiera de efectos todavía impredecibles, factor que no solo hace palidecer las aspiraciones de varios Estados, sino que coloca al proceso de reforma del CS en un segundo o tercer plano de interés.

La India sobresale hoy por dos datos notables, una población que supera los mil millones de habitantes con una cantidad total de 1,189,172,906,¹⁸² que previsiblemente superará a la de China en el mediano plazo. Ha llegado a ser la cuarta economía del mundo con un producto interno bruto de \$4.463 trillones de dólares,¹⁸³ mayor en este renglón a los de Japón y Alemania. Contrariamente, el producto interno bruto per cápita es de \$3,700 dólares¹⁸⁴ y cae sensiblemente respecto a los dos países citados en el Índice de Desarrollo Humano que la ubica en la posición 134.¹⁸⁵ Su extensión territorial es también inmensa con 3,287,263 kilómetros cuadrados.¹⁸⁶ Es festinada como

¹⁸² Estimado en 2011.

¹⁸³ *Idem.*

¹⁸⁴ *Idem.*

¹⁸⁵ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *cit.*, nota 173.

¹⁸⁶ CIA World Fact Book, *cit.*, nota 172.

la democracia más grande del mundo. Suma a estos elementos el disponer del tercer ejército en tamaño del mundo y poseer el arma nuclear.¹⁸⁷

India, país con vocación de gigante en todos los aspectos, tampoco sale bien librado. Pakistán, enemigo ancestral, con quien ha chocado espadas desde el arribo a la independencia de ambas formaciones estatales, impugna enfático su candidatura, en medio de una disputa enconada por el territorio de Cachemira. Ya cerca de la Cumbre de 2005, y refiriéndose al proceso de reforma, el representante de Pakistán en la ONU declaró: “Lamentablemente, éste emprendimiento fue secuestrado casi desde el principio por un pequeño grupo de países que procuran nuevos privilegios”. A buen entendedor pocas palabras, se refería al Grupo de los Cuatro con particular dedicatoria a la India. Y no se entiende, no se entendería, cómo un país que fabricó su propio armamento nuclear pudiera ser premiado con un asiento permanente en momentos en que la no proliferación de esta arma de destrucción en masa gana puntos en la agenda mundial y acarrea discordias con países como Corea del Norte e Irán. A no ser que precisamente por su emergencia como potencia militar le permita ser cortejada por tirios y troyanos, es decir por los EU y la misma China pese a la guerra entre ambas en 1962. El presidente Obama, de visita en Nueva Delhi, expresó el 8 de noviembre de 2010: “...espero con interés la reforma del Consejo de Seguridad que incluya en los próximos años a India como miembro permanente”. La declaración del presidente norteamericano se dio fuera del contexto de una proceso formal y se le han dado varias interpretaciones, como un guiño dulzón a un país emergente cuyo apoyo será necesario para sortear los estragos de las crisis financieras, el descontento con los pakistaníes por su doble juego con los talibanes y el interés de ver al enorme país como un valladar contra China. Por otra parte, se contradice el propio presidente Obama en lo relativo a su firme postura sobre la no

¹⁸⁷ Wikipedia, “India”, <http://es.wikipedia.org/wiki/India>.

proliferación,¹⁸⁸ y con su propuesta para una reforma de las Naciones Unidas acotada a los aspectos administrativos.

Brasil tiene igualmente una población considerable, el país más poblado de América Latina y el Caribe con 203,429,773¹⁸⁹ personas, y su territorio es imponente, descomunal, 8,514,877 kilómetros cuadrados; su economía es boyante, ha alcanzado el puesto número ocho en la economía mundial con un producto interno bruto de \$2.284 trillones de dólares¹⁹⁰ y un ingreso per cápita de \$11,600 dólares.¹⁹¹ Lo mismo que la India, es reconocido como una potencia económica emergente,¹⁹² pero ambos padecen todavía ofensivas desigualdades socioeconómicas. Así el Índice de Desarrollo Humano le concede a Brasil la posición 84.¹⁹³ No aparecen los dos como miembros del Grupo de los Ocho ni del Grupo de los Veinte ni de la OCDE, pero integran el brazo llamado de los BRICS, siglas popularizadas con las letras iniciales de Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, economías emergentes a carta cabal. No pasa desapercibido que de este club, Rusia y China ya son miembros permanentes en el CS.

Brasil es una opción incuestionable, pero la autopromoción de los 4 despertó recelos en Argentina y México¹⁹⁴ que prefirieron orientar sus ímpetus reformadores por el rumbo del Grupo Unidos por el Consenso, en donde no se contempla la inclusión

¹⁸⁸ Mackenzie, C. Babb, “Administración Obama detalla agenda de EE.UU. para reforma de la ONU”, Embajada EEUU, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/>.

¹⁸⁹ Estimado en julio de 2011.

¹⁹⁰ Estimado en 2011.

¹⁹¹ *Ibidem*, CIA World Fact Book, *cit.*, nota 172.

¹⁹² *Cfr.* Hofmeister, W., *op. cit.*, nota 168, pp. 277-295; Valle, V. M., “Brasil y la reforma de las Naciones Unidas”, pp. 297-320; Upadhyaya, P., “India y la reforma de las Naciones Unidas”, pp. 321-333; Uscanga C., “Japón y la reforma de las Naciones Unidas”, pp. 335-347, en Rosas, María Cristina, *op. cit.*, nota 44.

¹⁹³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *cit.*, nota 173.

¹⁹⁴ Douglas Cassel coincide con la opinión vertida sobre la oposición y los resquemores en torno a los cuatro autopropuestos, en Cassel, Douglas, “Partial progress on UN reform”, *Northwestern University Journal of International Human Rights*, EEUU, otoño de 2005, p. 2.

de nuevos miembros permanentes. Tras el desencanto de 2005, Brasil mantiene su ambición. El 19 de marzo de 2011, durante la visita del presidente Barak Obama a Brasil, la presidenta Dilma Rousseff no dejó pasar la oportunidad para insistir en el objetivo consentido de la política exterior del país; sin embargo, el norteamericano se hizo el disimulado, y comedido expresó su aprecio por el interés brasileño y ofreció que los Estados Unidos mantendrían su colaboración con otros Estados para hacer del CS un órgano más efectivo, más eficiente y más representativo. En otros puntos elogió el notable crecimiento del país y, montado en los intereses propios, como dando una palmada afectuosa en la espalda de todos los cariocas, agregó que los EU pretendían ser uno de los mejores clientes del petróleo brasileño.¹⁹⁵

El G4 presentó formalmente un proyecto de resolución a la Asamblea General en julio de 2005, respaldada por un número importante de países.¹⁹⁶ En el preámbulo del documento figuraron diversas consideraciones, entre ellas la preocupación por mejorar la eficacia, la credibilidad y la legitimidad de las labores del CS a efecto de ampliar su representatividad y mejorar su capacidad de cumplir su responsabilidad primordial y desempeñar su función en nombre de todos los miembros. Persiguió configurar un equilibrio de fuerzas capaz de aumentar la sensibilidad del CS a las opiniones y necesidades de todos los Estados miembros, en particular a las de los países en desarrollo y garantizar la adopción de mejores métodos de trabajo. Por añadidura contuvo reflexiones importantes sobre la necesidad de que el CS mejore sus métodos de trabajo.

¹⁹⁵ “Obama y Rousseff estrechan relación y discuten reforma de la ONU”, *Informador*, <http://www.informador.com.mx/internacional/2011>.

¹⁹⁶ Proyecto de R., “Reforma del Consejo de Seguridad”, A/59/L64, 6 de julio de 2005. Además de los cuatro protagonistas principales, copatrocinaron el proyecto en los siguientes países: Afganistán, Bélgica, Bhután, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, Islandia, Islas Salomón, Kiribati, Letonia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Tuvalu y Ucrania.

La propuesta se enfocó principalmente al incremento de miembros del Consejo de quince a veinticinco, uno más a los previstos en los dos modelos del Grupo de Alto Nivel y del secretario general: seis nuevos permanentes y cuatro no permanentes compondrían el añadido. Así, el CS contaría con 11 permanentes y 14 no permanentes.

Los criterios para la designación de los nuevos miembros permanentes atenderían a la extensión geográfica, al tamaño de la economía y de la población, la contribución financiera al sistema de la ONU, su capacidad militar, sus aportaciones a las misiones de paz, el compromiso con la lucha contra el terrorismo, por la democracia y los derechos humanos.

Aun cuando plantearon en el proyecto la reforma en dos fases, primero la relativa a la composición numérica y las categorías de los nuevos miembros y la segunda sobre la designación de los Estados que ocuparían los puestos, los integrantes del G4 habían lanzado con fanfarrias desde un año antes su intención de cubrir cuatro de las seis nuevas plazas. Era obvio que dos asientos permanentes en Asia ya estaban asignados a Japón y la India, uno para Europa, por supuesto a Alemania, uno para América Latina y el Caribe que en el reparto antevisto tocaba a Brasil. Los dos restantes estaban destinados a África.

En su debut ante la sociedad internacional, el G4 se frotaba las manos con la ilusión de contar con el derecho de veto y así lo consignó el proyecto, inclusive contuvo una previsión curiosa en el sentido de que los miembros permanentes no ejercieran el derecho de veto mientras no se determinara la concesión de esta prerrogativa a los nuevos miembros permanentes; sin embargo, los cinco verdaderos ni por equivocación estaban dispuestos a compartir su privilegio esencial y el rechazo evidente condujo a los cuatro a desentenderse de la petición y dejarla invernarse durante quince años para ver si el paso del tiempo ablandaba el ánimo de los permanentes.

El proyecto presentado por el G4 a principios de julio de 2005 consideró también una reforma al sistema de votación: se pasaría de una mayoría de nueve de los quince miembros a catorce de los

veinticinco. Ahora bien, una razón por la que los Estados Unidos se han obstinado en poner escollos a un incremento amplio de nuevos miembros, es la alteración del mecanismo de votación que les implicaría una trabazón diplomática a la hora de negociar y conseguir el número necesario de votos.

PROPUESTA DEL GRUPO DE LOS CUATRO (G4)*

<i>Actual</i>		<i>Propuesta</i>	<i>Asignación propuesta</i>	<i>Total</i>
Miembros permanentes actuales (con derecho a veto)	5	Aumentar 6 miembros permanentes sin derecho a veto (sujeto a aprobación en 15 años)	África: 2 América: 1 Asia-Pacífico: 2 Europa: 1	11 miembros permanentes
Miembros no permanentes actuales (por dos años no renovables)	10	Aumentar 4 miembros no permanentes (por dos años no renovables)	África: 4 América: 4 Asia-Pacífico: 3 Europa: 2	13 miembros no permanentes
			TOTAL DE MIEMBROS PROPUESTO	24 miembros

* Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, 1o. de diciembre de 2004, A/59/565.

Tabla elaborada por Jacqueline S. Pinacho Espinosa y Mónica M. Cruz Espinosa, becarias del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Respecto a los no permanentes previstos por el G4, se consideró un miembro adicional para África, Asia, Europa Oriental y América Latina.

Francia y el Reino Unido aplaudieron el proyecto del Grupo de los Cuatro, en tanto la Unión Soviética y China juzgaron que

el grupo había actuado con premura. Posteriormente a la frustración de 2005, el G4 retomó su postura, pero con la nota saliente de que Japón no apareció dentro de los miembros proponentes.¹⁹⁷ Puede entenderse que Japón pulsó los recelos de otros Estados o de que su postura era vista favorablemente por los Estados Unidos, Inglaterra y Francia, y con paciencia oriental decidió aguardar acaso para no desgastarse con una insistencia inviable en el plazo inmediato.

3. *El Grupo Unidos por el Consenso (GUC)*

Como contrapartida del G4, acudió al torneo de las propuestas el llamado Grupo Unidos por el Consenso, integrado por un buen número de países medios. El grupo presentó su proyecto de reforma a la Asamblea General dos semanas después de la iniciativa del G4.¹⁹⁸ Es dable señalar los paralelismos, el G4 se avino al modelo A del GAN, en tanto el Grupo Unidos por el Consenso se emparentó con los lineamientos del B. En el aspecto numérico ambos optaron por un Consejo de veinticinco miembros con un incremento de diez miembros.

La resolución hizo hincapié en que la composición actual del CS era injusta e inequitativa, y que toda ampliación del órgano debería velar por hacerlo más democrático, más equilibradamente representativo, más transparente y más eficaz. Combinó el aspecto numérico con la preocupación de mejorar los métodos de trabajo del Consejo.

El dato medular de su propuesta fue que los diez nuevos serían miembros no permanentes, en su totalidad serían designados por dos años. La filosofía del grupo fue congruente con el nombre que lo identifica, gestionar la reforma por consenso

¹⁹⁷ Zifcak Spencer, *op. cit.*, nota 166, p. 26.

¹⁹⁸ Proyecto de R., "Reforma del Consejo de Seguridad", A/59/L.68, 21 de julio de 2005. Patrocinada por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, República de Corea, España, Italia, Malta, México, Pakistán, San Marino y Turquía.

entre los miembros de las Naciones Unidas y no hundir a la organización en un pantano de enfrentamientos y de votaciones sin destino.

La propuesta persiguió la modificación del artículo 23 de la Carta para redondear el número de no permanentes en veinte miembros, con una distribución de seis plazas para África, cinco para Asia, cuatro para América Latina y el Caribe, tres para Europa Occidental y otros Estados, y dos para Europa Oriental. La adopción de una resolución requeriría quince votos. A semejanza de los otros proyectos, los 5P representaron impasibles el papel de los intocables.

La resolución contuvo una guía de criterios para mejorar los métodos de trabajo del Consejo:

- La limitación del uso del veto.
- Procedimientos que garanticen la transparencia en la adopción de decisiones, la responsabilidad en la actuación y el acceso a información, incluidas sesiones públicas de información e interacción con todas las partes interesadas.
- Consultas, cooperación y un intercambio adecuado de información con la Asamblea General y el Consejo Económico y Social.
- El acceso y una mejor participación en la labor del Consejo de los Estados miembros que no son miembros del Consejo de Seguridad.
- La aprobación y distribución de un reglamento oficial.
- Además contempló la necesidad de elaborar nuevas disposiciones mediante consultas entre los Estados miembros sobre los métodos de trabajo del CS.

México jugó un rol activo en la formación y en las actividades del Grupo. Cancelada la opción de la reforma en 2005, mientras los integrantes del G4 han seguido gestionando su reconocimiento como candidatos idóneos para ser considerados como

permanentes, México ha sido fiel a su postura. En 2009, México participó en la Reunión sobre la Reforma del Consejo de Seguridad verificada a instancias de Italia. La Delegación mexicana fue presidida por el subsecretario de asuntos multilaterales, Juan Manuel Gómez Robledo, quien descalificó la pretensión de crear nuevas plazas de permanentes y abogó en cambio por el aumento de miembros no permanentes del CS, susceptibles de ser reelectos inmediatamente.¹⁹⁹

El 23 de diciembre de 2010, el representante de México en la Organización, Claude Heller, con motivo de la terminación del periodo de dos años como miembro no permanente, siguió el guión poniendo el acento en la ampliación del CS con miembros no permanentes, con reelección inmediata y la extensión de sus mandatos.²⁰⁰

Al más alto nivel, la secretaria de relaciones exteriores, Patricia Espinosa, participó en la Conferencia sobre Gobernanza Global y la Reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, a iniciativa del Gobierno de Italia con la presencia de delegaciones de 120 Estados. La parte sustantiva de su intervención versó sobre el aumento de miembros no permanentes del CS con periodos más extensos a los que se cubren actualmente y con el derecho a la reelección inmediata.²⁰¹

¹⁹⁹ Barra Legal, http://barralegal.com/mexico_pide_reforma_al_consejo_de_seguridad_de_la_ONU.

²⁰⁰ Presencia en Puebla, <http://presenciaenpuebla.com.mx>.

²⁰¹ Secretaría de Relaciones Exteriores, "México expresa clara posición frente a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU", <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index>.

PROPUESTA DEL GRUPO UNIDOS POR EL CONSENSO*

<i>Actual</i>		<i>Propuesta</i>	<i>Asignación propuesta</i>	<i>Total</i>
Miembros permanentes actuales (con derecho a veto)	5			5 miembros permanentes
Miembros no permanentes actuales (por dos años no renovables)	10	Proporcionar la oportunidad de reelección inmediata a los 10 miembros no permanentes. Aumentar 10 miembros no permanentes (renovables por dos años)	África: 6 América Latina y el Caribe: 4 Asia-Pacífico: 5 Europa Occidental y otros Estados: 3 Europa Oriental: 2	20 miembros no permanentes
			TOTAL DE MIEMBROS PROPUESTO	25 miembros

* Proyecto de resolución presentado por el Grupo Unidos por el Consenso (12 Estados), 21 de julio de 2005, Centro de Documentación de Naciones Unidas A/59/L.68

Tabla elaborada por Jacqueline S. Pinacho Espinosa y Mónica M. Cruz Espinosa, becarias del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

4. *La Unión Africana*

La Unión Africana celebró una reunión en junio de 2005 en Sirte, Libia, de donde surgió la propuesta de ampliar el CS a veintiséis miembros. Cabe indicar que esta es una postura histórica tradicional de los países africanos. En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno, verificada en Harare, Zimbabwe, del

2 al 4 de junio de 1997, fue adoptada una declaración sobre la reforma del Consejo de Seguridad²⁰² en donde reclamaron contar con cuando menos dos miembros permanentes y cinco no permanentes. Vale recordar que el continente africano aglutina a 53 Estados miembros de las Naciones Unidas. El número no solo juega a favor de este grupo, sino que influye de manera inevitable en la Asamblea General.²⁰³

Los países africanos presentaron formalmente su proyecto el 14 de julio de 2005.²⁰⁴ En la parte preambular del proyecto se señaló la necesidad de reforzar a la Asamblea General y de que el CS refleje la realidad del mundo actual, tomándose en cuenta que en 1945 la mayor parte de África no estaba representada y que es el único continente que no tiene un puesto permanente en el CS a fin de que África se encuentre efectivamente representada en el Consejo al igual que las demás regiones del mundo. Al proponer la inclusión de nuevos permanentes, sostuvo con firmeza que se les deberían reconocer las mismas prerrogativas que a los miembros permanentes originales.²⁰⁵ La propuesta visualizó una ampliación del CS de quince a veintiséis miembros, la de mayor amplitud de las conocidas durante ese verano y a diferencia del proyecto del G4 no abdicaron del veto.

²⁰² Fayé, A., “África y la reforma de las Naciones Unidas”, en Rosas, María Cristina, *op. cit.*, nota 44, pp. 354 y ss.

²⁰³ “No reform proposal could be successful without obtaining all, or a significant number, of Africa’s 53 Assembly votes”. Zifcak Spencer, *op. cit.*, nota 166, p. 20.

²⁰⁴ Proyecto de R., “Reforma del Consejo de Seguridad”, A/59/ L.67, 14 de julio de 2005. Auspiciado por Angola, Argelia, Botswana, Burkina, Côte D’Ivoire, Djibouti, Egipto, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Jamahiriya Arabe Libia, Kenia, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, República Unida de Tanzania, Rwanda, Santo Tomé Príncipe, Senegal, Seychelles, Sierra Leone, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Túnez, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

²⁰⁵ *Ibidem*, parte dispositiva del proyecto, inciso b, p. 2.

Los países más mencionados para ocupar los dos asientos permanentes han sido Egipto, Sudáfrica y Nigeria, pero han emergido sensibilidades semejantes a las de otras regiones. En la reunión de Libia, en junio de 2005, expusieron su interés para ser tomados en cuenta, el país anfitrión, Libia, así como Kenia y Senegal. Campeó incluso la idea de que los candidatos no tenían que ser forzosamente países medios, sino que deberían considerarse a Estados de menor dimensión que concitaran el consenso. El argumento no carece de vigor y vale para la discusión general, no solo para África, si es que esta vuelve a abrirse.

Otro punto a resolver era, o es, si África contempla la eventual ocupación de las posiciones permanentes en forma rotativa. En 1995, la Organización para la Unidad Africana (OUA) sostuvo que África debía tener dos lugares permanentes en el Consejo, designados rotativamente y que la región debería poseer la facultad de definir los criterios para la elección.²⁰⁶ A primera vista la fórmula se antoja sugestiva, pero sería un contrasentido en lo que concierne precisamente a la permanencia. ¿Una permanencia rotativa? Tocaría a los países africanos decidir los términos de la mentada rotación, lo que implicaría un régimen particular para la región. En el balance de los pros y los contras no puede descontarse que el proceso podría ser invadido por la efervescencia política con complicaciones impredecibles, si recordamos que para la elección actual de miembros no permanentes al interior de los grupos regionales y luego en la sesión plenaria de la Asamblea General se llegan a trabar severamente los procesos.

²⁰⁶ Fassbender, Bardo, “Pressure for Security Council reform”, en Malone, David M., *op. cit.*, nota 7, p. 348.

PROPUESTA DE LA UNIÓN AFRICANA*

<i>Actual</i>		<i>Propuesta</i>	<i>Asignación propuesta</i>	<i>Total</i>
Miembros permanentes actuales (con derecho a veto)	5	Aumentar 6 miembros no permanentes (con derecho a veto)	África: 2 América Latina y el Caribe: 1 Asia-Pacífico: 2 Europa Occidental y otros Estados: 1	11 miembros permanentes
Miembros no permanentes actuales (por dos años no renovables)	10	Aumentar 5 miembros no permanentes (por dos años no renovables)	África: 2 América Latina y el Caribe: 1 Asia-Pacífico: 1 Europa Oriental 1	15 miembros no permanentes
			TOTAL DE MIEMBROS PROPUESTO	26 miembros

* Proyecto de resolución presentado por la Unión Africana, 14 de julio de 2005, Centro de Documentación de las Naciones Unidas, A/59/L.67

Tabla elaborada por Jacqueline S. Pinacho Espinosa y Mónica M. Cruz Espinosa, becarias del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

5. *Estados Unidos de América*

Los Estados Unidos reaccionaron con tardanza, más bien con poco ánimo al proceso que impulsó el secretario general. Y no es que hayan estado demasiado ocupados en esos años tormentosos en el Irak, la prioridad de la potencia no estriba en la reconfiguración del CS,²⁰⁷ sino en la reestructuración administrativa de

²⁰⁷ Condolezza Rice le expresó con claridad al secretario alemán de relaciones exteriores el 8 de junio de 2005, Joscha Fischer, que la extensión del CS estaba en un segundo plano de intereses y que antes deberían recitarse otras

la organización,²⁰⁸ en la afinación de sus métodos de trabajo y en la superación de problemas que han minado el prestigio de la ONU, como los trasiegos del Programa Petróleo por Alimentos o la conducta reprobable de varios miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz, sin mencionar, la guerra unilateral contra Irak en 2003.

La posición norteamericana fue conocida por algunas referencias sin peso oficial. Para la Cumbre de 2005 emergieron dos planteamientos: el primero presentado por conducto del subsecretario de estado Nicholas Burns el 16 de junio,²⁰⁹ que no de la entonces secretaria de estado, Condolezza Rice, lo que revela la importancia secundaria conferida al asunto.

Burns consideró: i) la extensión a diecinueve o veinte miembros, ii) de los cuatro o cinco nuevos, dos serían permanentes,

reformas, como la pesada burocracia de las Naciones Unidas. *Cfr. The Economist*, 11 de junio de 2005, US Edition.

²⁰⁸ Para el sesenta aniversario, en la Cámara de Representantes, el congresista Henry S. Hyde, presidente de la Comisión de Relaciones Internacionales, presentó un proyecto de ley que puso el acento en el manejo presupuestario, la vigilancia de las finanzas y el ejercicio responsable del gasto, bajo la pena de detener las contribuciones de los Estados Unidos a la organización. *Cfr. Kellershals, M. D. Jr.*, “EEUU dice ONU ha dado primer paso hacia la reforma”, US Department of State, *Programas de Información Internacional*, 29 de septiembre de 2005, www.usinfo.state.gov.

²⁰⁹ “Aunque Estados Unidos no ha presentado su propia propuesta para la reforma del Consejo de Seguridad en forma de R., el 16 de junio Burns solicitó que se creasen ‘unos dos’ nuevos puestos permanentes y ‘dos o tres’ nuevos puestos no permanentes. El 22 de junio, Estados Unidos presentó a la Asamblea General de la ONU un plan de siete puntos para la reforma de las Naciones Unidas donde se solicitaba una ampliación del Consejo de Seguridad limitada y basada en criterios determinados. Afirmaba que los miembros potenciales deberían ‘presentar un excelente currículum, basado en factores tales como el tamaño de la economía, la población, la capacidad militar, el compromiso con la democracia y los derechos humanos, las contribuciones financieras a la ONU, las contribuciones a sus operaciones de mantenimiento de paz y un historial de contraterrorismo y no proliferación’”. Kern, S., “Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia”, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, septiembre de 2005, p. 4, www.realinstitutoelcano.org/.

claro está sin derecho de veto. Uno de los dos permanentes, Japón, ha gozado desde el principio de la bendición norteamericana, el otro sería un país en desarrollo, lo que dejaba fuera a Alemania, otro candidato natural. El posible país en desarrollo que podría ser objeto de las preferencias norteamericanas no fue develado. No existieron señales en obsequio de Brasil, y respecto a la India, durante la visita del primer ministro de este país, Manmohan Sing, a Washington en julio de 2005, el presidente Bush fue parco y, salvo las cortesías protocolarias de rigor, se abstuvo de hacer insinuaciones.²¹⁰ Con el nuevo gobierno, el presidente Obama, tal como se dijo, el 8 de noviembre de 2010 le dio un espaldarazo a la India para ser considerada en los próximos años “como miembro permanente”. No es dable jugar a las adivinanzas y no es posible vaticinar si la posición esbozada por Nicolás Burns de un aumento mínimo a 19 o 20 miembros con dos nuevos permanentes y dos nuevos o tres no permanentes será refrendada, pero es obvio que los Estados Unidos no apuestan por un incremento amplio. Y también deberá despejarse si la propuesta llegaría a merecer el número de votos indispensables para ser aprobada por la Asamblea con todo y la influencia norteamericana.

La segunda postura fue oficializada el 22 de junio de 2005, cuando el gobierno norteamericano presentó a la Asamblea General un plan de siete puntos enfocados a la reforma de la organización que sintomáticamente llevó el nombre de “Prioridades de los Estados Unidos para una Organización más Fuerte y Eficaz”.²¹¹ El documento pasó por alto la definición de una posición concreta, a diferencia de la declarada por Burns, y manifestó solo la disposición de considerar la reforma e incluso la ampliación etérea del CS. Barajó, en cambio, criterios para identificar a los “miembros potenciales”, como su vocación democrática y su dedicación a los derechos humanos y le otorgó relieve a la dimensión econó-

²¹⁰ Declaración conjunta del presidente George W. Bush y el primer ministro Manmohan Singh, 18 de julio de 2005, US Department of State, www.state.gov.

²¹¹ Kern, S., *op. cit.*, nota 209.

mica, la población, la capacidad militar, las contribuciones financieras a la ONU, su compromiso para el mantenimiento de la paz, el historial contra el terrorismo y la no proliferación. Tomó en cuenta el equilibrio geográfico para una eventual reconfiguración del CS, pero tuvo un remate sutil: “la medida de toda reforma sigue siendo la eficacia”.²¹² Es decir, siempre por delante aunque se incluya al final el componente administrativo.

Respecto a las otras propuestas ventiladas en el verano de 2005, la potencia guardó distancia. En ese junio veraniego, rodeada por la efervescencia que generó la pretendida reforma, la secretaria de estado norteamericana le aclaró al ministro de asuntos exteriores de Alemania, Joschka Fischer, que la expansión del CS estaba en segundo lugar respecto a otras reformas, a no dudarlo, en la lógica estadounidense, las de orden administrativo.²¹³

Por las mismas fechas, la representante interina de los EU en la organización, Anne Peterson, de cara al proyecto de resolución del G4 alertó sobre el hecho de que cualquier propuesta de reforma del CS causaría divisiones en esa etapa que se vivía, e inclusive llamó a los Estados a oponerse al proyecto en caso de que fuera sometido a votación.²¹⁴

No había espacio para que los Estados Unidos festejaran cualquier tipo de reforma al CS y la actitud del gobierno de W. Bush en contra de las Naciones Unidas se distinguía por el desdén. Su famosa expresión de que las Naciones Unidas caerían en la irrelevancia en caso de que no aprobaran en 2002 y 2003 la guerra contra Irak hizo ostensibles sus antipatías por el foro mundial a tal punto que designó como embajador ante la ONU a John R. Bolton, uno de los más impresentables neoconservado-

²¹² Departamento de Estado de Estados Unidos, “Prioridades de EEUU para una Organización de Naciones Unidas más fuerte y eficaz”, Oficina de Asuntos de Organizaciones Internacionales, Hoja Informativa, 9 de septiembre de 2005, www.usinfo.state.gov.

²¹³ “Curb your enthusiasm; UN Security Council reform”, *The Economist*, US Edition, 11 de junio de 2005.

²¹⁴ Deen, Thalif, “Divisiones paralizan reforma del Consejo”, <http://ipsnoticias.net>.

res, feroz enemigo de la institución. Lo designó cuando el Congreso Americano no estaba en sesiones, aprovechando un resquicio legal, pero mostrando hacia adentro de su país la obsesión por el unilateralismo que mostró en la escena internacional. Del ideario político de Bolton se conocen varias perlas, por ejemplo, “No hay tal cosa como las Naciones Unidas, solo existe la comunidad internacional que solo puede ser liderada por la única superpotencia, los Estados Unidos”²¹⁵ y “El Consejo de Seguridad solo debería tener a un miembro permanente, los Estados Unidos”. Menos mal que el personaje ocupó el puesto únicamente de agosto de 2005 a diciembre de 2006.²¹⁶

El susodicho Bolton, al acceder a su puesto de representante ante las Naciones Unidas, se dedicó a sabotear los trabajos de la Reunión Cumbre. En agosto de 2005 introdujo más de setecientas propuestas de corrección al proyecto de Declaración Final que estaba siendo elaborado y contenía avances significativos. No cedió en ninguna de sus propuestas y solo aceptó que en los Objetivos del Milenio se incrementara la ayuda al desarrollo. El clima dentro de la Asamblea General se emponzoñó. Triste consuelo de alguien que lo llamó “un elefante en una tienda de porcelana”.²¹⁷ Poco después de concluida la Cumbre, Bolton, ufano, declaró que se habían excluido de los acuerdos aquellos elementos que estaban en conflicto con políticas clave de los Estados Unidos.²¹⁸

²¹⁵ “There is no such thing as the United Nations. There is only the international community, which can only be led by the only remaining super power, which is the United States”.

²¹⁶ Avizora, http://www.avizora.com/atajo/informes/usa_textos/0022_john_bolton_desarme_mediante_guerra.htm.

²¹⁷ Multilingualarchive, http://www.multilingualarchive.com/ma/frwiki/es/John_Bolton#Un_.C3.A91.C3.A9phant_dans_un_magasin_de_porcelaine.

²¹⁸ Declaración ante la Comisión de Relaciones Internacionales de la Cámara de Representantes el 28 de septiembre de 2005: “...logramos excluir los elementos que estaban en conflicto directo con políticas claves de Estados Unidos y que ponían en peligro nuestros intereses a largo plazo,... No fue lo más importante, pero nunca pensamos que sería lo más importante”, Kellerhals, M. D. Jr., *op. cit.*, nota 208.

Transcurrieron los meses, las diferencias que suscitaron las propuestas no se apagaron y terminó el 2005 sin villancicos ni el obsequio navideño de una reforma institucional. Esta Asamblea estuvo cruzada por las desavenencias engendradas por la Guerra de Irak, la fractura entre los miembros de la Alianza Atlántica, las oposiciones entre el mundo occidental y el islámico, la pugna entre el unilateralismo exacerbado del presidente W. Bush y los defensores de la multilateralidad.²¹⁹

PROPUESTA DE LOS ESTADOS UNIDOS*

<i>Actual</i>		<i>Propuesta</i>	<i>Asignación propuesta</i>	<i>Total</i>
Miembros permanentes actuales (con derecho a veto)	5	Aumentar 2 miembros permanentes (sin derecho a veto)	Japón: 2 Un Estado en desarrollo: 1	7 miembros permanentes
Miembros no permanentes actuales (por dos años no renovables)	10	Aumentar 2 a 3 miembros no permanentes (por dos años no renovables)	África: 2 América Latina y el Caribe: 1 Asia-Pacífico: 1 Europa Oriental 1	12 o 13 miembros no permanentes
			TOTAL DE MIEMBROS PROPUESTO	26 miembros

* Declaración del subsecretario estadounidense, Nicholas Burns, hecha el 16 de junio de 2005. Véase: S., Kern. “Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia”, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 1o. de septiembre de 2005.

Tabla elaborada por Jacqueline S. Pinacho Espinosa y Mónica M. Cruz Espinosa, becarias del Programa de Apoyo a la Investigación del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

²¹⁹ Zifcak, *op. cit.*, nota 166, pp. 15 y 25.

6. Resultados de la Cumbre

Tanto el secretario general como el G4 aspiraban a que la reforma se acordara antes de la Reunión Cumbre del 14-16 de septiembre de 2005. El subsecretario Burns²²⁰ señaló que los EEUU preferirían un periodo mayor para el debate, y mencionó que sería conveniente una espera de dos meses, una táctica dilatoria obvia.²²¹ El Documento Final²²² recogió el compromiso de los Estados miembros de proseguir los esfuerzos para una pronta reforma del CS para darle una mayor amplitud representativa y poniendo el acento en la eficiencia y la transparencia para mejorar su efectividad y darle legitimidad a sus decisiones; solicitó a la Asamblea General que examinara a fines de 2005 la evolución de los trabajos relativos al CS, el verbo “examinar” se concilia más bien con los estilos de la diplomacia intemporal. Bueno hubiera sido que diera el mandato de retomar las discusiones. La Reunión quedó entrampada en un callejón sin salida. En tanto no faltaron las acusaciones contra el secretario general por haber abierto la caja de Pandora.

En el devenir de los años siguientes surgió un grupo de trabajo representado por la iniciativa de Suiza, Singapur, Lichtenstein, Costa Rica y Jordania. A la vista son países de menor entidad en los asuntos mundiales, tanto que con la moda de acuñar siglas a la menor provocación fue bautizado como el S5, abreviatura del mote *the small 5*, los pequeños cinco. Tuvo como antecedente la propuesta de la República Helvética del 27 de abril de 2005, introducida en medio del fragor que envolvió a la frustrada reforma y de las lanzas rotas de los antagonistas. El 20 de marzo de 2006, los Estados aludidos circularon un proyecto de resolución concentrado en la mejora de los métodos

²²⁰ Kern, S., *op. cit.*, nota 209.

²²¹ Fassbender, Bardo, *op. cit.*, nota 206, p. 353.

²²² Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, *cit.*, nota 49, párrafo. 153.

de trabajo del Consejo²²³ para lograr una mayor transparencia en los trabajos de la organización, y la participación de Estados pequeños en las actividades del CS. En su afán por zanjar las diferencias se apartó de los planteamientos políticos de los grupos contendientes y terminó pareciéndose al enfoque norteamericano que no oculta su pasión por las cuestiones administrativas.

Una postura reciente de la administración Obama sobre una agenda para reformar a la ONU sigue apegada a las cuestiones administrativas. Resalta la condición de principal país contribuyente y en tono de reproche dice: “Cualquier dólar enviado a la ONU representa el duro trabajo de un contribuyente en algún lugar (de los Estados Unidos)...”, y pidió a las Naciones Unidas que tomen en cuenta los tiempos económicos difíciles “apretándose el cinturón y haciendo más con menos”. Recordó que los EU han promovido un recorte presupuestario a la ONU del 5%, lo que le ahorrará al contribuyente norteamericano alrededor de cien millones de dólares. Su objetivo reposa en la finalidad de crear una organización más económica, que cuente con disciplina fiscal, elabore presupuestos transparentes y simplificados, se modernice el sistema de gestión de información, se mejore el desempeño del personal y se establezca un sistema salarial basado en el mérito, que exista un sistema de rendición de cuentas.²²⁴ La “agenda” se presentó cuando los EU no superaban las conmociones de su crisis financiera de 2008, cuando el nivel de desempleo es todavía muy elevado y los enemigos de la ONU en suelo norteamericano no dejan de vociferar contra ella. La conclusión, de todas maneras, es que no tiene prioridad la modificación orgánica del CS. Para colmo, la zona euro está enfrascada en convulsiones financieras, orientándose los esfuerzos de cooperación a otras prioridades. No se ve para cuando.

²²³ Rubio Fernández, Eva María, *op. cit.*, nota 40, pp. 402 y ss.

²²⁴ Mackenzie, C. Babb, *op. cit.*, nota 188.

VIII. LAS FUNCIONES AMPLIADAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

El supuesto de las amenazas a la paz y a la seguridad internacionales se ha manejado flexiblemente para ampliar el quehacer del CS sin necesidad de que haya cuajado una transformación formal a la luz de una reforma institucional.²²⁵ De ello dan cuenta apartados de acción significativos como las operaciones de mantenimiento de la paz, los derechos humanos, la responsabilidad de proteger, el terrorismo, la piratería, etcétera. Se abordan los casos tratando de situarlos dentro de un esquema ordenado sin responder necesariamente a un hilo cronológico.

1. *Operaciones de Mantenimiento de la Paz*

En los albores institucionales de la ONU, el CS constituyó misiones con los rasgos distintivos de lo que con el tiempo serían las Operaciones de Mantenimiento de la Paz; las fuerzas emblemáticas por excelencia de las Naciones Unidas, los Cascos Azules, tuvieron un arranque histórico modesto tanto por el número de miembros que las compusieron como por las funciones asignadas, básicamente de interposición entre beligerantes o para supervisar un armisticio, distantes de las encargadas actualmente a las operaciones que cuentan con personal multidisciplinario, militares y civiles, hombres y mujeres, especialistas en distintas materias para afrontar desafíos como la construcción de la paz en sociedades internas devastadas por la violencia, a fin de asegurar corredores humanitarios, supervisar elecciones y coadyuvar en la realización de las mismas.²²⁶ Un universo en expansión.

²²⁵ *Ibidem*, p. 80.

²²⁶ Méndez-Silva, Ricardo, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núms. 62 y 63, junio de 2001, pp. 29-45.

Los inicios del Consejo en la materia se dieron en 1948 con la R. 47 (1948)²²⁷ que creó un grupo de observadores y de buenos oficios entre la India y Pakistán por el diferendo territorial sobre Cachemira y la creación en la zona del grupo Unmogip. Casi al mismo tiempo, con diferencia de dos días,²²⁸ creó la Comisión para Palestina a raíz de la primera guerra árabe-israelí.²²⁹ Desde su debut en este terreno, el CS ha estado involucrado en problemas de gran dimensión, como lo evidencian los dos casos primigenios, el primero entre dos Estados con armamento nuclear y con una secuela de colisiones militares; en el segundo, presente también el componente nuclear en Israel, con cuatro guerras abiertas y constantes, y desgastantes escaramuzas con tintes algunas de ellas de verdaderas confrontaciones bélicas.

Marca verdaderamente el despegue de la era de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz la segunda guerra árabe-israelí de 1956, azuzada por la intervención de Francia y del Reino Unido de la Gran Bretaña del lado israelita. El riesgoso desplante de las dos potencias europeas, miembros permanentes del CS, tuvo al mundo en pie de guerra. La AGNU se encargó del asunto al amparo de la Resolución Unión Pro Paz por el veto de Francia y del Reino Unido en el Consejo. Significativamente, la herramienta de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, identificada con los trabajos del CS fue impulsada por el órgano deliberativo.

La solución de 1956 fue de hecho el modelo que inspiró la constitución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en su proyección futura. Los principios rectores vieron la luz entonces: imparcialidad de las fuerzas ante las partes en conflicto, el consentimiento de las mismas tanto para recibir a las tropas como para la aportación por los Estados miembros de contingentes militares y para el suministro de recursos financieros, el no uso de la violencia salvo en legítima defensa, y, más tarde, con la

²²⁷ Aprobada el 21 de abril de 1948.

²²⁸ R. 48 (1948) aprobada por el Consejo de Seguridad el 23 de abril de 1948.

²²⁹ Luck, Edward C., *op. cit.*, nota 147, p. 32.

evolución de la figura, sin la participación de los miembros permanentes del CS.

No existe un fundamento explícito en la Carta que otorgue sostén legal a su constitución. El capítulo VI comprende llamados a las partes para utilizar medios de solución pacífica y el capítulo VII permite aplicar medidas coercitivas. Los especialistas aluden a menudo a un fantasmal capítulo seis y medio, fusionado imaginariamente con elementos del seis y del séptimo. Esta ficción normativa fue ideada por el secretario general Dag Hammarskjöld.²³⁰

La Guerra Fría dejó su impronta en este campo en razón de que un mínimo de operaciones fue fletado durante ese periodo convulso. A fines de la década de los ochenta, con la caída del muro de Berlín, las enemistades insalvables cedieron el lugar a espacios de colaboración en el CS e irrumpió una creación numerosa de fuerzas de mantenimiento de la paz. Entre las diversas clasificaciones que existen para identificar los diferentes tipos de operaciones en virtud de su naturaleza y de la evolución que han sufrido, es ilustrativa la que propone Motta Allen: operaciones clásicas y operaciones modernas,²³¹ en virtud de un corte histórico (1989) cuando cayó el telón de las discrepancias bipolares. Una distinción entre ambas categorías tiene que ver con lo cuantitativo, pues entre 1948, cuando se constituyó la UNSTO (United Nations Truce Supervision Organization) para supervisar la tregua impuesta a árabes e israelíes, y el Grupo de Observación en Centroamérica en 1989, se crearon dieciocho misiones con objetivos reducidos. Desde 1989 a junio de 2012 se han creado cuarenta y nueve, casi tres veces las del primer periodo.²³²

El suceder mundial forzó el diseño de respuestas de complejidad creciente que corresponde con la segunda etapa en la que el CS se ha involucrado en crisis internas, ha atendido conflic-

²³⁰ *Ibidem*, p. 180.

²³¹ *Ibidem*, p. 51.

²³² Organización de las Naciones Unidas, “Lista de Operaciones de Mantenimiento de la Paz 1948-2012”, <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf>.

tos entre gobiernos y grupos rebeldes o entre distintas bandas armadas en los Estados desestructurados. A las Operaciones les han encargado actividades de corte variado como la supervisión electoral, la reconstrucción de Estados, la administración de territorios y el apoyo para lograr su viabilidad estatal, así como el compromiso para hacer valer los derechos humanos. Su composición se ha amplificado notablemente con personal médico, abogados, antropólogos, policías y mujeres para tratar problemas de los niños y de las mujeres. En la fase moderna despunta la colaboración de las misiones con organizaciones especializadas y agencias de las Naciones Unidas al igual que con organizaciones no gubernamentales.

La evaluación de las Operaciones no ofrece resultados uniformes, existen saldos de frustraciones espantables como el de Ruanda. El CS había creado una fuerza de dos mil hombres en 1993²³³ para amortiguar el impacto de los odios étnicos, pero por la inseguridad que se cernía sobre las tropas en medio del ambiente caldeado, el Consejo redujo el contingente a menos de quinientos elementos a mediados de abril de 1994, cuyo papel fue permanecer como espectador impotente de la persecución y masacre de centenas de miles de perseguidos por asesinos delirantes. Gestiones desesperadas del secretario general convencieron al Consejo de fortalecer nuevamente a la misión. Ello ocurrió tres semanas después, pero en ese lapso más de medio millón de tutsis, e incluso de hutus, habían sido salvajemente masacrados.²³⁴ No se necesitaron los hornos crematorios del asesinato industrializado de la Alemania nazi, la locura genocida pudo realizarse con armas elementales como los machetes y los palos.

De otra parte puede ponerse como ejemplo de éxito, en términos generales, el de Camboya, un caso prototípico de recons-

²³³ R. 872 (1993) aprobada por el Consejo de Seguridad el 5 de octubre de 1993.

²³⁴ Sise, Lamin, "Next generation of Peace Keeping Operations: problems and prospects", *American Journal of International Law Proceedings*, Washington, D. C., núms. 5-8, abril de 1995, p. 282.

trucción de un Estado. Pese a que afloraron problemas como la inflación por la presencia de personal extranjero, prostitución y otros excesos, la misión cumplió su cometido de manera satisfactoria.

Las experiencias derivadas de los casos de Somalia en 1992, Haití en 1993 y de Ruanda en 1994 condujeron a la expedición de directivas para la constitución de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. De parte de Naciones Unidas se extendieron los siguientes criterios:

- La necesidad de que exista una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y no involucrarse en conflictos de menor calado.
- La disponibilidad de fuerzas regionales para constituir las operaciones, en razón de que son preferibles los contingentes que guarden semejanza y afinidades con los lugareños a la implantación de tropas de áreas geográficas distantes y de culturas ajenas.
- La celebración de un acuerdo de paz entre las fuerzas enfrentadas. Es indispensable que exista un arreglo y condiciones favorables para que se puedan desplegar sin el riesgo de quedar atrapadas en medio de la vorágine agresiva. En este sentido, debe distinguirse a este tipo de tropas de las que son facultadas para emprender una tarea “de imposición de la paz” o de “restablecimiento de la paz” que requeriría un mandato distinto, expreso del CS bajo el artículo 42 y personal militar con un entrenamiento diferente.²³⁵
- Un mandato preciso para cada una de las misiones, algo que involucra al propio Consejo, a la Secretaría General, al comandante en el teatro del conflicto y a los distintos participantes en la complicada trama de una operación.

²³⁵ Méndez-Silva, Ricardo, “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz...”, *cit.*, nota 226, p. 34.

- Garantías de seguridad para el personal de la Organización. Con todo y que una operación entre en funciones tras un acuerdo de paz o de una situación de paz más o menos consolidada, los “operadores”, miembros de las misiones, corren peligro en el cumplimiento de sus deberes.²³⁶

La multiplicación de las operaciones y las tareas distintas asignadas a cada una de ellas han requerido procesos complejos para ser establecidas y echarlas a andar. Ha sido preciso un desarrollo institucional especializado dentro de Naciones Unidas, en donde existe una Subsecretaría General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz y, dentro de ella, un Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Entre sus funciones se encuentra la capacitación de las fuerzas participantes en las operaciones, y sesiona cercanamente con el Departamento de Asuntos Políticos y la Coordinación de Seguridad de la ONU, encargada de brindar seguridad no solo a los miembros de la institución, sino a sus familias.²³⁷

Ello ha influido en las funciones del Consejo y de toda la organización para hacer viable una operación que involucra actualmente a una tupida red de instituciones con las que el CS interactúa para lanzar una operación, digamos, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y numerosas e importantes organizaciones no gubernamentales que complementan los esfuerzos institucionales.

Sin prescindencia de las fallas, sería injusto desconocer de un brochazo la labor encomiable desarrollada por las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, reconocidas con el Premio Nobel de

²³⁶ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, 2000.

²³⁷ Motta Allen, Alfonso, *Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 2010, pp. 24-30.

la paz en 1988. Naciones Unidas les rinde también recordación el 29 de mayo de cada año con el Día Internacional del Personal de la Paz de la ONU.

2. *La consolidación de la paz*

Como resultado de los informes del Grupo de Alto Nivel y del secretario general de las Naciones Unidas, y con apego a las conclusiones de la Reunión Cumbre de 2005, la Asamblea General²³⁸ y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas²³⁹ aprobaron conjuntamente el 20 de diciembre del mismo año la constitución de la Comisión de Consolidación de la Paz, ubicada dentro del organigrama del CS.

La idea motriz de esta Comisión postula que no basta con la firma de un acuerdo de paz si no se respaldan los esfuerzos de una sociedad con trabajo posterior para reencauzar la convivencia y propiciar el reencuentro de las partes antagónicas. Lo mismo una amenaza a la paz surge de la permanencia de un conflicto de larga data que por ignorarse las necesidades de una colectividad cuando se abren penosamente los espacios de la reconciliación. Así, la responsabilidad primordial para hacerse efectiva en situaciones de esta índole exige la atención vigilante del CS, pero aunado al concurso de otros órganos de Naciones Unidas, señaladamente el del Consejo Económico y Social, el de organizaciones y agencias de Naciones Unidas, el de otros actores estatales, así como el de miembros y formaciones de la sociedad civil. En esta virtud, el mandato de la Comisión incluye agrupar a todas las entidades competentes para recabar recursos y trazar estrategias perfiladas al afianzamiento de la paz, y la recuperación social y económica de Estados cercanos al colapso tras una calamitosa erosión institucional.

²³⁸ R. 60/180 aprobada por la Asamblea General el 30 de diciembre de 2005.

²³⁹ R. 1645 (2005) aprobada por el Consejo de Seguridad el 20 de diciembre de 2005.

Dado el necesario concurso de diversos actores, la Comisión nació con una confección original comparada con la de los otros órganos de las Naciones Unidas. Está integrada con 31 Estados miembros de extracción diversa:

- Siete miembros seleccionados por el CS.
- Siete elegidos por el Consejo Económico y Social.
- Cinco de los Estados que han aportado las cuotas más altas a los presupuestos de las Naciones Unidas y han realizado contribuciones voluntarias de mayor importancia a los fondos y organismos de las Naciones Unidas, incluido el Fondo Permanente para la Consolidación de la Paz.
- Cinco de los Estados que han aportado un número mayor de personal militar y policía civil a las misiones de las Naciones Unidas.
- Siete miembros elegidos por la Asamblea General.

Las organizaciones civiles participan también en cuestiones varias de manera oficiosa dentro de la Comisión y al interior de los países en donde laboran por la reconstrucción de las colectividades y en aras de la consolidación de la paz.

Al momento, junio de 2012, la Comisión de Consolidación de la Paz canaliza sus empeños a Burundi, Sierra Leona, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia y República Centroafricana,²⁴⁰ claramente en Estados que han padecido severos resquebrajamientos domésticos.

3. *La responsabilidad de proteger*

El CS se ha internado en otra esfera de asuntos: la atención a las poblaciones victimadas dentro de los Estados. Uno de los principios torales del régimen de la ONU está prescrito en el ar-

²⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas, “Mantenimiento de la Paz”, <http://www.un.org/es/peacebuilding/mandate.shtml>.

título 2o., párrafo 7,²⁴¹ que impide a la Organización intervenir en los asuntos que son de la jurisdicción interna de los Estados. La Organización fue imbuida por la lógica de 1945 para ocuparse de diferencias y conflictos interestatales, es decir, para encarar problemas de orden netamente internacionales.

No obstante, tres vertientes de acontecimientos han obligado a plantear excepciones a un principio caro para la soberanía estatal. La primera responde a la complejidad del mundo presente, en el cual las crisis de raigambre interna brincan con facilidad pasmosa las fronteras, golpean a otros Estados y llegan a comprometer a toda una región. En segundo lugar, la espantosa magnitud de las tragedias surgidas en los enfrentamientos domésticos, la violación masiva de los derechos humanos, ante las que la sociedad internacional no debe permanecer expectante. Existen movilizaciones para rescatar a ballenas varadas en el Ártico o para auxiliar a pingüinos en la Antártida, pero los seres humanos pueden ser sacrificados en nombre de la sacrosanta soberanía estatal. Y por último, el surgimiento de la doctrina, en los años noventa del siglo pasado, de la tesis de la intervención humanitaria proclamada por doctrinantes y por Estados para acudir con la fuerza militar a auxiliar a las poblaciones en desgracia.²⁴²

La tesis de la intervención humanitaria supuso una acción armada, dato substancial de su alumbramiento. Romualdo Bermejo García enlista lo que a su buen juicio se veían como requisitos para que procediera la aplicación de esta doctrina:

²⁴¹ “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará; a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

²⁴² Holzgrefe, J. L., “The humanitarian intervention debate”, en Holzgrefe, J. L. y Keohane, Robert O. (eds.), *Humanitarian intervention. Ethical, legal and political dilemmas*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2003, pp. 40 y ss.; González Gálvez, Sergio, *La Corte Penal Internacional, el uso de las armas convencionales en caso de conflicto armado y la injerencia con fines humanitarios*, México, Universidad de Nuevo León, 2000, pp. 45 y ss.

- Existencia de una violación grave a los derechos humanos.
- Situación de urgencia y necesidad de actuar.
- Agotamiento de otros medios de protección sin que se haya conseguido resguardar los derechos humanos.
- Proporcionalidad entre el uso de la fuerza y los objetivos perseguidos.
- Carácter limitado en el tiempo y en el espacio.
- Informe inmediato al Consejo de Seguridad.²⁴³

Sugereses son los enunciados. El distinguido autor español concibió el uso de la fuerza para que procediera sin la autorización previa del CS, y propuso que se informara de inmediato al mismo órgano, ambos supuestos guardando parecido con la regulación de la legítima defensa. De traducirse esta concepción al derecho positivo, agregaría otra excepción al régimen vigente de prohibición del uso de la fuerza,²⁴⁴ solución que concita más oposición que adeptos y seguidores.

El CS ha ido desbrozando el camino en este campo. La opinión mayoritaria apunta a la R. 688 (1991)²⁴⁵ como el instrumento que inició el tratamiento de la injerencia humanitaria para encarar la represalia del gobierno de Saddam Hussein contra la población chiíta y kurda al final de la Primera Guerra del Golfo Pérsico de 1991. El órgano se pronunció sobre la violación masiva de los derechos humanos como una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales y se adentró en la arena movediza de

²⁴³ Bermejo García, Romualdo, “El marco jurídico internacional en materia del uso de la fuerza, ambigüedades y límites”, pp. 401 y 402, citado por Cañedo Goncalvez de Silva, “Conselho de Seguranca da ONU”, *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais*, Brasil, núm. 40, julio-diciembre de 2001, pp. 62 y 63.

²⁴⁴ *Cf.*: Sepúlveda Amor, Bernardo, “No intervención y derecho de injerencia: el imperio o la decadencia de la soberanía”, en Seara Vázquez, Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas a cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 187 y 188.

²⁴⁵ Aprobada el 5 de abril de 1991.

un asunto interno; sin embargo, contra la impresión generalizada, la Resolución nunca autorizó el uso de la fuerza y ni siquiera fue adoptada con arreglo al capítulo VII. Se constriñó tan solo a declarar que la situación era una amenaza a la paz y a la seguridad internacional, lo que no fue óbice para que los EU, el RU y Francia establecieran zonas de exclusión aérea apuntaladas con la fuerza militar y bombardeos a objetivos en tierra. Con todo, la Resolución inauguró una vertiente de actividad relacionada con los derechos humanos, y la paz y la seguridad internacionales sin que en sus entretelas hubiera arropado a la criatura de la injerencia humanitaria.

La Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad de 1992 abundó en esta visión. Numerosas voces en esa oportunidad sostuvieron que una violación grave a los derechos humanos constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.²⁴⁶ En principio el argumento es atendible, aunque deviene imprescindible definir casuísticamente si realmente se está en presencia de una violación grave de los derechos humanos y si la situación efectivamente amenaza a la paz y a la seguridad internacional para dar pie a una medida comprendida en el supuesto del artículo 42. Por ejemplo, un problema extendido de violencia criminal interna, aunque extienda sus tentáculos más allá de las fronteras de un Estado no puede estimarse como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales *per se*.

Apremiante el problema y en aras de buscar salidas aceptables entre el imperativo moral y las limitantes jurídicas del orden positivo, Canadá creó en 2002 la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados para provocar una discusión multidisciplinaria sobre el tema. En el trasfondo histórico latían las crisis humanitarias y el ataque de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1999, sin autorización

²⁴⁶ Méndez-Silva, Ricardo, “El vaso medio lleno; los cincuenta años de la Declaración Universal”, *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM, 1999, p. 58.

de la ONU, contra la ex-Yugoslavia por la represión desatada contra los albanos-kosovares.

Las deliberaciones en el seno de la Comisión lograron intercambiar la noción de un derecho de intervención humanitaria por el de la responsabilidad de asistir a las poblaciones flageladas; adviértase que, cautelosamente, se empleó la palabra responsabilidad y se descartó la más fuerte de obligación. Asimismo, se esfumaron los términos de intervención o injerencia, pues chocaban con el principio de la no intervención firmemente enraizado en el derecho internacional.²⁴⁷ La necesidad de abrigar a los seres humanos en penuria exigía el rostro de una nueva figura, especialmente por que en la doctrina se empezaba a hablar de un nuevo derecho humano de la tercera generación:²⁴⁸ el derecho de toda persona a ser asistida.

La Comisión sostuvo lúcidamente que la soberanía nunca es absoluta, ciertamente no es una coraza que cubra con ceguera el avasallamiento de una población. En palabras del Informe de la Comisión, “La soberanía conlleva una doble responsabilidad: el deber externo de respetar la soberanía de otros Estados y el deber interno de respetar la dignidad y los derechos

²⁴⁷ Con independencia de la Carta de la OEA (artículo 19) y de la R. 2131 (XX) aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 1965 que tiene valor jurídico consuetudinario, la Corte Internacional de Justicia en el caso relativo a las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua (Nicaragua con los Estados Unidos de América) del 27 de junio de 1986 estableció: “El principio de no intervención implica el derecho de todo Estado soberano a resolver sus asuntos sin injerencia extranjera. Hay numerosas expresiones de una *opinio juris* de los Estados respecto a la existencia de ese principio”. Y “Concluyó que la práctica de los Estados no justificaba la opinión que existiera en el Derecho Internacional contemporáneo algún derecho general de intervención en apoyo de la oposición dentro de otro Estado”. Cfr. *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias...*, *cit.*, nota 16, pp. 215 y 216.

²⁴⁸ Gros Espiel, Héctor, “El llamado derecho de injerencia humanitaria, en un mundo independiente”, en Seara Vázquez, Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas...*, *cit.*, nota 244, 1996, p. 211.

de toda la población”.²⁴⁹ Más adelante sigue: “...se pasa de la soberanía como control a la soberanía como responsabilidad”, las autoridades estatales son responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y su bienestar. De manera correlativa y enlazándose con la evolución del derecho penal internacional, en la cúspide en 2002 por la entrada en vigor del Estatuto de Roma, estableció que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos en la escala interna y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas. Se trasluce en sus trabajos una nueva concepción de la soberanía estatal, una soberanía humanitaria.

El Informe consideró que la responsabilidad de proteger debería centrarse en los crímenes más graves reconocidos internacionalmente, como el genocidio, el de lesa humanidad, los crímenes de guerra y la depuración étnica,²⁵⁰ y no dejarse abierta a una violación masiva de los derechos humanos que puede propiciar interpretaciones flexibles. Es un punto vital para comprender la figura todavía en su fase embrionaria.

El Grupo de Alto Nivel abordó el principio de “la responsabilidad de proteger” sobre los trabajos y conclusiones de la Comisión canadiense; insistió en que la responsabilidad primaria de proteger a las poblaciones reside en sus gobiernos, pero reconoció que hay ocasiones en las que estos no pueden o no tienen la voluntad de protegerlas, y en ese trance toca a la comunidad internacional asumir una responsabilidad humanitaria global. En la visión del GAN, asumir la responsabilidad contempla varios tiempos y no solo el despliegue de la fuerza, a diferencia del pretendido derecho de la injerencia humanitaria. El diseño debe abarcar la fase preventiva, acaso la más relevante y, al final, una etapa de consolidación de la paz. En un punto intermedio colocó al uso de la fuerza, pero, también importa destacar, no la

²⁴⁹ Cfr. Casanovas, Oriol y Rodrigo, Ángel J., *Casos y textos de derecho internacional público*, 6a. ed., España, Tecnos, 2010, pp. 196 y 197.

²⁵⁰ Bellamy, Alex J., *Responsability to protect*, Reino Unido, Polity Press, 2009, pp. 41 y ss.

concedió unilateralmente a un Estado o a un grupo de Estados, sino al CS.

Darle cartas en el asunto al CS en este punto no es alentador. El Grupo emitió un juicio severo, el CS “no ha sido muy sistemático ni muy eficaz al hacer frente a estos casos —crisis humanitarias— y muchas veces ha actuado demasiado tarde o con demasiada vacilación o no lo ha hecho para nada”.²⁵¹ ¡Vaya sentencial; sin embargo, confiarle al CS la responsabilidad de proteger no obedece a que sea un dechado de virtudes, sino porque la sociedad internacional carece de alguna otra opción institucional. Entre las frustraciones del pasado y el advenimiento de un mañana idílico, la sociedad internacional depende de él para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Concluyó el GAN que el CS puede autorizar “la intervención militar como único recurso en caso de genocidio y otras matanzas en gran escala, de depuración étnica o de graves infracciones del derecho internacional humanitario cuando un gobierno no haya podido o no haya querido prevenir”.²⁵² De manera semejante al grupo auspiciado por Canadá, se refirió a los mismos tipos criminales y señaló que es todavía una norma en gestación, ello significa que está sujeta a un proceso lento de maduración y rodeada todavía de impugnaciones y desconfianza.

Para la Reunión Cumbre de la Asamblea General de 2005, los criterios eran fruto maduro y, más o menos con las mismas palabras a las de la Comisión canadiense y del Grupo de Alto Nivel, fueron asentados en la Declaración Final: la comunidad internacional tiene por medio de las Naciones Unidas la responsabilidad de utilizar todos los medios, diplomáticos, humanitarios y los pacíficos disponibles, de conformidad con los capítulos VI y VII de la Carta para ayudar a proteger a las poblaciones víctimas del genocidio, de los crímenes de guerra, de la depuración étnica

²⁵¹ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro...*, cit., nota 43, párrafo 202, p. 63.

²⁵² *Ibidem*, párrafo 203, p. 63.

y los crímenes de lesa humanidad. Respecto a las medidas coercitivas, estableció que correspondía al CS tomar las decisiones relativas cuando las autoridades nacionales fallaran en la tarea de proteger a la población.²⁵³

En esta línea de razonamientos, la Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas de 2005 propuso la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz para abocarse a la tercera fase de lo que se entiende por la responsabilidad de proteger. Es de celebrarse que el mismo año fue creado el Comité como un organismo subsidiario del CS y con una composición plural.

En la secuencia de este tema viene a colación el informe del secretario general de las Naciones Unidas, “Hacer Efectiva la Responsabilidad de Proteger”, en consonancia con las conclusiones de la Cumbre Mundial de 2005. A su entender existen tres pilares que dan fuerza a esta figura en ebullición:²⁵⁴

- La responsabilidad permanente del Estado para proteger a sus habitantes, sean o no nacionales suyos, contra el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.
- El compromiso de la comunidad internacional de ayudar a los Estados a cumplir sus obligaciones en empeños tan sensibles y delicados.
- En las situaciones de emergencia y fuera de control se rescata y valida el régimen general de las Naciones Unidas, los recursos de solución pacífica de las controversias, largamente modelados por el devenir del derecho internacional, y consagrados en el capítulo VI. Considera las medidas coercitivas contempladas en los capítulos VII y VIII.²⁵⁵

²⁵³ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, *cit.*, nota 49, p. 28.

²⁵⁴ Casanovas, Oriol y Rodrigo, Ángel J., *op. cit.*, nota 249, pp. 201 y 202.

²⁵⁵ *Idem.*

4. *Los derechos humanos*

De acuerdo con su responsabilidad principal, el CS ha estado concentrado en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Su quehacer ha estado ligado tradicionalmente al derecho internacional humanitario, pero su vinculación con la gran temática de los derechos humanos había sido endeble. Lo evidencia la actitud del embajador ecuatoriano José Ayala Lasso, que ante el Consejo en 1992 sostuvo que la materia de los derechos humanos no cabía en sus competencias. Por esas paradojas del destino y merced a los caprichosos desenlaces de la alta burocracia, fue designado el primer alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos.²⁵⁶ Su sucesora, Mary Robinson, figura estelar de la causa de los derechos humanos, exploró contactos con el CS, no sin resistencias,²⁵⁷ pero sus afanes fructificaron en una valiosa interacción.

Los caminos se habían venido despejando, en marzo de 1992 Diego Arria, embajador de Venezuela, inició la práctica de celebrar reuniones informales sobre cuestiones humanitarias con organizaciones no gubernamentales y expertos sobre derechos humanos en plan de consulta. Ello empezó durante la crisis de la ex Yugoslavia cuando un sacerdote bosnio fue a la sede de Naciones Unidas solicitando entrevistarse con miembros del Consejo. El embajador Arria fue el único que le prestó oídos, e impresionado con los testimonios recibidos invitó a sus colegas a tomar un café en el salón de delegados.²⁵⁸ Nació así la fórmula Arria, bautizada en honor del diplomático venezolano. No sin recelos, a lo largo de los años se materializó un mecanismo informal de reuniones que tienen lugar mensualmente con individuos y/u organizaciones no gubernamentales en materia de derechos

²⁵⁶ Weschler, Joanna, "Human Rights", en Malone, David, *op. cit.*, nota 7, p. 65.

²⁵⁷ *Idem.*

²⁵⁸ Paul, James, *Global Policy*, octubre de 2003, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/185/40088.html>.

humanos. Es de reconocerse que son limitadas las ONG que concurren a estas sesiones y se percibe en ellas un perfil pro occidental en su extracción; sin embargo, las opiniones que vierten fluyen hacia las deliberaciones del CS.²⁵⁹

El quehacer del CS en materia de derechos humanos se corresponde con el avance fenomenal alcanzado en tratados e instrumentos declarativos, de magnitud mundial y de alcance regional. Ha recibido combustible de la interrelación creciente que opera entre las tres ramas, antes separadas e incomunicadas, del derecho internacional de los derechos humanos, del derecho internacional de los refugiados y del derecho internacional humanitario, tal como lo ha señalado Antônio Augusto Cançado Trindade, en la actualidad con grandes vasos comunicantes y vías de retroalimentación entre ellas. A esta conjunción normativa deben unirse nuevos desarrollos en la arena internacional, señaladamente el concepto de la seguridad humana, no como sustituto de la seguridad del Estado, sino como complemento obligado que pone el acento en la persona en medio de los conflictos o con arreglo a una visión ampliada en todos los aspectos de la convivencia interna de los Estados y en la internacional, por que el bienestar, si bien es prerrogativa y responsabilidad intransferible del Estado, no puede satisfacerse plenamente sin el complejo tejido de la cooperación internacional.²⁶⁰

A reserva de considerar algunos casos concretos, la ocasión en la que el CS relacionó los derechos humanos con las amenazas a la paz y la seguridad internacionales fue con la Resolución 688 (1991), aprobada al concluir la Primera Guerra del Golfo Pérsico. Derrotado estrepitosamente el gobierno de Sadam Hussein, apuntó sus odios hacia los grupos étnicos de los kurdos primero y luego de los chiítas que en la refriega habían favorecido a la coali-

²⁵⁹ True-Frost, Cora C., *op. cit.*, nota 65, p. 115.

²⁶⁰ Véase Rosas, María Cristina (coord.), *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo-UNAM, 2011, p. 329.

ción atacante. La represión fue censurada mundialmente y el CS estimó que la magnitud de los sufrimientos humanos equivalía a una amenaza a la paz, y que los desplazamientos de refugiados kurdos que en estampida se precipitaron sobre la frontera de Turquía amenazaban a la seguridad internacional. En enero de 1992 la Reunión Cumbre del Consejo abordó este punto, y varios de los concurrentes consideraron que una violación masiva a los derechos humanos es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Este ha sido un punto de apoyo para el CS cuando ha tenido en su seno el tratamiento de otras crisis. Debe atemperarse, sin embargo, la afirmación con el señalamiento de que un problema de tal envergadura no puede automáticamente tratarse con la fuerza armada. La propia Resolución 688 en ningún momento autorizó el uso de la fuerza. Fueron los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia los que se autoconcedieron esa facultad en la crisis de Irak. En la visión predominante de la diplomacia actual debe privar el carácter preventivo del propio Consejo en comunión con la constelación de los otros órganos de la Organización, de los organismos especializados y las agencias del sistema, así como con otras instituciones regionales y las pertenecientes a la sociedad civil.

En algunos conflictos el CS se ha internado en la temática de los derechos humanos. Huella de esta actividad es visible en el caso de Sudáfrica por su política del *apartheid* y el secuestro del territorio de Namibia, problema este que nació con las Naciones Unidas.

En lo tocante al *apartheid*, el Consejo requirió en 1960 al gobierno de Sudáfrica²⁶¹ que abandonara la política de discriminación racial y que pusiera en libertad a todas las personas encarceladas, internadas o sometidas a otras restricciones por haberse opuesto a la política del *apartheid*. No sobra apuntar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamó la igualdad absoluta de los seres humanos sin distinción de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole,

²⁶¹ R. 134 (1960) aprobada el 1o. de abril de 1960.

origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.²⁶²

Otras resoluciones recogieron el señalamiento en términos semejantes, particularmente la R. 311 (1972)²⁶³ que condenó al gobierno de Sudáfrica por continuar su política de *apartheid* en violación a sus obligaciones en virtud de la Carta de las Naciones Unidas, y reconoció la legitimidad de la lucha de los pueblos oprimidos de Sudáfrica “por sus derechos humanos y políticos tal como lo enuncian en la Carta y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos”. Gran novedad fue incluir en su temario y en su lenguaje a la histórica Declaración de 1948. En el mismo instrumento pidió urgentemente al gobierno que pusiera en libertad a todas las personas presas, internadas o sujetas a otras medidas restrictivas con motivo de la férrea política de discriminación racial. En otras oportunidades se pronunció contra la aplicación de la pena de muerte impuesta a opositores en rebeldía contra la política de segregación racial. Al mismo tiempo, exhortó a que se concediera una amnistía inmediata a todas las personas sometidas a juicio e indultara a las sentenciadas por oponerse a la política racial. En cuanto al debido proceso, con carácter de urgencia, llamó al gobierno a dejar de practicar el encarcelamiento sin acusación, sin asistencia letrada o sin derecho a un juicio pronto.²⁶⁴

Sobre Namibia, el CS determinó,²⁶⁵ con base en lo aprobado por la Asamblea General, que la continuación de la ocupación del territorio de Namibia era ilegal y contraria a los principios de la Carta; instó a que Sudáfrica se retirara inmediatamente del territorio. En posteriores resoluciones el CS subiría el tono de su condena: la ocupación del territorio de Namibia fue calificada de una “usurpación agresiva,” “una violación de la integridad territorial” y una negación de la soberanía política del pueblo de Namibia.

²⁶² Artículo 2o., párrafo 1.

²⁶³ R. 311 (1972) aprobada el 4 de febrero de 1972.

²⁶⁴ R. 191 (1964) aprobada el 18 de junio de 1964.

²⁶⁵ R. 264 (1969) aprobada el 20 de marzo de 1969.

Desde 1955 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas había redactado el artículo primero común de los dos pactos de derechos humanos aprobados por la Asamblea General en 1966.²⁶⁶ Entraron en vigor hasta 1976 y el artículo goza de gran vigor, indica que todos los pueblos, entendiéndose por “todos los pueblos” aquellos sometidos al yugo colonial o a la ocupación extranjera, tienen derecho a la libre determinación ya que no puede existir la libertad de una persona si la colectividad a la que pertenece está sometida a la dominación forastera.²⁶⁷

En el caso de Afganistán, el triunfo de los talibanes en 1996 se tornó en un caso patético de opresión contra las mujeres y las niñas, producto de una combinación siniestra de prácticas rurales ancestrales y de interpretaciones desviadas de la verdadera religión. A las niñas se les prohibió ir a la escuela, considerada por los fanáticos como la puerta del infierno. A las mujeres les fue impedido hablar en voz alta o reírse porque podían excitar sexualmente a los hombres, el uso de tacones altos fue asociado a una conducta provocativa, y el maquillaje y la pintura de uñas fueron vistas como audacias diabólicas. La mujer debía estar recluida en su casa y solo salir usando la burka y acompañadas de un familiar. Les fue prohibido trabajar y durante los días del Ramadán ni siquiera podían pisar la calle. Las mujeres enfermas únicamente podían ser atendidas por doctoras, escasas por cierto, y para colmo, las mujeres que desobedecieran los edictos puritanos eran golpeadas, azotadas o hasta lapidadas. Las mujeres más vulnerables y para las que fue una atrocidad insuperable el régimen de santidad demencial, fueron las solteras o las viudas, muy numerosas por los estragos de la ocupación soviética y las

²⁶⁶ Artículo 1.1. “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural”. Pacto de Derechos Civiles y Políticos y Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

²⁶⁷ Méndez-Silva, Ricardo, “La soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año VI, núms. 16 y 17, enero-agosto de 1973, pp. 157-173.

guerras intestinas, pues carecían de sustento y de la posibilidad de trabajar.²⁶⁸

El CS mostró su preocupación²⁶⁹ por la situación de las mujeres al empezar a tratar el problema de la guerra civil entre los talibanes y sus opositores, la Alianza del Norte. La prensa divulgó los excesos de los clérigos iluminados, pero no tuvo un impacto masivo en la opinión pública mundial. Consumados los atentados del 11-S y en los preparativos de los Estados Unidos para lanzarse contra Afganistán en octubre de 2001, el maltrato a las mujeres ocupó los titulares de la prensa como ambientación necesaria para ir tras Bin Laden y el gobierno talibán.

Sobre el tema de la mujer en general, el Consejo ha realizado pronunciamientos diversos y es un capítulo especial de su quehacer. Sobresalen la Resolución 1325 (2000)²⁷⁰ y la 1820²⁷¹ (2008). La primera, sobre la mujer en la paz y la seguridad internacionales, dio relieve al papel trascendente que desempeñan las mujeres en la prevención y resolución de los conflictos, así como en la consolidación de la paz; no fue visualizada únicamente como víctima o víctima potencial, sino como artífice fundamental del mantenimiento de la paz y de la reconstrucción pacífica de las sociedades. La Resolución 1325 enfatizó, por ello, la participación de la mujer en condiciones de igualdad respecto a los varones en todas las iniciativas dirigidas al mantenimiento y fomento de la paz y la seguridad; asimismo, abordó el problema sensible de las minas antipersonales sembradas en distintas regiones del planeta, puesto que durante y después de los conflictos prosiguen enterradas con su impacto demoledor que mata y mutila a miembros de la sociedad civil, particularmente a mujeres y niños. Igualmente, esta resolución llamó a los Estados a que desarrollaran y se com-

²⁶⁸ Cole, Juan R., "The Taliban, women, and the hegelian private sphere", en Crews, Robert D. y Tarzi, Amin (eds.), *The Taliban and the crisis of Afghanistan*, EEUU, Harvard University Press, 2008, pp. 145 y 146.

²⁶⁹ R. 1076 (1996) aprobada el 22 de octubre de 1996.

²⁷⁰ Aprobada el 31 de octubre de 2000.

²⁷¹ Aprobada el 19 de junio de 2008.

prometieran con programas de remoción de estas armas, y lo que es una nueva tendencia recogida en la nueva generación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, urgió a que respondieran a una perspectiva de género y que el personal fuera instruido en las necesidades especiales de las mujeres y de los niños en el acontecer de los conflictos.

La Resolución 1325 urgió “a velar porque aumente la representación de la mujer en todos los niveles de adopción de decisiones en las instituciones y dentro de los mecanismos nacionales, regionales e internacionales para la prevención, la gestión y la solución de los conflictos”.²⁷² En congruencia, pidió al secretario general que designara a más mujeres como representantes y enviadas especiales para realizar en su nombre misiones de buenos oficios²⁷³ e, igualmente, que ampliara el rol de las mujeres entre los observadores militares, la policía civil y el personal dedicado a los derechos humanos y a las tareas humanitarias en las operaciones de las Naciones Unidas.²⁷⁴ Esta resolución puso el acento en la urgencia de que dentro de las negociaciones y la aplicación de los acuerdos de paz se tomen en cuenta las necesidades propias de las mujeres y las niñas durante los procesos de repatriación y de reasentamiento, así como para la rehabilitación, la reintegración y la reconstrucción del tejido social después de los conflictos.²⁷⁵

Tocó un punto que en posteriores resoluciones cobraría prioridad: la situación de la violencia, la violación y otras formas de abuso sexuales contra las mujeres y las niñas.²⁷⁶ Ello aconteció singularmente con la R. 1820 (2008) denominada “Las mujeres y la paz y la seguridad”. Eje nutricional del instrumento fue la violencia sexual como arma de guerra o como parte de un ata-

²⁷² Párrafo 1.

²⁷³ Párrafo 3.

²⁷⁴ Párrafo 4.

²⁷⁵ Párrafo 8. Estas directrices fueron reasumidas en la R. 1889 (2009) adoptada el 5 de octubre de 2009 y en la R. 1960 (2010) adoptada el 16 de diciembre de 2010.

²⁷⁶ Párrafo 10.

que generalizado o sistemático contra las poblaciones civiles,²⁷⁷ y en la misma inteligencia señaló que la violación y otras formas de violencia sexual pueden constituir un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un acto constitutivo de genocidio. Conviene recordar que el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional consideró como un crimen de guerra actos de ese talante.²⁷⁸ La Resolución aseguró que los crímenes que entrañan violencia sexual deben quedar excluidos de las leyes de amnistía, un asunto que han tratado en demasía las cortes de derechos humanos, la Interamericana, un ejemplo fulgurante, y llamó a los Estados miembros para que cumplan con la obligación de enjuiciar a los responsables²⁷⁹ de tan repelentes conductas.

Otra vertiente trabajada por el Consejo, en íntima relación con la anterior, es la infancia en los conflictos armados. La producción es importante y de interés trascendente. Se pronunció sobre este tema primeramente en la R. 1261 (1999).²⁸⁰ El texto fue guiado por la preocupación sentida por los sufrimientos y abusos que venían sufriendo los niños que quedaban atrapados en medio de la vorágine de los conflictos armados. Condenó con la mayor energía la ubicación de niños como blancos de ataque, el asesinato y la mutilación. En Sierra Leona las amputaciones de manos y miembros infantiles fueron un oprobio incalificable. Denunció los atentados contra la integridad de los niños, el abuso sexual, el rapto, el desplazamiento forzado y su reclutamiento por las fuerzas enfrentadas militarmente.²⁸¹

²⁷⁷ Párrafo 1.

²⁷⁸ Artículo 8o., fracción xxii: “Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada y cualquier otra forma de violencia sexual que también constituya una infracción grave de los Convenios de Ginebra”.

²⁷⁹ Párrafo 4. Es tan grave y reiterada esta afrenta contra el género femenino que retomó el asunto en la R. 1888 (2009), adoptada el 30 de septiembre de 2009.

²⁸⁰ Aprobada el 25 de agosto de 1999.

²⁸¹ Párrafos 1 y 2.

Condenó la violación y el abuso sexual de las niñas, atacó la violencia basada en el género durante los conflictos armados y urgió a atender las necesidades de las niñas y a darle prioridad a la asistencia humanitaria en medio de la rabiosa tormenta de odios y oposiciones.²⁸² A la situación peligrosa de los niños abandonados ligó la proliferación de armas, sobre todo las ligeras que se ensañan contra la población civil, los refugiados y los segmentos vulnerables.²⁸³

A partir de entonces, el CS continuó afirmando esos criterios e introdujo nuevos supuestos.²⁸⁴ En 2005²⁸⁵ creó el Grupo de Trabajo del Consejo para atender el conjunto de problemas plasmados en las resoluciones aludidas y que han estado en el punto de mira de las Naciones Unidas y de organizaciones y agencias especializadas. El Grupo se encuentra integrado por los quince miembros del CS y atiende básicamente los puntos siguientes:

- Asesinato o mutilación de niños.
- Reclutamiento o utilización de niños soldados.
- Ataques contra escuelas u hospitales.
- Violación o sometimiento de los niños a actos de violencia sexual.
- Secuestro de niños.
- Denegación a los niños del acceso a la ayuda humanitaria.²⁸⁶

Mueve a una emoción verdadera que haya necesidad de establecer normas jurídicas y directrices de política para combatir

²⁸² Párrafo 10.

²⁸³ Párrafo 14.

²⁸⁴ R. 1314 (2000) aprobada el 11 de agosto; R. 1379 (2001) aprobada el 20 de noviembre; R. 1460 (2003) aprobada el 30 de enero; R. 1539 (2004) aprobada el 22 de abril; R. 1612 (2005) aprobada el 26 de julio; R. 1882 (2009) aprobada el 4 de agosto, y R. 1998 (2011) aprobada el 12 de julio.

²⁸⁵ R. 1612.

²⁸⁶ El Grupo de Trabajo ha entregado sus informes de actividades correspondientes a 2007, 2008, 2009, 2010 y 2011. Organización de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/children/conflict/spanish/securitycouncilwgh.html>.

esta espantable realidad de abusos contra la parte más débil y a la par prometedora de la humanidad.

En materia de terrorismo y de la lucha contra estos flagelos, y como dato curioso, el CS en 2003²⁸⁷ recomendó a los Estados que en las medidas que adoptaran para combatir al terrorismo se apegaran a lo dispuesto por el derecho internacional y prestaran particular atención al régimen de los derechos humanos. Obvio resulta que este señalamiento respondía a los excesos que estaban cometiendo las fuerzas ocupantes en Afganistán, de lo cual dieron fe las bases norteamericanas en Bagram y Kandahar y, a la vista del mundo entero, en la base militar de los Estados Unidos en Guantánamo, convertidos en prisión para confinar a los combatientes enemigos, presuntos o reales, acusados de participar en la organización de atentados o de ser parte del Al-Qaida o de otras formaciones terroristas. Con todo, fue la única ocasión en la que el Consejo incluyó este punto en sus resoluciones relativas al terrorismo.

Durante la guerra contra Irak, desatada dos meses después de la aprobación de la Resolución citada, los abusos subieron de tono escandalosamente; el nombre de la prisión de Abu Ghraib tiene tintes de infamia tanto porque fue el centro carcelario de Saddam Hussein como de los ocupantes victoriosos. También se sabría de la práctica de las *extraordinary renditions*, es decir, la entrega clandestina de prisioneros por Estados Unidos a países en donde la tortura no hería demasiado las sensibilidades. La contradicción fue insalvable, el combate imprescindible contra el terrorismo se cubrió con el manto de una violación alarmante a los derechos humanos, capítulo sensible para las Naciones Unidas.

Ante la reserva del CS, fue el Comité de Derechos Humanos, luego la Comisión y el Alto Comisionado de Derechos Humanos, los que levantaron el estandarte de los derechos fundamentales de la persona, y es justo reconocer que algunos organismos judiciales de los Estados Unidos, incluyendo a la Corte Suprema de los Estados Unidos, se involucraron en la denuncia de las arbitrarieda-

²⁸⁷ R. 1456 aprobada el 20 de enero de 2003.

des.²⁸⁸ Los cinco relatores de las Naciones Unidas que emitieron su opinión sobre Guantánamo recomendaron el cierre del centro carcelario²⁸⁹ y lo mismo hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.²⁹⁰

El presidente Barack Obama, al día siguiente de asumir el cargo el 22 de enero de 2009, dictó una Orden Ejecutiva para proceder al cierre del establecimiento penitenciario de Guantánamo. Descendió el número de reclusos de más de 700 que llegó a tener a 172.²⁹¹ Permanecen 50 presos en detención indefinida y se ha autorizado que los juicios prosigan a través de comisiones militares. Distintas complicaciones han influido para que no se haya cumplido lo que fue una promesa de campaña, como la negativa de las entidades federativas de Estados Unidos a recibir en sus cárceles a los acusados de terrorismo y también la renuencia de otros Estados para recibirlos en su territorio.²⁹²

²⁸⁸ Méndez-Silva, Ricardo, “Guantánamo, el paradigma infame”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Panorama internacional sobre justicia penal. Proceso penal y justicia penal internacional. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, 2007, pp. 475-505; y Méndez-Silva, Ricardo, “Las decisiones de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América sobre los combatientes enemigos”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *Temas actuales de justicia penal. Sextas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, 2006, pp. 321-345.

²⁸⁹ Informe de 27 de febrero de 2006 elaborado por Leila Zerrougui, “Detención arbitraria”; Leandro Despouy, “Independencia de los magistrados y abogados”; Manfred Nowak, “Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”; Asma Jahangir, “Libertad de religión o de creencias”; Paul Hunt, “Derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental”.

²⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Comunicado de Prensa 02/09, “CIDH celebra orden de cerrar el centro de detención en Guantánamo”.

²⁹¹ “Obama ordena la reanudación de las comisiones militares en Guantánamo”, *El País*, http://internacional.elpais.com/internacional/2011/03/07/actualidad/1299452416_850215.html.

²⁹² “Guantanamo Bay: Why Obama hasn’t fulfilled his promise to close the facility”, *The Washington Post*, http://www.washingtonpost.com/world/guantanamo-bay-how-the-white-house-lost-the-fight-to-close-it/2011/04/14/AFixR5XE_story_1.html.

Debe estimarse paralelamente la importancia del concepto de la seguridad humana, y en el mismo nivel de importancia la seguridad de los Estados. Las piezas parecen estarse acomodando. La figura en construcción está orientada a rescatar a una población de la violencia y de las represiones, y se engarza con la visión que pretende colocar al ser humano en el epicentro de las tareas asistenciales. La aparición del principio inspirador apareció en el Informe sobre el Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1994.²⁹³

Cuatro son los pilares que sostienen a la noción de la seguridad humana:

- La universalidad, pues cubre a todas las personas, con independencia de nacionalidades, culturas y niveles de poder de sus Estados.
- La interdependencia de los factores que amenazan a las poblaciones y a las personas.
- La prevención necesaria para impedir que estalle una crisis. En este punto se compagina con la responsabilidad de proteger.
- El componente esencial de ubicar al ser humano como objetivo indeclinable de cualquier acción diplomática.
- Su meta es contrarrestar a las nuevas amenazas que acosan a la humanidad y al mundo de nuestro tiempo.

Es todo un ambiente internacional el que propugna por ubicar a los derechos humanos en el primer nivel de la agenda internacional.

5. *Los tribunales*

Otro rango de resoluciones que han ampliado los ámbitos de trabajo del Consejo son las concernientes a la creación de

²⁹³ García, Caterina y Rodrigo, J. Ángel (eds.), *La seguridad comprometida, nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, España, Universitat-Pompeu Fabra-Tecnos, 2008, p. 208.

tribunales penales, los más salientes los de la ex-Yugoslavia y Ruanda.

En una entidad estatal, y sobre la base del principio de la separación de poderes, el judicial es una rama separada y autónoma respecto a la ejecutiva. En términos normativos, la creación por el Consejo de un órgano judicial *ad hoc* raya en la extralimitación, aun cuando el intento de fundamentación repose en el supuesto de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. En palabras de Ratner,²⁹⁴ la constitución de los tribunales condujo a la “judicialización” del Consejo, y no le falta razón.

Desde otra óptica sería pecar de impertinencia objetar los fines morales que guiaron a la constitución de estos y otros organismos judiciales, pero el avance de una sociedad internacional que trata de elevarse sobre las condicionantes de una sociedad internacional semianárquica debería pugnar por el fortalecimiento de la Corte Internacional de Justicia y de la Corte Penal Internacional en sus respectivos ámbitos de competencia, con el concurso de todos los Estados del globo,²⁹⁵ aunque es de justicia reconocer que los tribunales *ad hoc* cobraron vida antes de la entrada en vigor de la Corte Penal Internacional en 2002 y que en buena medida fueron precursores importantes de este órgano jurisdiccional.

En su evolución el CS ha incursionado en el ámbito judicial, específicamente en materia de derecho penal internacional por dos vías, primeramente a través del régimen del Estatuto de la Corte Penal Internacional, y de igual forma a través de la constitución de los tribunales internacionales *ad hoc* y de tribunales especiales mixtos.

La dilación para aprobar el Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional en 1998 fue debida a la renuencia de varios Estados a someterse a un régimen judicial que tenía rasgos supranacionales y podía descascarar a su sacrosanta soberanía y

²⁹⁴ *Cfr.* Ratner, Steven R., *op. cit.*, nota 12, pp. 599 y ss.

²⁹⁵ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más seguro...*, *cit.*, nota 43, pp. 67 y ss.

afectar eventualmente a sus elementos militares que colaboraban en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En esta fila se formaron los Estados Unidos, como uno de los más reacios a aceptar el nuevo y revolucionario régimen.

Una solución que pretendió ser compromisoria estableció que el Consejo de Seguridad podía enviar un asunto a la Corte Penal Internacional a fin de que fuera sometido a su conocimiento y ejerciera su jurisdicción.²⁹⁶ A final de cuentas no se venció la resistencia, y Estados que se han mantenido al margen de la Corte y son miembros del Consejo, sin ser parte de la Corte, pueden votar por la intervención del órgano judicial en un asunto particular, o bien oponerse, en el caso de los permanentes, con su veto a la remisión de un asunto al tribunal. Se repiten hipotéticamente las mismas anomalías del sistema de votación del CS, pero aplicadas a la esfera de la justicia penal, al mismo tiempo esperanzadora y disminuida.

La contrapartida de esta facultad es la reconocida al CS para impedir a la Corte que conozca de un asunto durante un año, siendo susceptible de que se prorrogue el impedimento, sin limitación en el tiempo.²⁹⁷ En otras palabras, quienes no son parte de la Corte tienen la posibilidad de sabotear el quehacer de la Corte y hacer nulo el principio de la independencia judicial y el propósito largamente anhelado de llevar a la justicia internacional a

²⁹⁶ 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: 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”.

²⁹⁷ 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”.

presuntos responsables de la comisión de crímenes de gravedad extrema.

En el primer supuesto, el CS solicitó a la Corte conocer el asunto de Darfur²⁹⁸ a través de la Resolución 1593 (2005),²⁹⁹ aprobada por el Consejo de Seguridad bajo los términos del capítulo VII de la Carta. La obligatoriedad del mandato es para Sudán y aunque salva de ella a los Estados no partes del Estatuto de Roma y a las organizaciones regionales y las organizaciones competentes, las “exhorta” a que cooperen plenamente con el fiscal de la Corte Penal Internacional.³⁰⁰ Un segundo caso fue el de Libia por medio de la Resolución 1970 (2011),³⁰¹ en términos semejantes.³⁰²

Motivo de indignación fue la aprobación, como saludo a la Corte que entraba en funciones, de la R. 1422 (2002)³⁰³ como ofrenda poco disimulada a los Estados Unidos. El CS estableció conforme al capítulo VII que la Corte no podría iniciar o proseguir una investigación o un procedimiento de un caso que involucrara a oficiales y personal actual o del pasado de un Estado par-

²⁹⁸ Cfr. Cruz Espinosa, Mónica Marlene, *La remisión de la situación de Darfur, Sudán, a la Corte Penal Internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, tesina (director Ricardo Méndez-Silva), UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2010, pp. 104-109.

²⁹⁹ Aprobada el 31 de marzo de 2005.

³⁰⁰ Párrafo 2. “Decide que el Gobierno del Sudán y todas las demás partes en el conflicto de Darfur deben cooperar plenamente con la Corte y el Fiscal y prestarles toda la asistencia necesaria en aplicación de la presente R. y, aunque reconoce que los Estados que no son partes en el Estatuto de Roma no tienen obligación alguna con arreglo a dicho Estatuto, exhorta a todos los Estados y organizaciones regionales y demás organizaciones internacionales competentes a que también cooperen plenamente”.

³⁰¹ Aprobada el 26 de febrero de 2011.

³⁰² R. 1970 (2011), párrafo 5. “Decide que las autoridades libias deben cooperar plenamente con la Corte y el Fiscal y prestarles toda la asistencia necesaria de conformidad con la presente R., y, aunque reconoce que los Estados que no son partes en el Estatuto de Roma no tienen obligación alguna en virtud de él, insta a todos los Estados y organizaciones regionales y demás organizaciones internacionales competentes a que cooperen plenamente con la Corte y el Fiscal”.

³⁰³ Aprobada el 12 de julio de 2002.

ticipante en una operación de paz de las Naciones Unidas que no fuera parte del Estatuto de Roma.³⁰⁴ Suenan aberrante ya que por el sendero tortuoso de una resolución del Consejo se modifique una disposición convencional pactada por Estados en el Estatuto de Roma y de la cual son miembros actualmente 118 Estados. Esto es, un tercero, un actor no estatal, el CS, pulveriza al principio *res inter alios acta*.

Otra de las agresiones contra la Corte provino de la *American Service Members Protection Act* (ASPA), ley norteamericana que prohíbe la entrega de asistencia militar a países miembros del alto tribunal a menos que celebren con los Estados Unidos de América acuerdos para no entregar a sus nacionales a la Corte Penal.³⁰⁵

De momento no se ha presentado la situación extrema de que el CS impida a la Corte abocarse a tratar un determinado asunto, lo que puede explicarse por que hasta la fecha son pocos los casos que el tribunal ha aceptado en el transcurso de diez años.

En relación con los tribunales constituidos por el CS, están en un primer plano el de Yugoslavia³⁰⁶ y el de Ruanda³⁰⁷ (1994),³⁰⁸ ambos al amparo del capítulo VII, con base en la facultad³⁰⁹ que lo autoriza para crear órganos subsidiarios, pero se entiende que la disposición está acotada al ámbito de sus competencias, entre las que no se encuentran, se repite, las judiciales.

³⁰⁴ Cfr. Méndez-Silva, Ricardo, “Consideraciones sobre la ratificación por México del Estatuto de la Corte Penal Internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 107, mayo-agosto de 2003, pp. 559-585.

³⁰⁵ ICC UPDATE, “NGO Coalition for the International Criminal Court”, en ICC UPDATE, Special Edition, Nueva York, septiembre de 2002, p. 2.

³⁰⁶ R. 827 (1993) aprobada por el Consejo de Seguridad el 25 de mayo de 1993.

³⁰⁷ R. 955 (1994) aprobada por el Consejo de Seguridad el 8 de noviembre de 1994.

³⁰⁸ Arellano García, Carlos, *Segundo curso de derecho internacional público*, 3a. ed., México, Porrúa, 1998, pp. 899-903.

³⁰⁹ Artículo 29 de la Carta de San Francisco. “El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”.

El Estatuto del Tribunal para la ex-Yugoslavia estableció como crímenes objeto de su competencia las infracciones graves a los Convenios de Ginebra de 1949, las violaciones de las leyes o prácticas de guerra, el genocidio y los crímenes contra la humanidad. El de Ruanda reconoció los tipos criminales del genocidio, los de lesa humanidad y las violaciones al artículo 3o. común a los Convenios de Ginebra y al Protocolo Adicional II de los Convenios de 1949.

Junto a estos dos tribunales que pueden llamarse prototípicos, el CS ha ensayado otros modelos judiciales de naturaleza mixta, el de Sierra Leona y el de Líbano.³¹⁰

El CS, con un toque de originalidad, constituyó³¹¹ un Tribunal especial de composición mixta para Sierra Leona con el fin de conocer los crímenes contra la humanidad, violaciones del artículo 3o. común de los Convenios de Ginebra y del Protocolo Adicional II de los Convenios de Ginebra de 1949 y otras violaciones al derecho internacional humanitario. Coinciden los tipos criminales con los de los dos tribunales arriba mencionados, pero en este caso no se comprendió el genocidio. Son notables sus rasgos distintivos, una aportación a la justicia penal internacional, ya que se configura con jueces designados tanto por el secretario general de las Naciones Unidas como por el gobierno de Sierra Leona. Las salas de primera instancia, dos en operación, se integran por tres jueces, uno designado por el gobierno y dos por el secretario general. La Sala de apelaciones se compone de cinco jueces, dos designados por el gobierno y tres por el secretario general. El fiscal es designado únicamente por el secretario general. A todas luces el ingrediente Naciones Unidas tiene preeminencia en la estructura y en la actividad de esta singular formación judicial.

³¹⁰ Almqvist, Jessica, “El Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas y la Justicia Penal Internacional”, conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM el 31 de agosto de 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=337&t=7>.

³¹¹ R. 1315 (2000) aprobada el 14 de agosto de 2000.

Por otra parte, el CS, con apego al capítulo VII, creó³¹² el Tribunal Especial para el Líbano. La medida provino de una petición del gobierno de Líbano en 2006 para juzgar a cuatro presuntos responsables del asesinato del ex primer ministro del Líbano, Rafiq Hariri, y de otras veinte víctimas. La dificultad política obligaba a una solución singular y se distingue de la experiencia de Sierra Leona. En esta oportunidad el Tribunal fue fruto de un acuerdo entre las Naciones Unidas y la República Libanesa,³¹³ y fue establecido para una cuestión específica, el juicio a los presuntos responsables del asesinato de Hariri, considerado un acto terrorista perpetrado el 14 de febrero de 2005 y abriendo la posibilidad de juzgar a otros presuntos responsables por ataques acaecidos entre el primero de octubre de 2004 y el 12 de diciembre de 2005, siempre y cuando guardaran relación con el asesinato del ex primer ministro. El secretario general tiene la facultad de nombrar en mayoría a los magistrados de este órgano jurisdiccional. La sede del Tribunal se fincó en La Haya, Holanda, ciudad que ha devenido en emblema de los tribunales internacionales.³¹⁴

El caso de Somalia está en veremos. El CS ha llamado de manera repetida a los miembros de Naciones Unidas a enjuiciar a los responsables de actos de piratería en los mares adyacentes al territorio somalí. Al momento no se ha establecido un tribunal internacional para conocer de este crimen, pero decidió³¹⁵ considerar urgentemente la puesta en marcha de un tribunal especializado como brazo judicial para combatir los ilícitos que se cometen tanto en la alta mar como en el mar territorial e incluso en las aguas interiores de Somalia, independientemente del llamado a los Estados para que por su parte sometan a juicio a los piratas.

³¹² R. 1757 (2007) aprobada el 30 de mayo de 2007.

³¹³ Almqvist, Jessica, "Appraising The Relationship Between The Security Council And International Criminal Justice In The Light Of Judicial Independence" (inédito).

³¹⁴ Tribunal Especial para el Líbano, <http://www.un.org/spanish/News/focus/tslibano/>.

³¹⁵ R. 1976 del 11 de abril de 2011 y R. 2020 del 22 de noviembre de 2011.

6. *Terrorismo*

El problema del terrorismo fue abordado en primer término por la Asamblea General de las Naciones Unidas con la Resolución 3034 (XXVII) de 1972 cuando abrió brecha en este campo a resultas del asesinato de los atletas israelíes durante la Olimpiada de Munich.³¹⁶ La Resolución recibió ese año un largo nombre,³¹⁷ sustituido en 1991 por uno más manuable, “Medidas para eliminar el terrorismo” y también el de “Derechos humanos y el terrorismo”.³¹⁸ En la dimensión declarativa se avanzó en el conocimiento y en la conceptualización del problema, aunque los Estados, sabido es, se han hundido en suelos pantanosos para arribar a una definición común que satisfaga la pluralidad de visiones.

En la etapa que arrancó en 1972 las labores diplomáticas marcharon a paso lento por los movimientos anticolonialistas que reclamaban la legitimidad del uso de la fuerza, incluyendo la de los actos terroristas, en sus levantamientos de liberación nacional. En la década de los años noventa se lograron avances como la condena a cualquier acto de terrorismo, injustificable por cualquier razón o motivación.

³¹⁶ En septiembre de 1972, un comando del grupo terrorista Septiembre Negro secuestró a once deportistas israelíes en la Villa Olímpica de Munich y les causó la muerte durante el intento de rescate que dispusieron las autoridades alemanas.

³¹⁷ “Medidas para prevenir el terrorismo internacional que ponen en peligro vidas humanas inocentes o causa su pérdida, o compromete las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo y los actos de violencia que tienen su origen en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza y que conducen a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia en un intento de lograr cambios radicales”.

³¹⁸ *Cfr.* Méndez-Silva, Ricardo, “Las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el terrorismo”, en Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=342>.

Del quehacer de la AG fueron relevantes las resoluciones 49/60 de 1994³¹⁹ y 51/210 de 1996.³²⁰ La primera denunció los vínculos perversos que suelen tejerse entre terroristas, traficantes de drogas y las bandas paramilitares; condenó todos los actos, métodos y prácticas de terrorismo y los calificó de criminales e injustificados, conceptualización necesaria para descartar cualquier atisbo de aceptación o de justificación. Esta es la premisa para la comprensión del problema, no puede haber terrorismo bueno o terrorismo malo. La evolución del pensamiento humanitario y humanista ha pugnado por apartar a los inocentes de la inevitabilidad de la violencia. Insistió la resolución en un punto crucial, la obligación de los Estados de abstenerse de organizar, instigar, asistir o participar en actos terroristas en otros Estados y tomar medidas para asegurar que sus territorios no sean empleados para establecer instalaciones terroristas o campos de entrenamiento o para la preparación y organización de actos terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos, en la línea de pensamiento de la histórica Resolución 26/25³²¹ (XXV) de 1970 de la Asamblea General y referente reiterado en resoluciones del CS para reprobar y sancionar los actos de los Estados que patrocinan y/o auspician a las empresas terroristas.

La segunda reiteró los enunciados anteriores e incorporó nuevos puntos de interés. Así las cosas, esta resolución puntualizó que los actos, los métodos y las prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas; no llegó a dictaminar que fueran una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, facultad esta del Consejo de Seguridad, pero ubicó al terrorismo como un acto criminal de gravedad notable y un flagelo contemporáneo, noción que haría suya poste-

³¹⁹ Aprobada el 9 de diciembre de 1994.

³²⁰ Aprobada el 17 de diciembre de 1996.

³²¹ “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de su terrorismo en otro Estados o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

riormente el CS. Igualmente esta resolución exhortó a todos los Estados a que se abstuvieran de financiar y estimular actividades terroristas y de facilitar la capacitación para el terrorismo o de apoyarlo por cualquier medio; reafirmó la importancia de la cooperación internacional para asegurar el enjuiciamiento de los presuntos responsables de cometer actos terroristas. Esta frase la encontraremos en la R. 1368 del Consejo de Seguridad aprobada al día siguiente de los atentados en Nueva York, Washington y Pensilvania.

Al lado de los instrumentos declarativos, las Naciones Unidas han auspiciado la adopción de tratados para enfrentar problemas específicos, como el secuestro de aviones, la toma de rehenes, los materiales nucleares, la seguridad de la navegación marítima, etcétera. Los acuerdos, trece al momento,³²² son del

³²² Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves (Convenio sobre las aeronaves) de 1963; Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves (Convenio sobre el apoderamiento ilícito) de 1970; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil (Convenio sobre la aviación civil) de 1971; Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos (Convención sobre los agentes diplomáticos) de 1973; Convención internacional contra la toma de rehenes (Convención sobre la toma de rehenes) de 1979; Convención sobre la protección física de los materiales nucleares (Convención sobre los materiales nucleares) de 1979; Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971 (Convención sobre los aeropuertos) de 1988; Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima (Convención sobre la navegación marítima) de 1988; Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental (Protocolo sobre las plataformas fijas) de 1988; Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección (Convenio sobre los explosivos plásticos) de 1991; Convenio internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas (Convención sobre los atentados terroristas cometidos con bombas) de 1997; Convenio internacional para la represión de la financiación del terrorismo (Convención sobre la financiación del terrorismo) de 1999 y Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear (Convención sobre el terrorismo nuclear) de 2005.

mayor interés por la fuerza obligatoria de la que están dotados y porque la Resolución 1373 (2001),³²³ aprobada dos semanas después de los atentados, determinó que los Estados debían obligatoriamente suscribirlos como parte de la lucha global contra el terrorismo.³²⁴

En sus años primigenios, el CS mencionó el problema del terrorismo con motivo del asesinato del Conde Bernadotte en 1948.³²⁵ Años más tarde, el caso Lockerbie fue uno de los anuncios del arribo del terrorismo masivo. El atentado del 21 de diciembre de 1988 hizo estallar en el aire el vuelo 103 de la línea Pan Am. El saldo de víctimas mortales fue de 259 personas a bordo, una gran parte estadounidenses; en tierra perecieron once personas. Las pesquisas develaron el involucramiento del gobierno de Libia en el funesto suceso.

El CS, actuando con base en el capítulo VII, impuso como sanción³²⁶ el boicot aéreo para prohibir los vuelos hacia Libia y a impedir que los procedentes de ese país sobrevolaran el territorio de los Estados a menos que mediaran requerimientos humanitarios. Prohibió, asimismo, que se suministraran aeronaves o componentes y refacciones a Libia y se evitara prestar servicios técnicos y de mantenimiento a aeronaves o componentes de aeronaves libias.³²⁷

El compromiso de magnitud creciente del CS con el problema del terrorismo surgió con los desmanes de Al-Qaida. Marcaron una nueva época los atentados contra las dos embajadas norteamericanas en Kenya y Tanzania en 1998 que mostraron las huellas dactilares de Usama bin Laden. El CS condenó enfáticamente³²⁸ al terrorismo internacional y lo consideró una ame-

³²³ Aprobada el 28 de septiembre de 2001.

³²⁴ R. 1373 (2001).

³²⁵ R. 57 (1948) del 18 de septiembre de 1948. Boulden, Jane, "The Security Council and Terrorism", en Lowe, Vaughan *et al.*, *op. cit.*, nota 25, p. 609.

³²⁶ R. 748 (1992) del 31 de marzo de 1992.

³²⁷ *Ibidem*, párrafo 4, incisos a y b.

³²⁸ R. 1214 (1998) del 8 de diciembre de 1998.

naza a la paz y la seguridad internacionales, llamó a los talibanes de Afganistán a no dar abrigo a los terroristas que dos años antes habían sentado sus reales en el país asiático.

Con los amagos del terrorismo yihadista la labor del Consejo fue creciendo. Aplicó sanciones contra los talibanes y la formación terrorista de Al-Qaida cuando hubo elementos de prueba sobre su responsabilidad en los atentados en África. Ello accedió con la Resolución 1267 de 1999,³²⁹ la cual erigió también al Comité que lleva el mismo numeral de la Resolución con miras de supervisar el cumplimiento de las sanciones y activo hasta la fecha.³³⁰

Los acontecimientos de septiembre de 2001 imprimieron un ímpetu fortísimo a la actividad del Consejo en este campo. En la Resolución 1368 (2001) de 12 de septiembre, adoptada por unanimidad, señaló que “Cualquier acto de terrorismo internacional, constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”.³³¹ Dos semanas después, recobrado hasta cierto punto el aliento, y al amparo del capítulo VII, reprodujo la anterior frase en el preámbulo de la R. 1373.³³² Más todavía, esta Resolución adoptó un conjunto de decisiones obligatorias para los Estados que tienen un carácter general. Sus dictados, ante los ojos de propios y extraños, asumieron una naturaleza legislativa,³³³ al obligar a los Estados a suscribir tratados internacionales, a legislar internamente en materias diversas y a adoptar políticas generales en contra del terrorismo. En tanto la constitución de los tribunales *ad hoc* y *los mixtos* invadieron territorios judiciales, la R.1373 revistió al Consejo de una aura de legislador. En lugar de abocarse a un asunto o una crisis particular, al CS

³²⁹ Aprobada el 15 de octubre de 1999.

³³⁰ R. 1267 (1999), *cit.*, nota 45.

³³¹ Párrafo 1.

³³² Aprobada el 28 de septiembre de 2001.

³³³ “Several recent UN Security Council anti-terrorism resolutions amount to legislation for the international community”; Forcese, Craig, “Hegemonic federalism: The democratic implications of the Security Council’s legislative phase”, *Victoria University of Wellington Law Review*, agosto de 2007, p. 1.

le dio por trazar disposiciones generales e intemporales para ser observadas por los Estados. Lo justifica con creces la lucha contra el terrorismo, pero es una mutación de la naturaleza del Consejo y surgen no pocas inquietudes. Craig alega lo que muchos pensamos, el órgano de quince Estados no tiene un rostro democrático³³⁴ y puede imponer medidas, no necesariamente adoptadas por unanimidad, que inciden en la vida de los Estados miembros, muchos de los cuales poseen sistemas parlamentarios o legislativos democráticos en donde existen cauces regulados para la aprobación de las leyes. Así las cosas.

En su labor contra el terrorismo, el Consejo de Seguridad creó el Comité 1540, identificado con este número por la Resolución 1540 (2004)³³⁵ que lo alumbró. En esta oportunidad la preocupación toral fue la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, estimada como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales³³⁶ y se endereza contra los actores no estatales que “...puedan adquirir, desarrollar o emplear armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores o traficar con ellas”. Puso el índice de fuego señalando a actores privados y no estatales por las implicancias que sus acciones pueden acarrear para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El impacto de un atentado mayor surgido de estas fuentes perversas para la población civil y los sistemas económicos y financieros serían catastróficos.³³⁷

Solo como botón de muestra, el Grupo de Alto Nivel indicó que a las 3,000 víctimas mortales del 11-S se añadieron daños colosales a la economía mundial, aumentó en diez millones el número de pobres en el planeta y acarrió una pérdida de 80,000

³³⁴ “...Rolled together in a single institution with an exclusive state membership, this pattern replaces sovereign equality, not with democracy, but with oligarchy; that is, governance by a few...”, *ibidem*, p. 2.

³³⁵ Aprobada el 28 de abril de 2004.

³³⁶ Preámbulo.

³³⁷ *Cfr.* Pareja Alcaraz, Pablo, “El nuevo terrorismo internacional: características, factores explicativos y exigencias”, en García, Caterina y Rodrigo, J. Ángel, *op. cit.*, nota 293, pp. 57-69.

millones de dólares. En caso de que se diera un atentado terrorista nuclear, los efectos dañinos en todos los aspectos serían de una magnitud inconmensurable.³³⁸ El Grupo de Alto Nivel ejemplificó diciendo que un grupo terrorista podría contrabandear cincuenta kilogramos de uranio altamente enriquecido en seis cartones de leche de un litro, suficientes para fabricar un artefacto nuclear que convertiría en polvo humeante a una ciudad de tamaño medio.³³⁹ Recientemente, en la Cumbre de Seguridad Nuclear de Seúl de 2012 se difundió la información de que entre 1993 y 2011 han existido dieciséis casos de robo o desaparición de plutonio o uranio enriquecido, materiales propicios para uso militar. También existen registrados 588 casos adicionales de robo de material radioactivo que puede ser asociado a explosivos convencionales con efectos terriblemente perjudiciales.³⁴⁰ ¿Estaremos sentados en un barril de armas de destrucción en masa?

Es la R. 1540 una de las resoluciones más importantes del CS en los últimos años, adoptada al amparo del capítulo VII, e igual que la R. 1373 (2001)³⁴¹ entraña una naturaleza legislativa. El párrafo dos³⁴² decidió que todos los Estados con arreglo a su sistema interno deben adoptar y aplicar leyes “apropiadas y eficaces” que impidan a todos los agentes no estatales prenderse a la cadena de la proliferación nuclear, cuyos eslabones comprenden la obtención del material, la fabricación, el transporte y el empleo eventual de las armas de destrucción masiva. Igualmente, en ca-

³³⁸ Párrafo 18.

³³⁹ Párrafo 25.

³⁴⁰ Rizzi, Andrea, “EE UU impulsa en la cumbre de Seúl la lucha global al terrorismo nuclear”, *El País*, 26 de marzo de 2012.

³⁴¹ Aprobada el 28 de septiembre de 2001.

³⁴² “Decide también que todos los Estados, de conformidad con sus procedimientos nacionales, deben adoptar y aplicar leyes apropiadas y eficaces que prohíban a todos los agentes no estatales la fabricación, la adquisición, la posesión, el desarrollo, el transporte, la transferencia o el empleo de armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas vectores, en particular con fines de terrorismo, así como las tentativas de realizar cualquiera de las actividades antes mencionadas, participar en ellas en calidad de cómplices, prestarles asistencia o financiarlas”.

lidad de “exhorto”,³⁴³ pero bajo la sombrilla del capítulo VII, los llama a promover “la adopción universal”, la aplicación integral y el fortalecimiento de los tratados internacionales y a que adopten leyes sobre la materia.

El Comité 1540 fue previsto para actuar en concordancia con otros comités que se ocupan del problema del terrorismo, esto es, con el Comité 1267 (1999) y el 1373 (2001). Como acontece con los órganos subsidiarios del CS, se encuentra integrado por todos sus miembros y cuenta con el apoyo eventual de expertos especializados. El material jurídico que da sustento a su actividad son el Tratado de no Proliferación de Armas Nucleares, la Convención sobre las Armas Químicas, la Convención sobre las Armas Biológicas y Toxínicas.³⁴⁴

El CS reafirmó su posición contra el terrorismo³⁴⁵ en el renglón de la incitación a la comisión de actos terroristas; instó a los Estados a que adopten medidas para impedir tales conductas criminales y nieguen protección a cualquier persona que pudiera ser culpable de incurrir en semejantes actos criminales.

De su parte, el secretario general estableció en 2005 un equipo especial contra el terrorismo que trabaja para asistir a los Estados en la estrategia general, considerar al terrorismo dentro de las políticas de prevención de los conflictos, analizar el uso indebido de la Internet con fines terroristas, avanzar en el cumplimiento de las normas internacionales de lucha contra el financiamiento del terrorismo, reunir a las víctimas de todo el mundo para determinar sus necesidades y las respuestas que estarían en aptitud de otorgar los gobiernos.³⁴⁶ La Asamblea General, desde su ámbito declarativo, aprobó el 8 de septiembre de 2006 la estrategia mundial contra el terrorismo. Nadie duda que el 11 de

³⁴³ Párrafo 8, incisos a, b y c.

³⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas, “Comité 1540”, <http://www.un.org/spanish/sc/1540/>.

³⁴⁵ R. 1624 (2005) aprobada por el CS el 14 de septiembre de 2005.

³⁴⁶ Organización de las Naciones Unidas, “Aplicación de la estrategia mundial contra el terrorismo”, <http://www.un.org/spanish/terrorism/strategy-implementation.shtml>.

septiembre de 2001 fue un parteaguas en la política mundial y que el terrorismo hincó sus raíces en las prioridades de la agenda internacional y que enfrentar a este flagelo demanda una colaboración intensa y vigilante entre todos los actores públicos y privados de la sociedad internacional.³⁴⁷

7. Piratería

Diferentes conflictos nacionales e internacionales han hecho resurgir al añejo problema de la piratería. En los años sesenta y setenta³⁴⁸ del siglo pasado renacieron los brotes de este tipo de criminalidad marítima en África Occidental, Sudamérica, Indonesia y el Mar de China.³⁴⁹ Después de la retirada de los Estados Unidos de Vietnam en 1975, la piratería fue una plaga agresiva contra los vietnamitas que huían de su país en barcas y caían pasto de piratas tailandeses. Hoy esta actividad se enseorea peligrosa en los mares adyacentes a Somalia.

³⁴⁷ Una amplia red de instituciones, de comités y oficinas del sistema Naciones Unidas están involucrados en este quehacer, entre ellas la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura; el Comité contra el Terrorismo 1373; el Comité 1540 (2004); las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de las Naciones Unidas en diversos sitios; el Organismo Internacional de Energía Atómica; la Oficina de Asuntos de Desarme; la Organización de la Aviación Civil Internacional; la Organización Marítima Internacional; la Organización Mundial de la Salud; la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas; el Fondo Monetario Internacional; el Banco Mundial; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; entre otras instancias. Juega un papel importante la colaboración de la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) que ha coadyuvado con el Consejo de Seguridad en la aplicación de sanciones contra Al-Qaida y los talibanes, además de que recopila, analiza e intercambia información, coordina el lanzamiento de alertas sobre los terroristas. *Idem*.

³⁴⁸ Coma I Forcadell, Marta, “La nueva piratería en las diferentes costas del tercer mundo y su incidencia en el comercio marítimo internacional”, 2009, <http://upcommons.upc.edu/pfc/bitstream/2099.1/7017/1/Microsoft%20Word%20-%20P.D.F.%20Def.pdf>.

³⁴⁹ *Ibidem*, p. 7.

La costumbre jurídica reguló históricamente a la piratería en la alta mar como una amenaza a la convivencia de los Estados, y encontró acogida en la “Convención de las Naciones Unidas sobre la Alta Mar” de 1958,³⁵⁰ en donde fueron precisados los elementos constitutivos de este crimen que puede ser perseguido en la alta mar por los buques de guerra de los Estados e intervenir y apresarlos y juzgar a los responsables. La figura ha sido una excepción al principio de la competencia exclusiva del pabellón que como expresión de su soberanía detentan los Estados,³⁵¹ y fue retomada en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.³⁵²

El CS de las Naciones Unidas se ha ocupado del problema.³⁵³ Sobresalen las resoluciones 1816 (2008) y 1838 (2008) del CS por dos razones, en razón de haber enfrentado la amenaza con minuciosidad al amparo del capítulo VII y por haber señalado como destinatarios a grupos y personas privadas responsables de la comisión de estos actos de delincuencia. Guarda parecido la situación con la de los terroristas que lejos están de ser un Estado, pero que con sus actuaciones vulneran la seguridad y la convivencia pacífica internacionales. Por principio, es de subrayarse la mención del CS de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el llamado a la cooperación con la Organización Marítima Internacional.

Ha determinado³⁵⁴ que los Estados que estuvieran cooperando o cooperaran con el Gobierno Federal de Transición de

³⁵⁰ Artículos 14-20 y 22. *Cfr.* Arellano García, Carlos, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1983, vol. II, pp. 42 y ss.

³⁵¹ Sobarzo, Alejandro, *Régimen jurídico del alta mar*, 2a. ed., México, Porrúa, 1985, p. 287.

³⁵² Artículos 100-107.

³⁵³ R. 1814 (2008) aprobada el 15 de mayo de 2008; R. 1816 (2008) aprobada el 2 de junio de 2008; R. 1838 (2008) aprobada el 7 de octubre de 2008; R. 1844 (2008) aprobada el 20 de noviembre de 2008, y R. 1846 (2008) aprobada el 2 de diciembre de 2008.

³⁵⁴ R. 1816 (2008), *cit.*, nota anterior.

Somalia podían entrar en las aguas territoriales del Estado africano con el fin de reprimir los actos de piratería y el asalto a mano armada en el mar, haciendo la salvedad de que ello tendría que realizarse conforme a las disposiciones vigentes del derecho internacional. Autorizó el uso en las aguas territoriales de “todos los medios necesarios para reprimir los actos de piratería y robo a mano armada”,³⁵⁵ es decir, les concedió la facultad de usar la fuerza.

Como la autorización sería ejercida en el mar territorial de Somalia, hipótesis distinta a la normatividad tradicional que rige para la alta mar, aclaró que contaba con una carta del representante permanente de la República Somalí ante las Naciones Unidas en la cual había manifestado la aquiescencia estatal somalí. Cautó el CS estipuló que la autorización de usar todos los medios necesarios en estas condiciones era solo aplicable al caso de Somalia y no afectaba al régimen prevaleciente en el ordenamiento internacional.³⁵⁶ Tuvo cuidado de salvaguardar el derecho de paso inocente a los buques de un tercer Estado dentro del mar territorial, asunto peliagudo ligado a la libertad de navegación y que ya ha generado controversias entre Estados como lo ejemplifica el caso del Canal de Corfu y el problema de la navegación en los estrechos internacionales cuando son cubiertos por el mar territorial de uno o varios Estados ribereños.³⁵⁷

8. *Las nuevas amenazas a la paz y a la seguridad internacionales*

Dados los brotes de violencia inéditos y los novedosos peligros que surcan al mundo, el Consejo de Seguridad se esforzó en 2000,³⁵⁸ en los albores de un nuevo milenio, por englobar lo que

³⁵⁵ Párrafo 7, inciso a.

³⁵⁶ Párrafo 9.

³⁵⁷ Párrafo 8.

³⁵⁸ R. 1296 (2000) aprobada por el Consejo de Seguridad el 19 de abril de 2000.

desde el prisma de su experiencia constituyen las nuevas amenazas a la paz:³⁵⁹

- Los ataques deliberados contra la población civil o cualquier otro tipo de personas protegidas en situaciones de conflicto armado.
- La comisión de violaciones graves, masivas y sistemáticas de derecho internacional humanitario y del derecho internacional de los derechos humanos en situaciones de conflicto armado.
- La denegación al personal que desarrolla tareas asistenciales o humanitarias para tener acceso libre y sin trabas a la población civil en situaciones de conflicto armado.
- La situación de vulnerabilidad de los refugiados y las personas desplazadas.³⁶⁰

El listado ahondó en el tipo de problemas a los que el CS había venido tomándoles el pulso durante la década de los años noventa, principalmente en las conflagraciones internas que los fundadores de las Naciones Unidas ni con el mayor ejercicio de imaginación pudieron haber antevisto.

Movido por las mismas preocupaciones, pero con un horizonte más dilatado, el Grupo de Alto Nivel en 2004 estudió pródigamente las amenazas latentes contra la seguridad internacional. Advirtió que la persistencia de crisis regionales es una amenaza constante, como lo enseña dramáticamente el caso palestino. Consideró igualmente a la pobreza, a las enfermedades infecciosas como el SIDA, a la degradación ambiental, a las armas nucleares, su proliferación, el peligro del tráfico de uranio, las armas radiológicas, químicas y biológicas, el terrorismo y la delincuencia organizada

³⁵⁹ Peral, L., “Las amenazas a la seguridad humana y el problema de los medios de acción. Reflexiones acerca del resultado de la Cumbre Mundial de 2005 sobre la Reforma de la ONU”, *Documento de trabajo 15*, Madrid, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, octubre de 2005, pp. 11 y ss., www.fride.org.

³⁶⁰ *Idem*.

transnacional. Llama la atención que entre las nuevas amenazas el informe no haya puesto el ojo en la fabricación y comercialización de las armas ligeras, cuyo impacto es pavorosamente destructivo en los conflictos bélicos, combustible siniestro para los actos delinCUenciales de índole transnacional y el terrorismo. Son estas armas un peligro tangible, de mayor inmediatez que la amenaza de las armas de destrucción en masa si estamos conscientes de que en los conflictos armados nueve de cada diez personas caen víctimas de estas armas. Justo es indicar que el informe del secretario general, “Un Concepto Más Amplio de la Libertad”, aludió a ellas, aunque la tonalidad con que lo hizo fue baja.³⁶¹ En el plano doctrinal, García Caterina y Rodrigo añaden como amenazas latentes en la sociedad de hoy día “la desestructuración institucional de algunos Estados que no son capaces de cumplir objetivos mínimos como la paz social, la alimentación, la sanidad o la educación”,³⁶² esto es, los Estados fallidos.³⁶³

Los problemas enunciados están interrelacionados, lo que potencia sus consecuencias nefastas, pero al mismo tiempo es indispensable observar que no todas las soluciones se encuentran en el reino de las medidas coercitivas, sino que exigen en positivo la labor preventiva, la cooperación internacional en los órdenes social, económico y político, para avanzar en la construcción de un sistema planetario de seguridad humana, de un verdadero y efectivo Estado de derecho internacional y de un desarrollo auto-sustentable y equitativo.

³⁶¹ “Debemos esforzarnos por igual para eliminar la amenaza de las armas pequeñas y ligeras que para eliminar el peligro que representan las armas de destrucción en masa”. Cfr. *Informe del secretario general. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, párrafo 81, p. 28.

³⁶² García, Caterina y Rodrigo, J. Ángel, *op. cit.*, nota 293, p. 18.

³⁶³ Es recomendable el artículo del distinguido y digno profesor de Cataluña, Oriol Casanovas, “Los Estados fracasados”, en *ibidem*, pp. 83-90.

