

## INTRODUCCIÓN

El libro que se ofrece a la benevolencia del lector empezó a esbozarse a raíz de los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Nueva York y el Pentágono. En el siglo XX fueron pocos los ataques terroristas que en promedio sobrepasaron las cien víctimas mortales, pero el fanatismo de los *ihadistas* hacia fines del siglo XX fue arrojando un saldo creciente de muertos hasta magnitudes impensables.

No solo los Estados Unidos fueron tomados por sorpresa ese verano de aviones enloquecidos, igual sucedió con muchos estudiosos del derecho internacional. Sabíamos del problema, pero la magnitud destructiva que lo elevó al rango de una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales, nos convenció de hacer un inventario y de estudiar los instrumentos internacionales, vinculantes y declarativos, existentes tanto de la Asamblea General como del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, particularmente los adoptados con arreglo al capítulo VII de la Carta de San Francisco.

Para abordar la labor del Consejo de Seguridad en las crisis de Afganistán e Irak, es premisa obligada hacer un repaso sobre su estructura, atribuciones, evolución funcional e intentos de reforma a su composición numérica. Es del mayor interés advertir el comportamiento del llamado derecho de veto después de la Guerra Fría y la forma en la que los dos conflictos influyeron en el trabajo del órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales. Cundió la práctica de autorizar a un grupo de Estados a usar la fuerza, siendo que es el propio Consejo el que detenta la responsabilidad primordial de utilizarla. El régimen general de sanciones fue necesario atenuarlo dadas las con-

secuencias catastróficas que tuvo sobre la población iraquí; se impuso el programa de desarme más largo y amplio de la historia de las Naciones Unidas y, particularmente, el tratamiento de la crisis de Irak dentro del Consejo desembocó en una división insalvable.

Las ondas de choque de los atentados impactaron severamente al ordenamiento jurídico y a la política internacional. Estados Unidos lanzó dos guerras reivindicatorias; la primera en contra de Afganistán, pues el gobierno talibán había dado abrigo territorial a los terroristas de Al Qaida, y la segunda dirigida contra Irak bajo las argucias de que su presidente, Sadam Hussein, había tenido nexos con los terroristas y de que guardaba armas de destrucción en masa que por un desvarío podría utilizar contra blancos del occidente cristiano y capitalista.

Conviene advertir que las dos crisis señaladas tuvieron orígenes históricos distintos, pero se conjuntaron en el Consejo. Los ataques del 11-S encendieron la obsesión del presidente W. Bush y de su equipo, a cual más hipnotizado por la posibilidad de ir a la guerra y lanzarse contra el gobernante iraquí. Hussein ciertamente destilaba perversidad, pero en este caso los cargos de haber estado vinculado con Al Qaida, cortados a la medida de su villano favorito, antes un aliado incómodo. Así terminaron de la mano las dos crisis.

No fueron pocos los internacionalistas que rindieron sus luces a las concepciones antisistema del gabinete de Washington y numerosos gobiernos, por interés arribista o por presiones contribuyeron a profundizar la escisión del mundo. A la par, las presiones asumieron ferocidad contra los gobiernos que llamaban a la prudencia o contra los que no estaban convencidos de las razones esgrimidas por la potencia nortea y sus seguidores. Una corriente importantísima de internacionalistas de extracciones diversas, sin contacto entre nosotros, objetamos enérgicamente el desacato a la normatividad internacional. En la soledad de los cubículos, en los espacios de la cátedra universitaria y en numerosos eventos extensionales, manejamos planteamientos parecidos y arribamos a conclusiones semejantes.

Cada generación vive su guerra, no es asunto privativo de los gobiernos. En febrero de 2003, aproximadamente quince millones de personas salieron a las calles de numerosas ciudades del mundo a protestar contra el advenimiento de una guerra que a leguas se develaba movida por un capricho belicoso que agitaba los ánimos nacionalistas. El desbarajuste que provocó a las relaciones internacionales y los cientos de miles de muertos y heridos, los millones de refugiados, resultado de los conflictos provocados por la unilateralidad, tienen hoy como pálido consuelo, pero justiciero al fin y al cabo, el fracaso estrepitoso de esa política y el juicio de la historia que a veces es coetáneo a los sucesos.

Consecuencia de la Guerra de Irak de 2003 fue la apertura de un proceso diplomático orientado a la reforma del Consejo que debió de haberse concretado en la Reunión Cumbre de la Asamblea General en 2005. Se abordan los intentos protagonizados por varios grupos de Estados y los proyectos que estuvieron en la mesa de las discusiones, rodeados de punzantes oposiciones. Es sabido que el proceso entró en un callejón sin salida, y la reforma quedó en suspenso, en medio de la discordia de los protagonistas. A la vuelta de la esquina, en 2015, se encuentra el cumpleaños número setenta de la Organización. Es imposible vaticinar si los afanes de reforma del Consejo recobrarán sus bríos, con qué intensidad o viabilidad, pero a no dudarlo los avances de los proyectos entonces conocidos serán el punto de arranque de las nuevas discusiones.

El Consejo no ha experimentado más reforma que la de 1963-1965, cuando aumentó de once a quince miembros; en cambio, manteniéndose numéricamente en esa cantidad, se han abierto paso numerosas ampliaciones de facto que lo han robustecido funcionalmente, en buena medida porque es el único órgano capaz de atender con carácter ejecutivo problemas de cuño variado y novedoso en el campo del mantenimiento de la paz. Por doquier se escuchan críticas al veto, proliferan reclamos para impulsar su democratización y transparencia, y, pese a ello, no solo goza de cabal salud, sino que su importancia ha aumentado significativamente.

En 1990, el Consejo sancionó a Irak por la invasión contra Kuwait. Sin una solución diplomática fue inevitable la Primera Guerra del Golfo Pérsico de 1991. En 1996, Usama bin Laden llegó a avecindarse en Afganistán, donde sentó sus campamentos de entrenamiento terrorista. El gran indicio de su peligrosidad se reveló en 1998 con los atentados terroristas contra las embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania, pero tomándole el pulso al problema del terrorismo y existiendo indicios de un atentado inminente se le perdió la pista hasta ese amanecer del 11 de septiembre. En 2003 se dio el salto mortal a la Segunda Guerra del Golfo Pérsico, envuelta por los desacuerdos entre los miembros del Consejo de Seguridad y los Estados miembros de las Naciones Unidas. Ello concede un gran interés al análisis de las resoluciones del Consejo adoptadas en el devenir de esas dos crisis internacionales y de estos dos momentos históricos que abarcan la última guerra del siglo XX y las dos primeras del siglo XXI.

Tienen actualidad palpitante los acontecimientos; los conflictos bélicos extienden sus secuelas hacia varias generaciones adelante, mientras las concausas que las generaron suelen quedar en recuerdos difusos y crepusculares. A lo mucho, las víctimas son evocadas en las estadísticas, y los heridos sobreviven malamente, muchos en forma mendicante, inválidos, plagados de traumas y vivencias espantables. Son actuales los conflictos; en el caso de Irak se cumplen en 2013 diez años de desatada la guerra y resulta más que pertinente la recordación de los sucesos y de las argumentaciones jurídicas que orbitaron alrededor de su desenlace.

El tema ha ocupado al autor en diversos cursos, cursillos, conferencias, mesas redondas, artículos y capítulos en libros. Sobresalen los cursos organizados por el Comité Jurídico Interamericano en Río de Janeiro en 2005 y los Cursos Bancajá en Castellón, Valencia, también en 2005, con sendas publicaciones de las instituciones auspiciantes; además, otras publicaciones fueron armando una visión amplia del trabajo del órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales. El material e inclusive la redacción de los escritos han sido reelaborados en

profundidad más allá de las versiones originales merced a los recursos bibliográficos e informaciones novedosas que continúan apareciendo. Solo el capítulo del Programa Petróleo por Alimentos se ha conservado mayormente conforme al texto publicado en 2008, ello porque la fuente utilizada fueron los informes del Comité de Investigación Independiente de Naciones Unidas sobre el Programa que agota sobradamente el tema.

El trabajo se encuentra dividido en dos partes. La primera sobre el Consejo en lo concerniente a su responsabilidad primordial, qué no exclusiva aunque sí dominante, sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se atiende a su condición de órgano político —cómo desconocerla—, pero sujeta a la normatividad internacional y a la Carta de San Francisco. Es la opinión del autor. La segunda hace un tratamiento de once resoluciones referidas a los dos casos, emitidas por el Consejo de Seguridad entre 1990 y 2003. Se tenían trabajadas todas las resoluciones, desde la 1076 (1996) cuando se recrudeció la guerra civil en Afganistán tras la toma del poder por los talibanes hasta la 1483 (2003) adoptada luego del triunfo de la coalición reclutada por los Estados Unidos y el Reino Unido contra Irak en 2003. El autor seleccionó once, ello porque la presentación de algunas era meramente descriptiva, y la de otras no tocaba los puntos medulares de la crisis, e incluirlas hubiera sido un fárrago para el lector. Contrariamente, las resoluciones que aparecen corresponden a los momentos de mayor gravedad y son oro molido para un análisis pormenorizado. Son un caso de laboratorio para alumnos e interesados en la dinámica del derecho internacional en vivo.

El autor reunió una importante y valiosa bibliografía de la que se da cuenta y se pone a disposición de los interesados en la Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Sin menoscabo de todos los valiosos libros y artículos consultados o de los que se da noticia, se destacan los siguientes: la compilación de David M. Malone, *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*; del mismo autor, *The International Struggle over Irak*; de Manuel Becerra Ramírez

(comp.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*; de María Cristina Rosas (comp.), *60 años de la ONU*; de Yoram Dinstein, *War, Aggression and Self Defense*; de Christine Gray, *International Law and the use of Force*; de Tom Ruys, *Armed Attack and Article 51 of the UN Charter, Evolutions in Customary Law and Practice*, y de H. C. Von Sponeck, *A Different Kind of War, the UN Sanctions Regime in Iraq*, son realmente botones de muestra en esta introducción. En vísperas de dar el presente texto a edición, recibí con retraso de cuatro meses el libro enviado por el embajador Juan Manuel Gómez Robledo, debido a la autoría de Roberto Dondish, *México en el Consejo de Seguridad de la ONU*. Lamentablemente la demora me impidió aprovechar algunos puntos de señalado interés. Es una obra colectiva importante por dos razones: su valor intrínseco de naturaleza testimonial, escrita por diplomáticos mexicanos, y por tratar la posición de México en el Consejo de Seguridad. Finalmente, en la bibliografía se añade la lista de resoluciones y documentos consultados, destaca, y es citado varias veces, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, de Naciones Unidas. Se hace referencia a fuentes periodísticas y electrónicas. Fue inevitable acudir en muy pocos puntos, por fortuna, a la memoria, ya que resultó imposible rescatar las fuentes perdidas en el tiempo.

He contado con jóvenes asistentes de investigación durante el proceso de elaboración del libro, estudiantes en los últimos años de sus carreras —derecho y relaciones internacionales—, cuya vocación por la investigación y su responsabilidad se traslucen en este trabajo. Su apoyo entusiasta habla de una juventud inspirada en los valores universitarios que pugna por realizarse en lo humano y lo profesional, es dueña de una ética transparente y un idealismo alentador. Celebro mencionarlas: Mónica Cruz Espinosa, Aideé Verónica Palacios de la Torre y Jacqueline Sinay Pinacho Espinosa. Su colaboración se manifestó por igual en la localización diligente de distintos materiales y en sus opiniones de fondo que retroalimentaron vivamente mi quehacer académico.