

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los casos de Afganistán e Irak

RICARDO MÉNDEZ-SILVA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS CASOS DE AFGANISTÁN E IRAK

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie: ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 695

Coordinadora editorial: Elvia Lucía Flores Ávalos

Asistente editorial: Karla Beatriz Templos Núñez

Cuidado de la edición: Rosa María González Olivares

Diseño y formación tipográfica (InDesing CS5.5): Javier Mendoza Villegas

RICARDO MÉNDEZ-SILVA

EL CONSEJO
DE SEGURIDAD
DE LAS NACIONES
UNIDAS Y LOS CASOS
DE AFGANISTÁN
E IRAK



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
MÉXICO 2014

Esta obra fue dictaminada por sus pares académicos y aprobada
para su publicación por la Comisión Editorial del Instituto
de Investigaciones Jurídicas

Primera edición: 12 de mayo de 2014

DR © 2014, Universidad Nacional Autónoma de México
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-5389-8

*Al maestro Héctor Fix-Zamudio,
talento que alcanzó la excelsitud
por el camino de una generosidad sin par*

CONTENIDO

Abreviaturas	XIII
Introducción	XVII

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONSEJO DE SEGURIDAD

I. Planteamiento	1
II. El marco jurídico	2
III. La responsabilidad primordial	6
IV. Capítulo VII	12
1. Medidas que no implican el uso de la fuerza	13
2. El uso de la fuerza	22
3. La legítima defensa	29
V. Miembros	40
VI. El veto	47
VII. Los intentos de reforma del Consejo de Seguridad en la Reunión Cumbre de 2005	52
1. El Grupo de Alto Nivel	56
2. El Grupo de los Cuatro (G4)	61
3. El Grupo Unidos por el Consenso (GUC)	70
4. La Unión Africana	73

5. Estados Unidos de América	76
6. Resultados de la Cumbre	82
VIII. La funciones ampliadas del Consejo de Seguridad.	84
1. Operaciones de Mantenimiento de la Paz	84
2. La consolidación de la paz	90
3. La responsabilidad de proteger.	91
4. Los derechos humanos	99
5. Los tribunales	110
6. Terrorismo	117
7. Piratería	125
8. Las nuevas amenazas a la paz y a la seguridad internacionales.	127

CAPÍTULO SEGUNDO

RESOLUCIONES DEL CONSEJO

I. La invasión de Irak a Kuwait	131
II. La imposición de las sanciones.	133
III. La autorización del uso de la fuerza y el ultimátum.	138
IV. El fin de la Primera Guerra del Golfo Pérsico y el desarme de Irak	144
V. ¿“La injerencia humanitaria” en el Consejo?	156
VI. El Programa Petróleo por Alimentos	161
VII. El atentado contra las embajadas de Kenia y Tanzania.	178
VIII. Ante el mayor atentado terrorista de la historia	186
IX. La segunda resolución de septiembre. El Consejo legisla sobre el terrorismo	199

CONTENIDO

XI

X. El camino hacia la guerra	205
XI. Las lágrimas de cocodrilo	236
Conclusiones	239
Fuentes	249

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AGNU o AG	Asamblea General de las Naciones Unidas
BRICS	Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica
Carta o CNU	Carta de la Organización de Naciones Unidas
CII	Comité de Investigación Independiente de las Naciones Unidas sobre el Programa Petróleo por Alimentos
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CPI	Corte Penal Internacional
CS	Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas
DIDH	Derecho internacional de los derechos humanos
DIH	Derecho internacional humanitario
ECOSOC	Consejo Económico y Social
EU	Estados Unidos de América
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

GAN o Grupo Alto Nivel	Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio de Naciones Unidas
GUC	Grupo Unidos por el Consenso (Argentina, Canadá, Colombia, España, Italia, México, Pakistán, República de Corea y Turquía, entre otros)
G4	Grupo de los Cuatro (Alemania, Brasil, India y Japón)
G8	Grupo de los Ocho (México, Panamá, Venezuela, Colombia, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay)
G20	Grupo de los Veinte (Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, República de Corea, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, México, Reino Unido, Rusia, Japón, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea)
NP	Los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de Estados Americanos
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OMP's	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONG	Organización no gubernamental

OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OUA	Organización para la Unidad Africana
PPA	Programa Petróleo por Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
R.	Resolución
RU	Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte
SOMO	State Oil Marketing Organization de Irak
S5	The Small Five (Grupo de los pequeños cinco: Suiza, Singapur, Lichtenstein, Costa Rica y Jordania)
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
UK	United Kingdom
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNITA	Unión Nacional para la Independencia Total de Angola
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán
Unmovic	Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección para Irak
Unscm	Comisión Especial de Naciones Unidas para el Desarme de Irak

XVI

ABREVIATURAS

UNSTO

United Nations Truce Supervision Organization (Palestina)

URSS

Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

U6

The Undecided Six (Camerún, Pakistán, Guinea, Angola, México y Chile)

5P

Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad

WMD

Weapons of Mass Destruction

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 *jiihadistas* 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.

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 jefes 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 Cfr. 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”.

propriadamente 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-Kellog* 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 estudiosos, 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 descifrára 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”, *cf.* Toupics, *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.

Acuñada 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 inculpó 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.

compenetre 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-segurid/>.

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-

nes 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/VeranteNationen/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 autoproponidos, 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 Roussef 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 invernar 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. *Cf.* *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. *Cf.* 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 Singh, 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 contuvo 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_R._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

Sugerescentes 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 segura...*, 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. Considere 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/securitycouncilwghtml>.

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 resultados 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 acaeció 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 enseñoorea 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 autosustentable 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.

CAPÍTULO SEGUNDO

RESOLUCIONES DEL CONSEJO

I. LA INVASIÓN DE IRAK A KUWAIT

Saddam Hussein no finiquitaba todavía sus líos con Irán cuando el 2 de agosto de 1990 invadió Kuwait. Tal vez se escuchan todavía voces de encomio a favor del dictador iraquí, salvaje sátrapa con una distorsión visual para apreciar en términos de *real politik* su propia situación. Lo cierto es que el mundo había cambiado radicalmente y ejemplo de ello, en el seno de las Naciones Unidas, fue la Resolución 598 (1987)³⁶⁴ durante el conflicto Irak-Irán que marcó el acercamiento de la URSS con el occidente. Hussein no podía llamarse a engaño y si acaso se engañó al lanzarse a la guerra contra Kuwait mostró imprevisión y, peor, terquedad al ignorar las resoluciones del CS sobre la crisis y un desconocimiento trágico de los resortes políticos que dominaban la era de la post guerra fría. El golpe contra Kuwait, después de la guerra de ocho años iniciada contra Irán, comprometía seriamente la visión geopolítica de los Estados Unidos sobre la región y amenazaba no solo a la joya de la corona, Arabia Saudita, el principal país exportador de petróleo, sino a Israel, Egipto y Turquía. Como si eso fuera poco, la política de anexión de un Estado miembro de las Naciones Unidas no tenía antecedente en los cerca de cincuenta años de vida de la organización. Habían existido guerras, pero no una anexión con la consecuente anulación de la calidad estatal de un Estado miembro de la ONU.

³⁶⁴ Aprobada el 20 de julio de 1987.

George Herbert Walker Bush, padre de Bush II, estaba al frente de un país victorioso en la Guerra Fría y acariciaba la edificación de un nuevo orden mundial con la apuesta a favor de la Organización de las Naciones Unidas, muy distinto a su vástago una veintena de años después.

Cayó de la gracia Saddam Hussein; en realidad, los estadounidenses no le profesaban simpatía, aunque al haberse embarcado en la guerra contra Irán las preferencias políticas estaban con el amo de Bagdad, pues el país persa era el reino enajenado de los ayatolas que habían auspiciado y consentido la larga ocupación de la embajada norteamericana y habían dado al traste con la concepción geopolítica regional personificada por Reza Pahlevi, el Sha de Irán, gendarme regional de los Estados Unidos. Como lo apodó Chomsky, Hussein fue su “monstruo favorito” en esa guerra librada entre contrincantes despreciados. Henry Kissinger lo explicitó de maravilla: “Es una lástima que no puedan perder los dos”. Lo grave fue que ante la mirada expectante de la sociedad internacional sí perdieron las dos partes en una guerra que dejó un saldo de alrededor de un millón de muertos.

Fue el gobernante iraquí el monstruo favorito de la Casa Blanca, en tal medida que le tendieron el mayor apoyo diplomático, de inteligencia y militar en los años ochenta contra Irán. Inclusive, existe la acusación sobre el suministro de componentes para la fabricación de las temidas, y a voz en cuello, condenadas armas de destrucción en masa. La *American Type Culture Collection*, con aprobación del Departamento de Comercio, suministró material para fabricar antrax, E. coli, botulism y para provocar enfermedades biológicas.³⁶⁵ No solo los Estados Unidos dispensaron apoyo Irak, con grados distintos lo consintieron Rusia, el Reino Unido y otros países europeos y árabes.³⁶⁶

³⁶⁵ Bennis, Phyllis, entrevista realizada por Barsamian, David, “Irak: The impact of Sanctions and US policy”, en Arnove, Anthony, *Irak under siege*, Reino Unido, Pluto Press, 2003, p. 57.

³⁶⁶ Chomsky, Noam, “US Irak policy”, en Arnove, Anthony, *op. cit.*, nota anterior, p. 67.

El mismo día de la invasión el CS sesionó alarmado y adoptó la Resolución 660 (1990),³⁶⁷ con base en los artículos 39 y 40 de la Carta. Señaló que existía un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales y condenó la invasión sufrida por Kuwait y exigió el retiro inmediato e incondicional de las fuerzas iraquíes a las posiciones que ocupaban la víspera de los acontecimientos. Diplomáticamente, sin mencionar Irak, estuvo dirigida al país invasor y objetó categóricamente la anexión de Kuwait. La R. 660 concitó el apoyo de los miembros del Consejo, fue aprobada por catorce votos y la ausencia de Yemen, el único Estado árabe en el Consejo. La finalidad manifiesta fue forzar el retiro del país violentamente anulado.

II. LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES

Por más de una razón la R. 661 (1990),³⁶⁸ adoptada cuatro días después de la invasión, fue pieza clave en la atención dedicada al conflicto. En la parte considerativa afirmó: “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado de Irak contra Kuwait, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta”. En los primeros días prevaleció el desconcierto y surgieron opiniones distintas sobre la respuesta que debería tomar la Organización y por ello el precepto apareció como el recurso jurídico a la mano.³⁶⁹ Habían pasado cuatro días

³⁶⁷ Adoptada el 2 de agosto de 1990 por mayoría de 14 votos a favor. Los Estados votantes a favor fueron Canadá, China, Costa de Marfil, Colombia, Cuba, Etiopía, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Malasia, Reino Unido, Rumania, República Democrática del Congo y URSS. Sin el voto de Yemen.

³⁶⁸ Adoptada el 6 de agosto de 1990 por mayoría de 13 votos y dos abstenciones. Los Estados votantes a favor fueron Canadá, China, Costa de Marfil, Colombia, Etiopía, Finlandia, Francia, Reino Unido, Malasia, Rumania, URSS, Estados Unidos, República Democrática del Congo. Los dos Estados que se abstuvieron fueron Cuba y Yemen.

³⁶⁹ *Cfr.* Acosta Estévez, José. B., “La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre de 2001”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006, pp. 48 y ss.

de la sorpresiva acción iraquí, se daba el requisito de urgencia cuando todavía las tropas de Hussein se posesionaban del territorio y de los bienes de Kuwait, y podía enarbolarse el supuesto de la legítima defensa colectiva.

Sin embargo, la postura de Bush senior fue desde el principio ampararse en las Naciones Unidas con arreglo a su óptica de edificar un nuevo orden mundial en los estertores de la Guerra Fría. Una reacción militar inmediata hubiera comprometido el papel de la superpotencia sobreviviente con una corriente de opinión mundial adversa. Prefirió las negociaciones en el seno de las Naciones Unidas y las bilaterales con sus aliados y seguidores; sin embargo, la legítima defensa no desapareció de las consideraciones que campearon durante la preguerra, y la principal partidaria de esta opción fue nada menos que Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido, quien abogó por sus ventajas. En resumidas cuentas, la no en vano llamada Dama de Hierro, opinaba inconmovible que la mención de la legítima defensa en la R. 661 era suficiente para abatir a las tropas de Hussein y saltarse el odioso trámite de las negociaciones y de la búsqueda de los consensos.³⁷⁰ La inglesa sabía de lo que hablaba. En la Guerra de las Malvinas de 1982, el Consejo de Seguridad, por la Resolución 502 (1982),³⁷¹ determinó que existía un quebrantamiento de la paz y exigió el cese inmediato de las hostilidades, así como el retiro de Argentina del archipiélago y exhortó a las partes a buscar una solución diplomática al conflicto. No obstante, el CS no volvió a ocuparse del asunto, pues el Reino Unido amenazó con vetar otra resolución y decidió por su cuenta atravesar medio Océano Atlántico y expulsar del archipiélago a los argentinos por la fuerza.

De regreso a la crisis de Kuwait, el CS reconoció en la R. 661 que estaba “consciente de sus responsabilidades derivadas de la Carta de las Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz y

³⁷⁰ Kirkpatrick, Jeane, J., *Making war to keep peace*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 2007, pp. 17 y 18.

³⁷¹ Aprobada el 3 de abril de 1982.

la seguridad internacionales” y pasó de los artículos 39 y 40, que habían figurado en la primera resolución, al 41, sin mencionarlo expresamente, para imponer un catálogo amplio de sanciones. La decisión del CS fue contra el país invasor de una parte y se hizo obligatoria para “todos los Estados” de la organización. Esta decisión fue aprobada por trece de los miembros del Consejo con la abstención de Cuba y Yemen. Entre las medidas adoptadas se encontraron las siguientes prohibiciones:

- La importación de todos los productos originarios de Irak o de Kuwait. La medida incluía la importación del petróleo, principal producto de venta al exterior y fuente financiera para adquirir bienes e insumos del extranjero, sobre todo alimentos;
- Todas las exportaciones de productos hacia Irak o que pudieran ser objeto de trasbordo;
- Todas las transacciones y las transferencias de fondos de Irak o Kuwait para promover sus exportaciones;
- La venta o suministro a Irak de “cualesquiera productos y bienes”, incluyéndose el traslado en buques que ostentaran el pabellón iraquí o kuwaití. Entre los bienes cuya venta se prohibió se hallaban las armas y el equipo militar. Solo dejaron a salvo los suministros destinados a fines médicos y humanitarios;
- Decidió que los Estados se abstendrían de poner a disposición del gobierno de Irak “o de cualquier empresa comercial, industrial o de servicios” que operaran en Irak o en Kuwait “cualquier tipo de fondos y recursos financieros o económicos”. La obligación impuesta los obligaba a velar por que sus nacionales o personas bajo su jurisdicción no pusieran recursos a disposición del gobierno iraquí o de las empresas y entidades mencionadas.

La experiencia del CS sobre la imposición de sanciones era limitada en 1990. Antes se habían dictado únicamente contra

Sudáfrica y Angola y, en este tenor, las que se aprobaron contra Irak fueron omnicomprendivas con la intención de doblegar al gobierno de Hussein.³⁷² Así, a Irak se le impusieron sanciones de cobertura amplia. Como se trata adelante, las sanciones fueron reafirmadas y extendidas en el tiempo por medio de la R. 678 (1991), una vez concluida la llamada primera guerra del Golfo Pérsico.

La R. 661 constituyó un Comité encargado de supervisar el cumplimiento de las sanciones. Constituido por los quince miembros del Consejo, alcanzó una importancia superlativa por la supervisión del régimen punitivo, la autorización de las ventas de petróleo de Irak y las compras de los bienes humanitarios al amparo del citado Programa Petróleo por Alimentos.

En la secuencia de las sanciones, la Resolución 665 (1990)³⁷³ fue un hito, ya que los Estados que estaban realizando operaciones marítimas en la región fueron autorizados para emplear las “medidas proporcionadas a las circunstancias concretas” que fueran necesarias “para detener a todo el transporte marítimo a fin de verificar sus cargamentos” y hacer efectivos los términos de la Resolución 661. El CS movió un alfil en el tablero institucional y autorizó el uso limitado de la fuerza para el propósito específicamente indicado con un carácter “proporcional”, calificativo que no aparecerá en la R. 678 que lanzó el ultimátum contra Irak. Además, la resolución habló de medidas necesarias en las circunstancias concretas y tuvo cuidado de resguardar la “autoridad del Consejo de Seguridad” en el tratamiento de la crisis. La autorización de la fuerza —aun cuando no se empleó esta frase, ni textualmente la sacramental de usar todos los medios necesarios fue cauta, persiguió “inspeccionar y verificar” los cargamentos marítimos de las embarcaciones sospechosas de violar el embargo y se dirigió a los Estados miembros que cooperaban con el gobierno de Kuwait, los que, por cierto, ya habían iniciado operaciones marítimas de ese tipo en la región. En este sentido,

³⁷² Cortright, David y Lopez, G. A., *op. cit.*, nota 42, p. 4.

³⁷³ Aprobada el 25 de agosto de 1990.

fue una autorización *a posteriori*³⁷⁴ para efectos de vigilancia³⁷⁵ de acciones en marcha. Instó a los Estados que emprendieran acciones de intercepción marítima a que presentaran informes al CS y utilizaran el mecanismo del Comité de Estado Mayor previsto en el artículo 47 de la Carta.

El cerco se estrechaba en la medida en que la renuencia del gobierno de Saddam Hussein para acatar los mandatos del CS se endurecía. La Resolución 670 (1990) del 25 de septiembre incluyó en el embargo a las aeronaves, y reiteró el llamado a los Estados miembros a detener a las embarcaciones iraquíes.

El régimen de sanciones solo terminó con la Resolución 1483 (2003),³⁷⁶ adoptada por el CS luego de concluida la segunda guerra del Golfo Pérsico en 2003. En efecto, el párrafo 19 le dio seis meses de vida al Comité 661 para finiquitar sus funciones y dejó que la “Autoridad,” órgano creado por la misma Resolución, integrado por las potencias ocupantes, se hiciera cargo de la administración del país.

Los estragos humanitarios por la aplicación de las sanciones empezaron a hacerse patentes después de un mes de haberse aprobado, por lo que el CS solicitó al secretario general³⁷⁷ que informara sobre la crisis y que pusiera especial atención en las personas vulnerables, como los niños menores de quince años, las mujeres embarazadas, las madres, los enfermos y los ancianos. Con todo, se repite, las sanciones permanecieron en vigor

³⁷⁴ “Exhorta a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait que están desplegando fuerzas marítimas en la región a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la R. 661 (1990)”. R. 665 (1990), párrafo primero resolutivo.

³⁷⁵ “...para facilitar la vigilancia de la aplicación de la presente R.”. *Ibidem*, párrafo resolutivo 4.

³⁷⁶ Aprobada el 22 de mayo de 2003.

³⁷⁷ R. 666 (1990) aprobada el 13 de septiembre de 1990.

hasta 2003. Devastadoras fueron las consecuencias,³⁷⁸ numerosos autores han incursionado en el tema, entre ellos Richard Falk, profesor emérito de Derecho Internacional de la Universidad de Princeton, cuyas palabras son un *yo acuso* fulminante: las sanciones que el CS hizo pesar sobre Irak impusieron las condiciones de paz más punitivas desde el Tratado de Versalles.³⁷⁹ La persistencia de las sanciones, sin que fueran atenuadas, provocó que a fines de los años noventa surgieran discusiones entre los miembros permanentes generando divisiones entre ellos. Así, por ejemplo, en la votación de la R. 1284 (1999),³⁸⁰ que recogía un tenue afán de los Estados Unidos y del Reino Unido para modificar el régimen de sanciones, Francia, Rusia y China se abstuvieron por considerar que el régimen de las medidas coercitivas requería una reelaboración a fondo. Al final del día, las sanciones fueron una fuente de tensiones y recelos que alimentó la ruptura de 2003.³⁸¹

III. LA AUTORIZACIÓN DEL USO DE LA FUERZA Y EL ULTIMÁTUM

La resolución 678 (1990)³⁸² fue aprobada cuatro meses después de ocurrida la invasión a Kuwait. Pocas resoluciones del CS han sido analizadas de modo tan meticuloso. El presidente H. Bush optó por las negociaciones, y para ese fin encomen-

³⁷⁸ Capaccio, George, "Sanctions: Killing a country and a people", en Arnone, Anthony, *op. cit.*, nota 365, pp. 171 y ss.

³⁷⁹ "...les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité après la guerre du Golfe et qui font peser sur l'Irak les conditions de paix les plus punitives jamais imposées a un pays depuis le traité de Versailles". Falk, R., "Les Nations Unies Prises en Otage", *Le Monde Diplomatique*, diciembre de 2002.

³⁸⁰ Aprobada el 17 de diciembre de 1999.

³⁸¹ Walsun, Peter van, "The Irak Sanctions Committee", en Malone, David M., *op. cit.*, nota 7, pp. 186 y 187.

³⁸² Aprobada el 29 de noviembre de 1990 por mayoría de 14 Estados votantes: Canadá, Cuba, Costa de Marfil, Colombia, Etiopía, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Malasia, Reino Unido, República Democrática del Congo, Rumania, URSS y Yemen. Con la abstención de China.

dó al secretario de estado Baker hacer un recorrido por diversas cancillerías. Las negociaciones, no es extraño del todo, suelen ir acompañadas de presiones. Particular dedicación merecieron como miembros del CS China, Colombia y Etiopía para que se sumaran a favor de la aprobación del uso de la fuerza contra Irak. China en sus ambivalencias parecía que introduciría el veto. Se combinaron la insistencia norteamericana y el afán pragmático del gigante asiático para lavar la cara en las altas esferas diplomáticas por la masacre de la Plaza de Tiananmen y de contar con ayuda a largo plazo para el desarrollo, era 1990, todavía no era la China arrolladora del presente, y optó por la comodidad de una abstención. La China continental fue recompensada. Al día siguiente de la votación, el ministro de asuntos exteriores de China fue invitado a la Casa Blanca para entrevistarse con el presidente norteamericano en una visita de alto nivel. Al que no le fue nada bien fue a Yemen que votó en contra de la resolución. Más había tardado en emitir el voto negativo que un diplomático norteamericano en amenazarlo: “Fue el voto negativo más caro que hayas podido emitir”.³⁸³ Hay hombres de palabra, los Estados Unidos y otros países cortaron la ayuda a Yemen, uno de los países árabes más pobres.³⁸⁴

La R. 678 fue un documento breve, pues los puntos principales del conflicto habían sido adelantados en las resoluciones precedentes. En el preámbulo aparece mencionado el conjunto de resoluciones anteriores, pero la piedra angular fue la R. 660 (1990), aprobada el mismo día de la invasión iraquí contra Kuwait y cuyo contenido medular fue la exigencia del retiro inmediato e incondicional de Irak.

En la presente resolución no existió la determinación sobre la existencia de una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión³⁸⁵ con apego a lo dispuesto por el artículo 39, ya que ese pronunciamiento había tenido lugar en la R. 660 (1990)

³⁸³ “That was the most expensive no vote you ever cast”.

³⁸⁴ Bennis, *op. cit.*, nota 365, p. 59.

³⁸⁵ Milan Rai, *Iraque plano de guerra*, Brasil, Bertrand Brasil, 2003, p. 266.

que había explicitado "...a causa de la invasión de Kuwait por Irak, existe un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales". En esta oportunidad el CS fundamentó su acción en el capítulo VII, sin detenerse en un artículo particular, pero los iniciados saben la fuerza que subyace en la invocación de este capítulo. Cabe indicar que en los casos anteriores de Corea y de Rodesia tampoco hubo referencias a un artículo específico.³⁸⁶

En el párrafo primero resolutivo determinó que para lograr el cumplimiento de las resoluciones anteriores y en prueba de buena voluntad daba "una última oportunidad a Irak" para que las acatara, es decir, para que emprendiera la retirada de Kuwait, se derogara la anexión y se respetaran las embajadas y consulados de los Estados acreditantes, afectados y ocupados por el invasor. La frase "una última oportunidad a Irak" volvió a hacerse presente en la R. 1441 (2002) que concedió a Irak una última oportunidad para que cumpliera sus obligaciones de desarme y de información al respecto en 2002 cuando los motores de la guerra ya estaban encendidos. La diferencia radica en que en la resolución en comento, la última oportunidad estuvo ligada a una autorización expresa para usar la fuerza, "todos los medios necesarios" y a un ultimátum fijado para el 15 de enero de 1991 en caso de que Irak no se retirara del Estado invadido y anexado. En noviembre de 2002 faltó esa vinculación, y por fuerte que parezca la expresión "conceder una última oportunidad" no equivale en forma alguna a una autorización automática para que los Estados acudan discrecionalmente al uso de la fuerza. Es importante comparar las dos resoluciones, la 678 y la 1441.

La autorización para hacer uso de "todos los medios necesarios" se otorgó a los Estados miembros que colaboraban con el gobierno de Kuwait. Frank Berman³⁸⁷ rastrea el antecedente de la frase en las resoluciones sobre Corea y Rodesia, y la descubre

³⁸⁶ Berman F., "The authorization model: Resolution 678 and its effects", en Malone, David M., *The international struggle over Irak. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, p. 156.

³⁸⁷ *Ibidem*, p. 163.

igualmente en la resolución conjunta del Congreso norteamericano de 7 de agosto de 1964 relativa al incidente del Golfo de Tonkín, pretexto de la escalada bélica en Vietnam. Es un eufemismo que sustituye la mención directa del uso de la fuerza y ha cobrado carta de naturalización en las actividades del Consejo en los casos en los que la ha autorizado. “Todos los medios” aparecen calificados de “necesarios”. En el caso de Corea tuvo un sentido de acotamiento: “la ayuda que pueda ser necesaria para repeler el ataque armado”. Y es de entenderse que en el presente caso, el Consejo tenía como finalidad, desde el principio, la retirada de Irak y la restitución de la soberanía de Kuwait. Importa porque la R. 678 (1990) dio una autorización genérica sin que se definiera el marco de acción para el uso de la fuerza y tampoco incluyó la frase “las ‘medidas proporcionadas’ de la R. 665 (1990)”. No tenía vuelos ilimitados la Resolución, pero también se abstuvo de dar pistas sobre lo que entendía por medios necesarios.

La expresión “los Estados miembros que colaboraban con el gobierno de Kuwait” fue estrenada en la R. 665 a fin de hacer efectivo el bloqueo marítimo tendente a impedir el acceso de bienes y mercancías al Irak. No abarcó a todos los Estados miembros como ocurrió con el texto de las resoluciones 83 (1950)³⁸⁸ y 84 (1950)³⁸⁹ relativas a Corea.³⁹⁰ El sentido de la resolución fue limitado a los participantes en la coalición que se había venido formando alrededor de los Estados Unidos que acudía en defensa de Kuwait. Presumiblemente, al referirse a los Estados que estaban colaborando con el gobierno de Kuwait se trataba de excluir de esa misión a Estados cuya participación hubiera resultado no solo impropia, sino incendiaria, como era el caso de Israel,³⁹¹ al cual los Estados Unidos hicieron todo lo posible para que no se

³⁸⁸ Aprobada el 27 de junio de 1950.

³⁸⁹ Aprobada el 7 de julio de 1950.

³⁹⁰ “Recomienda a los Miembros de las Naciones Unidas...” y “Habiendo recomendado a los Estados Miembros de las Naciones Unidas...”, respectivamente.

³⁹¹ Berman, F., *op. cit.*, nota 386, p. 156.

involucrara directamente en el conflicto y dejara a la coalición encargarse del problema y de las acciones bélicas.

Fijó la resolución un ultimátum de mes y medio aproximadamente para atacar en caso de que Irak no se retirara, pero el compás de espera favorecía la preparación de la campaña “Tormenta del Desierto”, a realizarse a principios de año para evitar el calor sofocante en los desiertos, por eso el 15 de enero, y por eso en 2003, la ofensiva fue lanzada en marzo.

Al autorizar el uso de todos los medios necesarios, el CS únicamente pidió a los Estados participantes en la coalición que lo mantuvieran periódicamente informado de lo que ocurriera con motivo de las medidas que emprendieran, una posición libérrima y una delegación total. Desde el mirador del realismo son pocos los Estados que se encuentran en aptitud de participar en una campaña militar de gran envergadura, las Naciones Unidas carecen de un ejército. El caso de Corea no fue muy distinto, recomendó a los Estados que proporcionaran fuerzas militares y que las pusieran a disposición de un mando unificado bajo la autoridad de los Estados Unidos y encareció a este país que designara al comandante de dichas fuerzas.

Debería ser una tarea prioritaria del CS afinar el esquema de obligaciones al que se sujeta a los Estados que reciben la autorización y no dejar suelta a su buena voluntad la naturaleza de los informes. Tanto en el precedente de Corea como en los términos de la R. 678 (1990)³⁹² la autoridad del órgano se diluyó. Hoy el “modelo de la autorización” parece afirmado, más aún porque la Carta advierte que las decisiones en este campo pueden ser ejercidas por algunos miembros de la organización “según lo determine el Consejo de Seguridad”.³⁹³

³⁹² Aprobada el 29 de noviembre de 1990.

³⁹³ Carta de las Naciones Unidas, artículo 48, párrafo 1: “La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad”.

En esas semanas convulsas campeó un argumento: el CS estaba impedido jurídicamente de autorizar medidas de fuerza, pues el Comité de Estado Mayor nunca se había constituido. Era un afán loable tratar de contener por lo menos desde el universo argumental una guerra que se anunciaba implacable, sin embargo, la Carta es meridiana en cuanto a la facultad sustantiva de adoptar medidas de fuerza conforme al artículo 42, y las funciones del Comité de Estado Mayor están claramente definidas en el artículo 43 como de asesoría y de asistencia, dispone que tendrá a su cargo la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas que se pongan a disposición del Consejo y que actuará bajo la autoridad de este. Con todo lo impopular que resulta la autorización de medidas de fuerza en algunos casos, esta no puede depender del establecimiento de un órgano subsidiario del Consejo cuya función es de asesoría y de asistencia.

Otra frase objeto de comentario fue: “para llevar a la práctica todas las resoluciones pertinentes aprobadas” con anterioridad y “para reestablecer la paz y la seguridad internacionales en la región”. ¿Qué quería decir esta última frase? La R. 660 fijó el objetivo inalterable, el retiro de Irak de Kuwait. Pero, ¿esta resolución extendió el mandato y dejó abierto el escenario para que los Estados pudieran embarcarse en acciones de fuerza, discrecionalmente, en un futuro indeterminado, bajo la vaguedad extrema de mantener la paz y la seguridad internacionales en la región? Hubo quienes entusiastas ofrecieron una respuesta afirmativa, incluso hasta la fecha.

Concluida la guerra de 1991, la R. 688 (1991)³⁹⁴ condenó las violaciones a los derechos humanos de las poblaciones chiíes y kurdas en el sur y el norte de Irak. Los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia establecieron dos zonas de exclusión aérea, una en el norte y otra en el sur, e hicieron uso de la fuerza para asegurar las zonas. El fundamento de su acción fue el señalamiento de la R. 678 que había hablado de “reestablecer la paz y la seguridad internacional en la región”. La frase sirvió también para

³⁹⁴ Aprobada el 5 de abril de 1991.

cubrir de un barniz supuestamente legal a la Operación Zorro del Desierto de 1998 a cargo de los Estados Unidos y el Reino Unido.³⁹⁵ Durante las turbulencias de 2002 y 2003 los gobiernos obstinados en la solución militar y los académicos y medios de comunicación favorables a aquel desenlace, apostaron por la “continuidad” de la vigencia de la R. 678.

Con todo, la frase está revestida solo de una resonancia lírica, pero los abogados belicistas la elevaron a las alturas de un dogma convenenciero. Berman encuentra la misma frase en la R. 83 (1950)³⁹⁶ relativa a Corea,³⁹⁷ y nos topamos igualmente con ella en la inmediata siguiente, la R. 84 (1950)³⁹⁸ relativa al mismo conflicto: “...repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales de la región”. La frase va de acuerdo con el objetivo principal, y no conlleva una autorización ilimitada para que en cualquier circunstancia se utilice la fuerza por propia e irreverente iniciativa. Una cuestión que debe machacarse es sobre el requisito de que el uso de la fuerza solo proceda a través de una autorización expresa, así sea por medio del eufemismo de “utilizar todos los medios necesarios”. Si aceptamos que es una opción extrema es imprescindible que sea explícita la autorización y no se derive de modo implícito de lecturas sesgadas.

Llegó el 15 de enero de 1991, el día transcurrió angustioso en el mundo a la espera de un prodigio que pudiera evitar el cumplimiento del ultimátum y el desenlace tan anunciado.

IV. EL FIN DE LA PRIMERA GUERRA DEL GOLFO PÉRSICO Y EL DESARME DE IRAK

En la madrugada del 16 de enero empezaron los bombardeos de la coalición integrada por los Estados Unidos. En una

³⁹⁵ Mc Goldrick, Dominic, *From 9 11 to the Irak War 2003*, EEUU, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004, p. 54.

³⁹⁶ Aprobada el 27 de junio de 1950.

³⁹⁷ Berman F., *op. cit.*, nota 386, p. 162.

³⁹⁸ Aprobada el 7 de julio de 1950.

esquina la Operación Tormenta del Desierto, en la otra la Madre de Todas las Batallas. El 27 de febrero, con fuertes pérdidas del ejército iraquí y severos e irremediables daños a la infraestructura y con la estela doliente de víctimas civiles, el ministro de relaciones exteriores, Tarik Aziz, comunicó al CS la disposición de su gobierno de cumplir con los términos de la Resolución 660. El mismo día el presidente norteamericano ordenó el cese al fuego y al día siguiente Hussein hizo lo conducente con respecto a sus tropas.³⁹⁹

Al concluir el enfrentamiento bélico a fines de febrero de 1991, Bush padre se abstuvo de llegar hasta Bagdad. Logrado el retiro se había cumplido el cometido de las resoluciones adoptadas en 1990, y dar pasos más allá hubiera fracturado a la coalición militar de treinta y cuatro Estados y minado las alianzas políticas que se habían logrado para contar con la autorización para emplear la fuerza y se hubieran perdido las aportaciones económicas de los coaligados que se repartieron los gastos inconmensurables de la campaña militar que costó unos setenta mil millones de dólares;⁴⁰⁰ sin embargo, los bombardeos que se lanzaron en esa guerra tuvieron el objetivo de destruir físicamente al régimen baathista y a su líder Hussein. Los bombardeos fueron dirigidos contra sitios en donde pudiera encontrarse el presidente iraquí, contra las fuerzas de seguridad, las redes de comunicación y el partido en el poder.⁴⁰¹

Toda la crisis y el indescriptible desastre tuvieron que ocurrir para llegar a la rendición en una guerra que Hussein no podía ganar por la superioridad aplastante de la coalición, debilitado como estaba por la guerra desgastante de ocho años con Irán, descalificado por las Naciones Unidas, criticado por la Organi-

³⁹⁹ Malone, David M., *The international struggle over Irak...*, *cit.*, nota 386, p. 74.

⁴⁰⁰ Cockayne, James y Malone, David M., "The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Irak", en Lowe, Vaughan *et al.* (eds.), *op. cit.*, nota 25, pp. 385-387.

⁴⁰¹ Gordon, Michel R. y Trainor, Bernard E., *Cobra II, The inside story of the occupation of Irak*, EEUU, Pantheon Books, 2006, p. 11.

zación de la Conferencia Islámica por la invasión a Kuwait. Fue una guerra que terminó pagando la población y el país con una cuota penosa de sangre y apremiantes necesidades. La propaganda, sin embargo, exaltaba el cese al fuego dentro de Irak como un triunfo sobre la coalición.

El CS adoptó la Resolución 686 (1991)⁴⁰² como resultado de la suspensión de las hostilidades a fines de febrero, paso previo al régimen de paz que se le impondría a Irak. El texto retomó la cuestión de las indemnizaciones bosquejada en 1990⁴⁰³ y que abriría un apartado de actividad de suma importancia en los años de la posguerra. Igualmente, esta resolución exigió a Irak que dejara en libertad a los prisioneros, restituyera los bienes kuwaitíes incautados y suministrara información y asistencia completa para identificar las minas y otros explosivos, así como las armas y los materiales químicos y biológicos; asimismo, perfiló el proceso de desmantelamiento de los programas de armas de destrucción en masa.

El momento culminante del proceso fue la R. 687 (1991)⁴⁰⁴ del 3 de abril, bautizada con un tono de humor como “la madre de todas las resoluciones”; lo fue por su amplitud y la complejidad del régimen definido. Esta resolución puso en marcha un proceso de desarme de armas de destrucción en masa y misiles de largo alcance, sin precedente en la historia de las Naciones Unidas y que no se ha vuelto a ver. El programa avanzó con todas las dificultades imaginables e inimaginables y, a la postre, la argucia del incumplimiento del programa de desarme obsequió el pretexto al gobierno de W. Bush para aventurarse a la guerra de 2003. Scott Ritter, exmiembro de la misión de inspección del programa de desarme, sostuvo que desde 1991 se habían desmantelado los programas de

⁴⁰² Aprobada el 2 de marzo de 1991.

⁴⁰³ R. 662 (1990).

⁴⁰⁴ Fue aprobada el 3 de abril de 1991 por mayoría de 13 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones. Los Estados que votaron a favor fueron Austria, Bélgica, China, Costa de Marfil, Estados Unidos, Francia, India, Reino Unido, República Democrática del Congo, Rumania, URSS y Zimbawe. El Estado que votó en contra fue Cuba, y las abstenciones fueron de Ecuador y Yemen.

armas químicas y biológicas, y que el programa nuclear había sido abatido durante la guerra de enero-febrero de 2001.⁴⁰⁵

De vastedad notable fueron los rubros que incluyó la Resolución:

- Acogió con beneplácito el restablecimiento de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait y demandó a los dos países que respetaran la frontera internacional con apego a las Minutas convenidas entre el Estado de Kuwait y la República de Irak, firmadas en Bagdad el 4 de octubre de 1963, relativas al restablecimiento de las relaciones de amistad, el reconocimiento mutuo y la aceptación de la frontera entre ambos Estados. Este instrumento, llamado “Minutas”, fue un tratado formal y por lo tanto sujeto a la observancia obligatoria, registrado por las partes en la Secretaría General de las Naciones Unidas.⁴⁰⁶
- Estableció una zona desmilitarizada de diez kilómetros de ancho en Irak y cinco kilómetros de ancho en Kuwait en la línea de demarcación fronteriza y dio la base legal para la constitución de una unidad de observación de las Naciones Unidas en esa franja. La operación fue retirada por el secretario general Kofi Annan en las inminencias de la guerra de 2003.
- Llamó a Irak a reafirmar incondicionalmente sus obligaciones derivadas de varios tratados internacionales relacionados con armas de destrucción en masa: el Protocolo de Ginebra de 1925 sobre la prohibición del empleo de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares de 1968. Asimismo, lo urgió a ratificar la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la

⁴⁰⁵ Ritter, Scott, *Iraq confidential*, Nueva York, Nation Books, 2005.

⁴⁰⁶ Carta de las Naciones Unidas, artículo 102.

Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Toxígenas, y sobre su Destrucción, de 1972.

- Impuso a Irak la aceptación incondicional de destruir, remover o neutralizar bajo supervisión internacional: *i*) todas las armas químicas y biológicas; todas las existencias de agentes y todas las instalaciones de investigación, desarrollo y fabricación; *ii*) todos los misiles balísticos con un alcance superior a 150 kilómetros; *iii*) no adquirir ni desarrollar armas nucleares ni material que pudiera utilizarse para su fabricación. Estas obligaciones fueron apuntaladas con la obligación de Irak de entregar en los quince días siguientes una declaración al secretario general y a la Agencia Internacional de la Energía Atómica sobre la existencia de las armas mencionadas y su emplazamiento.
- Como mecanismo de supervisión estableció a la Comisión Especial de Naciones Unidas (Unscm) para la verificación del desarme de los programas químicos y biológicos. Las inspecciones de la Comisión Especial esclarecieron que Irak había llegado a disponer de agentes químicos diversos, gas mostaza, gas lacrimógeno, gas nervioso, agente nervioso VX, agente XV, produjo agentes precursores y la adaptación de granadas y bombas como portadores de agentes químicos. Igualmente, en materia de armas biológicas, contó en 1991 con dotaciones importantes de toxina botulínica, de litros de ántrax y de anatoxina.⁴⁰⁷ A la Agencia Internacional de la Energía Atómica de las Naciones Unidas (AIEA) encomendó lo concerniente al programa nuclear. Irak tuvo efectivamente un programa nuclear, pero, por una parte, el bombardeo de Israel en 1981 a la planta de OsIrak, y por la otra, la destrucción por los Estados Unidos de dos reactores nucleares de investigación

⁴⁰⁷ Rosas, María Cristina, *Irak, el año que vivimos en peligro*, México, UNAM-Editorial Quimera, 2004, pp. 150-153.

durante la guerra de 1991,⁴⁰⁸ mermaron la capacidad iraquí en este renglón. Además, la AIEA trasladó fuera del Irak material nuclear susceptible de ser utilizado con fines bélicos.

La Unscop fue establecida en mayo de 1991 a través de un acuerdo suscrito entre el secretario general de las Naciones Unidas, el presidente ejecutivo de la Comisión Especial y el ministro de relaciones exteriores de Irak. En este instrumento se contuvo la libertad de tránsito de los inspectores por territorio iraquí, el libre acceso a todas las instalaciones, el derecho de acceso a todos los documentos pertinentes y de obtener copia de ellos, de entrevistar al personal que se estimara necesario y de destruir las armas que fueran encontradas.⁴⁰⁹ En la balanza de los acontecimientos hay que resaltar la política de obstrucción del gobierno de Saddam Hussein para la realización de las inspecciones.⁴¹⁰ Ello dio origen a un conjunto de resoluciones del CS llamando a Irak a cumplir con los términos de la R. 687 y del acuerdo pactado con las Naciones Unidas para el funcionamiento de la Unscop.⁴¹¹ De otra parte, Scott Ritter denunció que varios de los inspectores hacían labor de espionaje a favor de los Estados Unidos.⁴¹²

Con todas las dificultades que ensombrecían el panorama, la Unscop avanzó de manera consistente en el desmantelamiento de los programas de armas de destrucción en masa y en la transferencia de materiales susceptibles de uso bélico fuera de Irak. En 1998 terminó

⁴⁰⁸ Walsun, Peter van, *op. cit.*, nota 381, pp. 182-184.

⁴⁰⁹ Martínez Mejía, Esteban, *El uso de la fuerza contra Irak, 1990-1993*, tesis de licenciatura, UNAM, Facultad de Derecho, julio de 2011, p. 31.

⁴¹⁰ Rosas, María Cristina, *Irak, cinco años después*, México, UNAM, 2008, pp. 170 y ss.

⁴¹¹ R. 707 (1991), 715 (1991), 949 (1994), 1060 (1996), 1115 (1997), 1194 (1998), 1206 (1998). *Cf.* Martínez Mejía, Esteban, *op. cit.*, nota 409, p. 33.

⁴¹² Ritter, Scott, *op. cit.*, nota 405.

sus labores como resultado de la campaña militar Zorro del Desierto, desatada por los Estados Unidos y el Reino Unido contra Irak. En 1999 la sustituiría la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Unmovic), pero solo tuvo acceso al país árabe como resultado de la Resolución 1441 (2002) en la apremiante situación de la preguerra contra Irak.

- Ratificó y reorientó las sanciones impuestas por la R. 661 hasta que Irak cumpliera todas las medidas relativas al desarme. Ratificó la excepción expresa sobre los alimentos y otros bienes de carácter humanitario, siempre y cuando gozaran de la aprobación del Comité de Sanciones del CS creado por la resolución 661.⁴¹³ Con motivo de la invasión de 2003 quedaron prácticamente sin efecto, pero solo se eliminaron con la R. 1957 (2010).

El mayor trabajo de este Comité fue para supervisar el cumplimiento de las sanciones revitalizadas en 1991. La toma de decisiones procedía por unanimidad de los quince miembros y cada uno tenía la facultad de determinar qué bienes con carácter humanitario podían ser utilizados para la fabricación de las temidas armas de destrucción masiva. La R. 687 (1991)⁴¹⁴ se aprobó con la idea de que el desarme podría alcanzarse en un lapso breve, tal vez seis meses, pero las perturbaciones políticas originadas por la represión de Hussein a las poblaciones kurdas y chiítas, las zonas de exclusión impuestas por los llamados aliados, Estados Unidos, Reino Unido y Francia, y la reticencia del gobierno de Irak para cooperar alargaron pesadamente su vigencia.⁴¹⁵ Una razón yacente en el fondo de los dimes y diretes fue que los Estados Unidos y el Reino Unido persiguieron sin pausa el cam-

⁴¹³ R. 687 (1991), *cit.*, nota 37, párrafos 20-24.

⁴¹⁴ *Idem.*

⁴¹⁵ Walsun, Peter van, *op. cit.*, nota 381, pp. 182 y 183.

bio de régimen en Irak, en otras palabras, la sustitución de Saddam Hussein.

Se ha anticipado que el régimen de sanciones fue ahondando las diferencias entre los miembros permanentes sobre su procedencia y modalidades. Los EEUU y el Reino Unido abogaron por su intemporalidad y solo contemplaban terminarlas o atenuarlas por medio de una resolución cuando Irak hubiera cumplido todas sus obligaciones. Francia, Rusia y China se pronunciaban por fijarles un tiempo límite y solo extenderlas a través de una resolución específica y, en todo caso, atenuarlas y relacionarlas con alicientes y estímulos para motivar al gobierno de Hussein a cumplir plenamente con el régimen. En ambas visiones el veto jugaba un papel decisivo,⁴¹⁶ ya que se requería una resolución. En resoluciones actuales en donde se imponen sanciones se fijan términos de vigencia y se requiere el acuerdo para extenderlas. Algo se aprendió de la malhadada experiencia de Irak.

Las sanciones estaban acarreado daños mayúsculos. Al fin de las hostilidades el secretario general llamó la atención del Consejo, en febrero de 2001, sobre la crisis humanitaria que se cernía sobre la población, y se concibió la idea de utilizar los ingresos petroleros de Irak para la adquisición de alimentos. De esta suerte fueron aprobadas las resoluciones 706 (1991)⁴¹⁷ y 712 (1991),⁴¹⁸ pero fueron rechazadas por Irak por considerar que la cuestión pertenecía al ámbito soberano estatal. En 1995 se destrabó la situación y se arribó a una fórmula compromisoria con la Resolución 986/1995,⁴¹⁹ pero todavía el cuento se alargaría hasta 1997, año en el que arribaron los primeros víveres y las medicinas. Es decir, pasa-

⁴¹⁶ Cortright D. y López, G. A., *op. cit.*, nota 42, p. 7.

⁴¹⁷ Aprobada el 15 de agosto de 1991.

⁴¹⁸ Aprobada el 19 de septiembre de 1991.

⁴¹⁹ Aprobada el 14 de abril de 1995.

ron siete años en los que las sanciones fueron una soga al cuello, aunque no apretó a matar, porque Hussein y sus clientes tradicionales, léase Jordania, Siria y Turquía, encontraron el modo de comerciar petróleo y otros bienes, si no con la bendición expresa del CS, sí con su disimulo tolerante.

En la primera parte del trabajo se abordaron los esfuerzos de diplomáticos, políticos y académicos para discutir el replanteamiento de las sanciones a la luz del problema alucinante de Irak. Funcionaron así los célebres procesos de Berlín y de Interlaken que dieron como fruto la idea de las sanciones selectivas o inteligentes. El modelo engendrado tuvo un gran impacto para la aplicación de sanciones para otros casos, pero no dejaron huella en el régimen que se venía aplicando a Irak desde 1990.

- La Resolución afirmó la vigencia de la deuda externa de Irak previa al conflicto, desconocida por el gobierno con motivo de la invasión a Kuwait. Clarificó la responsabilidad del país por las pérdidas y daños directos sufridos por gobiernos, personas y empresas extranjeras, incluidos los ocasionados al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales y de todo perjuicio directo ocasionados por la invasión y ocupación ilícitas.

Creó para tal fin un Fondo para pagar las indemnizaciones relativas a las reclamaciones que se presentaran⁴²⁰ y sentó las bases para que una resolución posterior, la R. 692 (1991), constituyera la Comisión de Indemnizaciones de Naciones Unidas con sede en Ginebra.⁴²¹ Fue creada como un órgano subsidiario del CS y se previó que sus decisiones, como en el caso del Comité de Sanciones 660, fueran adoptadas por consenso de los quince integrantes del CS. Le fue adjudicada una estructura ad-

⁴²⁰ R. 687 (1991), *cit.*, nota 37, párrafos 16-19.

⁴²¹ R. 692 (1991) aprobada el 20 de mayo de 1991.

ministrativa a cuyo frente se hallaba un secretario ejecutivo, designado por el secretario general con un personal de doscientas gentes. Dispuso, igualmente, de entre cincuenta y sesenta comisionados responsables de analizar las peticiones de compensación que llovieron por todos lados, trabajadores que se encontraban en Kuwait e Irak durante la invasión de 1990 procedentes de varios países exportadores de mano de obra de Asia, África y el mismo Oriente Medio; individuos que padecieron pérdidas de sus propiedades, incluso daños morales o menoscabo de su cuentas bancarias, empresas y gobiernos, y también organizaciones internacionales.⁴²²

La Comisión se afincó en Ginebra, en la sede de Naciones Unidas heredada de la Sociedad de las Naciones, bajo la hospitalidad de la Confederación Helvética. Los recursos para cubrir las indemnizaciones de los afectados se financiaron con los ingresos del petróleo iraquí operados por Naciones Unidas dentro del Programa Petróleo por Alimentos en funcionamiento a partir de 1996. Cabe aclarar que los gastos administrativos ocasionados por este Programa y los de la Comisión fueron cargados a los recursos provenientes del petróleo al igual que los gastos de las comisiones de inspección. La Comisión recibió entre 1996 y 2003 casi dieciocho mil millones de dólares, mientras se dedicaron veintiocho mil millones de dólares para adquirir bienes humanitarios.⁴²³

El microscopio del análisis jurídico revisó la pertinencia legal de esta Comisión. Las medidas coercitivas adoptadas bajo el artículo 42 tuvieron por fin el retiro de Irak de Kuwait a fines de febrero de 1991. Finalizada la contienda, el objetivo se había alcanzado. Intensas

⁴²² Sponeck, Hans C. von, *A different kind of war, the UN sanctions regime in Irak*, Nueva York, Berghan Books, 2006, pp. 176-178.

⁴²³ *Ibidem*, p. 180.

discusiones giraron en torno a la interrogante⁴²⁴ ¿tiene facultades el CS para crear una Comisión de Indemnizaciones? Todo cabe dentro del jarrito de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, pero la labor de la Comisión fue de carácter cuasijudicial y el procedimiento establecido impedía el acceso de Irak a los casos considerados y las determinaciones ocurrían a puerta cerrada sin que prevalecieran consultas con el Estado pagano.

En un buen número de casos, el oportunismo de los solicitantes de una indemnización y alegados tráficos de influencias le dieron a la Comisión un halo de turbiedad.⁴²⁵ Como acontece con las obligaciones que surgen del pago de la deuda externa, debería tomarse en cuenta para su desahogo las condiciones y necesidades de la población y la capacidad de pago del Estado. De otra suerte, lo mismo que acaece con las sanciones irrestrictas, el pago de las compensaciones se realiza a costa de las penurias de la población. En 1992 Irak, sin desconocer su responsabilidad, solicitó un tiempo de gracia de cinco años para empezar a pagar los adeudos por este concepto.⁴²⁶ Oídos sordos.

Mientras el régimen de sanciones y el Programa Petróleo por Alimentos finalizaron en 2003, una vez consumada la invasión, la Comisión de Indemnizaciones continuó su laborioso cometido hasta 2007.⁴²⁷ Soledad Torrecuadrada explica los variados asuntos que conoció la singular Comisión, clasificados por esta en varios rubros: *i*) las solicitudes presentadas por individuos y familias que se vieron obligados a abandonar Kuwait; *ii*) daños graves sufridos por el solicitante o la familia más próxi-

⁴²⁴ Torrecuadrada, Soledad, *op. cit.*, nota 11, pp. 227-274.

⁴²⁵ *Cfr.* Gresh, A., "L'Irak Paiera", *Le Monde Diplomatique*, 2000.

⁴²⁶ Sponeck, Hans von, *op. cit.*, nota 422, p. 185.

⁴²⁷ *Ibidem*, pp. 256 y 257.

ma; *iii*) solicitudes de indemnización procedentes que no excedieran el límite de cien mil dólares; *iv*) solicitudes cuyo monto superara los cien mil dólares, rubro reservado para los daños sufridos por empresas; *v*) el último correspondió a las solicitudes de Estados y organizaciones internacionales.

De singular complejidad fueron los mecanismos de análisis de las peticiones. Funcionaron paneles integrados por tres comisionados, cuya formación incluyó a abogados, contadores, expertos en seguros e ingenieros. Fueron validadas satisfactoriamente un millón cincuenta y cinco mil solicitudes que entrañaron cincuenta y dos mil millones de dólares.⁴²⁸

- La Resolución 687 comprendió un punto que habría de aparecer años después en la antesala de la guerra de 2003. Declaró que al notificar Irak oficialmente al secretario general la aceptación del régimen, entraría en vigor una cesación oficial del fuego entre Irak y Kuwait, y los Estados de la coalición liderada por los Estados Unidos. El representante permanente de Irak ante Naciones Unidas entregó el 6 de abril de 1991 una carta en la que su gobierno comunicó oficialmente la aceptación irrevocable y sin condiciones de la 687.⁴²⁹ De esta suerte, cuando la R. 1441 en 2002 concluyó que Irak estaba en violación material de sus obligaciones, y los Estados partidarios del ataque, sin miramientos con Irak, pretendieron indicar que daban por terminado aquel cese al fuego, ignoraron que el compromiso se había establecido con el CS como un órgano colegiado y no aisladamente con algunos de sus miembros.

⁴²⁸ Organización de las Naciones Unidas, “The United Nations Compensation Commission”, <http://www.uncc.ch/>.

⁴²⁹ Vallarta Marrón, José Luis, “La supuesta legalidad de la reanudación de la guerra en Irak, réplica a una defensa de la posición de José María Aznar”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006, p. 989.

- Asimismo, incluyó en la parte considerativa un voto que pudo haber tenido un significado trascendente si no hubiera sido dictado por las buenas y etéreas intenciones: el objetivo de establecer una zona libre de armas nucleares en la región del Oriente Medio. Había una preocupación vital, el ataque israelí contra el reactor nuclear de Irak en 1981, condenado unánimemente por el CS;⁴³⁰ sin embargo, los dobles estándares dejaron a Israel avanzar en su propio programa. Aun cuando el país es ambiguo respecto a su arsenal nuclear, se manejan algunos datos que deben tomarse con cautela, únicamente como referencia, entre 75 y 400 ojivas nucleares,⁴³¹ lo que hace de la región un polvorín inflamable con el pretendido programa de Irán de dotarse con armas de este tipo.

Es jugar a las ilusiones pensar que se pueden dar pasos hacia atrás para hacer del Medio Oriente una zona desnuclearizada y, sin embargo, ese es el objetivo que debería recibir un impulso paralelo a las negociaciones para edificar una paz compartida y para el surgimiento del anhelado Estado Palestino.

V. ¿“LA INJERENCIA HUMANITARIA” EN EL CONSEJO?

Emblemática en el ir y venir del conflicto fue la R. 688 (1991)⁴³² con repercusiones para el desarrollo del CS. No acababan de imprimirse en la computadora los ejemplares de la Resolución an-

⁴³⁰ R. 487 (1981) aprobada el 19 de junio de 1981, párrafo 1. “Condena enérgicamente el ataque militar de Israel que viola claramente la Carta de las Naciones Unidas y las normas del comportamiento internacional”.

⁴³¹ FAS, *Israel nuclear weapons*, <http://www.fas.org/nuke/guide/israel/nuke/>; “Armas nucleares de Israel”, http://es.wikipedia.org/wiki/Armas_nucleares_de_Israel#cite_note-FAS-1.

⁴³² Aprobada el 5 de abril de 1991 por mayoría con el voto de 10 Estados: Austria, Bélgica, Costa de Marfil, Ecuador, Francia, Reino Unido, Rumania, URSS, Estados Unidos y República Democrática del Congo. Votos en contra de Cuba, Yemen y Zimbawe. Abstenciones de India y China.

terior cuando el CS debió pronunciarse sobre los actos represivos del gobierno iraquí contra la población kurda en el norte del país y contra los chiíes en el sur. La Resolución no se fundamentó en el capítulo VII y carecía de obligatoriedad refiriéndose al asunto interno de un Estado soberano. Tan es así que en el preámbulo recordó lo dispuesto en el artículo 2o., párrafo 7 de la Carta, con lo que ratificó la prohibición establecida a la Organización de las Naciones Unidas de intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”. Salta a la vista que el jalón que dio la Resolución, habiendo sido significativo, estuvo sembrado de dudas y no fue rubricado por un aplauso unánime, pues fue adoptada por diez votos a favor, tres votos en contra y dos abstenciones.

La represión vengativa del gobierno iraquí en contra de las dos poblaciones, que no minorías por que en todo caso la minoría era el grupo sunita en el poder, motivó que el Consejo identificara los actos represivos, la persecución y el movimiento de refugiados como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Con ímpetu inaugural, la R. 688 (1991) abrió una creciente de trabajo institucional y clarificó que “la magnitud de los sufrimientos humanos” equivalía a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Fueron esgrimidas razones a favor de la injerencia humanitaria, pero la Resolución no hizo mención de esa doctrina en boga durante los años noventa del siglo pasado y, en cambio, afloraron las preocupaciones sobre la intervención en asuntos del orden doméstico de los Estados opuestas a la necesidad de tirar un manto de protección a los pueblos flagelados. En esos días aviones arrojaron despensas en paracaídas a los kurdos iraquíes en el norte del país a quienes Turquía les había impedido el paso a su territorio.

El preámbulo de la Resolución señaló que esos actos habían “generado una corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales y a través de ellas, así como incursiones transfronterizas”, que ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales. Es poco conocido este episodio; los kurdos huyeron en

estampida rumbo a Turquía para recibir un portazo en la cara; por un lado, era una afluencia masiva, y por otro, la afluencia de miles de kurdos podía alterar la composición poblacional de los kurdos turcos empeñados en una pugna separatista. Fue preciso acudir a una solución heterodoxa que desconoció el principio del no retorno en las fronteras, pieza capital del derecho internacional de los refugiados, el establecimiento de campamentos en el propio territorio iraquí.⁴³³ Los principales actores de la coalición no quisieron enfadar al aliado turco y una de las consecuencias fue el aseguramiento de las zonas de exclusión aérea dentro de Irak para proteger a la población perseguida. La zona norte principalmente fue resguardada con bombardeos repetidos a cargo de los Estados Unidos y el Reino Unido. Malone hace notar⁴³⁴ que el tratamiento a la zona sur fue totalmente distinto al del norte que se distinguió por una participación activa de los coaligados y que involucró a varias agencias de Naciones Unidas.

A partir de la Resolución 688 (1991) el desplazamiento masivo de refugiados ha sido asociado por el Consejo a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La resolución exigió que Irak pusiera fin “inmediatamente a esos actos de represión” e insistió en que garantizara a las organizaciones humanitarias internacionales “acceso inmediato” a las zonas desvalidas. Llamó a todos los Estados miembros y a todas las organizaciones humanitarias a que contribuyeran a las actividades de socorro y exigió al país cooperar para la consecución de esos fines.

Como se ha apuntado, la Resolución no incluyó la adopción de medidas coercitivas bajo el artículo 42. Esto tuvo consecuencias en el sentido de lo que se entendía durante los años noventa por “intervención humanitaria”, una acción armada para dar protección a una población dentro de un Estado. Los Estados Unidos, el Reino Unido y, en un principio, Francia, impusieron dos zonas de exclusión aérea en 1991 y 1992, una en el norte de

⁴³³ ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Barcelona, Icaria, 2006, p. 33.

⁴³⁴ Malone, David M., *The international struggle over Irak*, cit., nota 386, p. 99.

Irak cuyo límite fue el paralelo 36, y otra en el sur, en el límite del paralelo 33, que abarcaron el 60% del territorio.⁴³⁵ Semejante medida unilateral de estos tres Estados no fue prevista por el CS en la Resolución y fue una extralimitación por que impuso el sobrevuelo en las zonas mencionadas a Irak que perdió autoridad en más de la mitad de su espacio y, más grave, porque para asegurarlas se auto concedieron el uso de la fuerza sin que hubiera rastro de esa permisividad en la R. 688.

Hubo cuestionamientos de miembros permanentes sobre la legalidad de las dos zonas y de los ataques que sobre ellas se desataron.⁴³⁶ La R. 688 en ningún momento autorizó ni las zonas de exclusión aérea ni el uso de la fuerza. No habiendo existido autorización para establecer las zonas de exclusión, las tres potencias trataron de encontrar justificación en la R. 678 (1990) que autorizó el uso de todos los medios necesarios para forzar el retiro de Irak de Kuwait y mantener la paz y la seguridad internacionales en la región. El máximo abuso que ocurrió en las zonas de exclusión fue la Operación Zorro del Desierto en diciembre de 1998. Como comentario aparte, los EU, sin darse cuenta, emplearon para la campaña el sobrenombre que recibió el general nazi Erwin Rommel,⁴³⁷ el Zorro del Desierto. La operación fue emprendida por las dos potencias, EU y RU, a instancias del presidente Clinton y no respondió a razones humanitarias, sino a la reiterada cantaleta de que Irak disponía de armas de destrucción masiva. Fue un incidente menor comparado con las dos guerras del Golfo Pérsico, pero entrañó una gravedad ingente. Del 16 al 19 de diciembre de 1998 una columna de aviones de guerra, volando a una gran altitud para no ser alcanzados por las baterías antiaéreas, bombardearon intensivamente durante la noche áreas de dentro y fuera de las zonas de exclusión. Si era

⁴³⁵ Pilger, J., “La guerra secreta contra Irak”, *Znet* en español, febrero de 2003, www.ideasapiens.com/actualidad/politica/internacional/guerrairak.%20secreta.htm; Palmitista, R. D., “La guerra inconclusa del Golfo Pérsico”, www.jubulatas.com/canal/ver.php3?id=1088&articulo-id=2236.

⁴³⁶ Sponeck, Hans von, *op. cit.*, nota 422, p. 208.

⁴³⁷ Gordon, Michael R. y Trainor, Bernard E., *op. cit.*, nota 401, p. 13.

un escándalo bombardear los espacios de las zonas de exclusión, el bombardeo fuera de ellas fue un acto desvergonzado. Setenta edificios oficiales fueron parcial o totalmente destruidos. Hubo un saldo de más de doscientas víctimas civiles, entre ellas mujeres y niños. Aunque algunas fuentes no ofrecen datos sobre las bajas entre los militares, los autores Gordon y Trainor señalan que el Pentágono estimó en mil cuatrocientos los muertos de la Guardia Republicana y que la operación logró retrasar en dos años el programa nuclear de Irak.⁴³⁸ Quedó otro daño severo que no es posible cuantificar: el estrés de la población producido por las pavorosas explosiones.⁴³⁹ En el fondo latía la obsesión de eliminar a Saddam Hussein y de lograr el cambio del régimen gubernamental. Eran los años de William Clinton, el presidente de la sonrisa multimillonaria.

Durante los agitados días que antecedieron a la guerra de marzo de 2003, se señaló que además de la apabullante superioridad militar de la coalición anglo-americana disponía de un entrenamiento de doce años de sobrevuelos y bombardeos sobre el territorio iraquí. Un dato de 1999 indicaba que el patrullaje aéreo para asegurar las zonas de exclusión llegaba a más de seis mil vuelos y el lanzamiento de mil ochocientas bombas contra cuatrocientos cincuenta objetivos⁴⁴⁰ en el territorio iraquí.

Con posterioridad a la adopción de la R. 688 tuvo lugar la Reunión Cumbre del CS de enero de 1992. Las violaciones masivas a los derechos humanos como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales surgieron en los debates, y a través de

⁴³⁸ *Idem.*

⁴³⁹ Sponeck, Hans von, *op. cit.*, nota 422, pp. 191, 199, 200 y 203. El autor en su magnífico libro observó: “As WHO, UNICEF, IPPNW, Caritas, the ICR and many others had repeatedly observed and reported, the iraki population had been under extraordinary stress for many years as a result of the dictatorship and the punitive sanctions programme. Operation Desert Fox was a stress bonus”.

⁴⁴⁰ Loeb, V., “No fly patrols praised: US says pressures Irak, yields intelligence”, *Washington Post*, 26 de julio de 2002, citado por Arnove, Anthony, *op. cit.*, nota 365, p. 17.

esta interpretación el CS ha encarado crisis internas. No es la mejor de las soluciones pero es preferible a la acción *motu proprio* de algún Estado o una agrupación de ellos como ocurrió con el ataque de la OTAN a la exrepública de Yugoslavia en 1999 por razones humanitarias, pero sin un soporte institucional que impide justificar la acción en términos jurídicos.

El Informe del Grupo de Alto Nivel abordó el tema en 1994, y concluyó que como antes se trató, existe una “una obligación de proteger” a cargo de “*todos* los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades”.⁴⁴¹

VI. EL PROGRAMA PETRÓLEO POR ALIMENTOS (PPA)

Desde la implementación de las sanciones en 1990, el gobierno iraquí empezó a racionar los alimentos. Una vez concluida la guerra a fines de febrero de 1991, y extendido el régimen de sanciones, se empezó a idear un programa de excepción que permitiera a Irak vender petróleo y con los ingresos adquirir alimentos y medicinas. En 1991, el CS aprobó dos resoluciones que bosquejaron el marco normativo e institucional del Programa Petróleo por Alimentos, pero debido a la resistencia del gobierno de Irak la versión final fue aprobada hasta 1995. La entrada en vigor del programa tuvo que esperar a principios de 1996 cuando se realizó la primera venta de petróleo y a principios de 1997 con el arribo del primer cargamento de bienes humanitarios.

La R. 706 (1991)⁴⁴² trazó originalmente los lineamientos modulares del régimen retomados cuatro años después. Los puntos salientes fueron:

⁴⁴¹ Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más segura...*, cit., nota 43, párrafo 201, p. 63.

⁴⁴² Aprobada el 15 de agosto de 1991.

- Autorizar a Irak a vender petróleo y productos derivados durante un periodo de seis meses por un monto que no debería exceder de 1,600 millones de dólares.⁴⁴³
- El Comité 661, creado para vigilar la aplicación de las sanciones para forzar el retiro de Irak de Kuwait, debía aprobar en adelante cada operación de venta de petróleo.⁴⁴⁴
- Los ingresos de cada compra de petróleo deberían ser depositados en una cuenta bloqueada que abrirían las Naciones Unidas bajo la administración del secretario general.⁴⁴⁵
- Se estableció que de los ingresos una parte se destinaría a la compra de alimentos y medicinas que realizaría el secretario general.⁴⁴⁶
- Igualmente, se consignó que con cargo a los ingresos correrían los gastos de administración del propio programa así como otros relacionados con actividades humanitarias.⁴⁴⁷
- Decidió también que una parte de los ingresos se dedicaría a las compensaciones que Irak cubriría con motivo de la invasión a Kuwait,⁴⁴⁸ obligación impuesta por la R. 687 que determinó crear un fondo para pagar indemnizaciones por su responsabilidad, debida a “...toda pérdida directa o daño directo, incluidos los daños al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales así como por todo perjuicio directo resultante de la invasión y la ocupación ilícitas de Kuwait”.⁴⁴⁹

⁴⁴³ R. 706 (1991) del Consejo de Seguridad del 15 de agosto de 1991, párrafo resolutivo número 1.

⁴⁴⁴ *Ibidem*, párrafo 1, inciso a.

⁴⁴⁵ *Ibidem*, párrafo 1, inciso b.

⁴⁴⁶ *Ibidem*, párrafo resolutivo núm. 2.

⁴⁴⁷ *Idem*.

⁴⁴⁸ *Ibidem*, párrafo resolutivo núm. 3.

⁴⁴⁹ R. 687 (1991), *cit.*, nota 37, párrafos resolutivos núms. 16, 18 y 19.

Pese a haber sido aprobada con base en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el gobierno iraquí se negó a aceptarla, ya que Hussein perseguía primero el levantamiento de las sanciones. Siguió otra resolución⁴⁵⁰ el mismo año, tejiendo en lo etéreo con el mismo mecanismo hasta que en 1995 se concretizó el programa. Mientras tanto los estragos del bloqueo económico y los producidos por las dos guerras se ensañaban con la población hasta cobrar proporciones apocalípticas, tal como lo calificó el subsecretario de la ONU.

La R. 986 (1995)⁴⁵¹ revivió el esquema provisional antes citado y le imprimió un rostro definitivo. Pese a ello fue necesaria una ronda fatigante de negociaciones entre el secretario general, Boutros-Ghali y el gobierno iraquí que alcanzó una cincuentena de sesiones. Finalmente se alcanzó un entendimiento “flexible”, como lo adjetivó el Comité Independiente de Investigación,⁴⁵² para ganar la adhesión de Irak.⁴⁵³ Se entiende la razón por la que todavía transcurrió un lapso superior a un año y medio para que se realizara la primera exportación de petróleo en diciembre de 1996 y cuatro meses adicionales para que arribara en marzo de 1997 el primer cargamento de bienes humanitarios.⁴⁵⁴

⁴⁵⁰ R. 712 (1991) aprobada el 19 de septiembre de 1991.

⁴⁵¹ Aprobada el 14 de abril de 1995.

⁴⁵² Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For Food Programme, *Illicit Oil-For-Food Programme Payments of Nearly \$2 Billion to Saddam Hussein; IIC Urges UN Reform*, Press Release, 27 de octubre de 2005, p. 15.

⁴⁵³ Los datos y la información que sustentan a este apartado provienen del Informe del Comité Independiente de Investigación (CII), constituido por el secretario general Kofi Annan en 2004 para enfrentar las acusaciones que pululaban sobre malversaciones y malos manejos que se habían dado en torno al PPA. El Comité estuvo integrado por Paul A. Volcker, presidente, exsecretario del Tesoro Americano, y por Richard J. Goldston, magistrado sudafricano, y Mark Pieth, profesor suizo de derecho penal. Para esta parte se ha revisado también el Informe de la United States Government Accountability Office rendido a los Comités del Congreso. United States Government Accountability Office, *United Nations: Lessons learned from Oil for Food Program indicate the need to strengthen UN internal controls and oversight activities*, Washington, abril de 2006.

⁴⁵⁴ Informe del Comité Independiente de Investigación (CII) e Informe de la United States Government Accountability Office rendidos a los comités del

Los rasgos principales del programa fueron:

- Autorizó a los Estados a importar petróleo y sus derivados de Irak. El programa operó durante trece fases semestrales.
- En la versión de 1991, que no entró en vigor, se había contemplado una autorización de venta de mil millones de dólares durante tres meses. Cuando se echó a andar el programa, en la primera fase semestral se autorizó la venta de petróleo por dos mil millones de dólares. En febrero de 1998 se permitió una venta de 5,256 millones de dólares de petróleo. A la par que se incrementaba el monto del hidrocarburo se fueron ampliando también los bienes que podían adquirir. En 1998 se incluyeron otros sectores relacionados con la infraestructura, y en 2003, antes del inicio de la Segunda Guerra del Golfo Pérsico, regían veinticuatro programas adicionales ya no circunscritos a los alimentos o a los artículos estrictamente humanitarios.⁴⁵⁵ Con la Resolución 1284 de 1999, se eliminaron las limitaciones respecto a un límite máximo que podría exportar Irak,⁴⁵⁶ aunque eran necesarias las autorizaciones del Comité 661 y regía la compleja triangulación de autoridades que intervenían en el proceso.
- La autorización de las operaciones de compraventa estuvo a cargo del Comité 661, que tomaba sus decisiones por consenso se sus quince miembros y con celo revisaba las propuestas. Con respecto a las adquisiciones de bienes humanitarios, con celo se negó a aprobar la compra de artículos binarios, esto es, de aquellos que podían tener

Congreso. United States Government Accountability Office, United Nations: Lessons learned from Oil for Food Program indicate the need to strengthen UN internal controls and oversight activities, Washington, abril de 2006, p. 18.

⁴⁵⁵ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the Oil-for Food Programme*, 27 de octubre de 2005, <http://www.iic-offp.org/story27oct05.htm>, p. 271.

⁴⁵⁶ *Idem*.

un uso dual y ser susceptibles de ser aprovechados con fines bélicos, un criterio impreciso y arbitrario que funcionó severamente.

- Los Estados interesados en que sus empresas comercializaran el petróleo debían contar con la aprobación del gobierno de Irak y presentar una solicitud al Comité 661. Privó una paradoja, se impuso una sanción a Irak, pero se le permitía seleccionar a los compradores de petróleo y a los vendedores de bienes humanitarios, mecanismo que le permitió a Hussein maniobrar para fijar sobreprecios, facturar y subfacturar y obtener ganancias fuera del mecanismo previsto. Al mismo tiempo, el propio gobierno de Irak manejó la distribución de los alimentos y de los bienes humanitarios internamente, lo que le permitió establecer una red para el reparto de los mismos, emitir bonos para su adquisición y seleccionar destinatarios con fines políticos preferentes.
- El secretario general fue encargado de abrir y manejar una cuenta bloqueada a efecto de que los recursos provenientes de las exportaciones petroleras se orientaran a comprar los bienes humanitarios para la población⁴⁵⁷ bajo autorización del Comité 661, sin que los cuantiosos dineros fueran tocados por el gobierno de Irak. La institución bancaria en la que se depositaron los ingresos y de la que salían las divisas para las adquisiciones de los bienes autorizados fue el Banco de París que, a no dudarlo, hizo su agosto con los miles de millones de dólares que entraron y salieron de sus arcas.
- De conformidad con el plan definido en 1993, una parte de los ingresos por la venta del petróleo fueron al Fondo de Compensación para cubrir los daños ocasionados por la invasión a Kuwait y los gastos administrativos del Pro-

⁴⁵⁷ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the...*, cit., nota 455, párrafos 7 y 8.

grama, así como los resultantes de servicios prestados por personal especializado, los de los agentes independientes de inspección, de los contadores públicos especializados, así como las erogaciones provenientes de la Comisión Especial de Desarme y otros gastos “razonables.”⁴⁵⁸ Los ingresos del petróleo fueron visualizados no solo para financiar bienes humanitarios, duele que las penurias que pasó la población fueran descuidadas para cubrir esta constelación de gastos derivados de las sanciones impuestas al país árabe. Hans von Sponeck, coordinador humanitario de las Naciones Unidas para Irak, y uno de los más decididos críticos de las sanciones, llamó la atención sobre lo impropio de estimar como humanitario a un programa pagado por los propios iraquíes, ya que la noción de “asistencia humanitaria” está usualmente asociada a la ayuda proveniente del exterior.⁴⁵⁹

- Existió todavía una modalidad adicional que incrementó la complejidad del PPA. Las tres gobernaciones kurdas del norte, Dihouk, Arbil y Suleimaniyeh que cobraron un importante espacio de autonomía en virtud de la exclusión aérea impuesta en 1991 por los Estados Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña y Francia, quedaron bajo la autoridad del Programa Humanitario Interinstitucional de las Naciones Unidas. La Resolución 986 (1995) les asignó entre 130 y 150 millones de dólares cada noventa días a las gobernaciones citadas, recursos sujetos al manejo por el programa citado. En Irak operaron nueve agencias y organismos especializados de la familia Naciones Unidas que actuaron como el brazo institucional humanitario y que tuvieron lo suyo en el gran desarreglo administrativo gestado a costa del PPA: el Programa Mundial de Alimentos, la Organización para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la

⁴⁵⁸ *Ibidem*, párrafo 8, incisos b, c, d, e y f.

⁴⁵⁹ Sponeck, Hans C. von, *op. cit.*, nota 422, p. 11.

Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la Organización Mundial de la Salud, la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Si bien no hubo evidencia de fraudes o abusos dentro de este apartado, en cambio, la planeación y la ejecución de los proyectos dejaron mucho que desear.

Es menester subrayar que los recursos se dedicaron a comprar alimentos y bienes humanitarios fuera del país, en descuido de las actividades económicas internas e ignorando a los productores domésticos severamente golpeados. Con el afán de estrangular al gobierno, se aplastó la posibilidad de reconstituir la infraestructura y las posibilidades de desarrollo de la sociedad.

El programa administró operaciones por cien mil millones de dólares durante los siete años de vigencia del mismo. Correspondieron a las ventas de petróleo 64.2 mil millones que involucraron a 248 empresas adquirentes. Los ingresos fueron depositados en la cuenta bloqueada de las Naciones Unidas, en el Banco de París. De esta cantidad, 34.5 mil millones de dólares se destinaron a la adquisición de bienes humanitarios que comprendieron a 3,614 empresas.⁴⁶⁰

En realidad, los cien mil millones de dólares correspondieron a las operaciones totales de la venta del petróleo y la adquisición de los bienes autorizados, pero la cantidad real que se movió fue la de la primera cifra, 64.2 mil millones de dólares. Entre el 53% y el 59% de este total se destinó a la adquisición de los bienes para el centro y el sur de Irak bajo responsabilidad del gobierno de Saddam Hussein; el 13% fue dedicado al norte bajo control del Programa Humanitario de Naciones Unidas; el Fondo de

⁴⁶⁰ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the...*, *cit.*, nota 455.

Compensaciones recibió entre un 25% y un 30% de los ingresos; los gastos de administración del programa contaron con el 2.2%, y los gastos correspondientes a las inspecciones de armas fueron del 0.8%.⁴⁶¹ En dólares las compras de bienes humanitarios ascendieron a 32,000 millones para el centro y el sur de Irak y 5,000 millones de dólares para el norte. Es sobresaliente el dato de que en el universo de estos negocios intervinieron 4,510 compañías.⁴⁶²

El gobierno de Hussein supo sacar ventaja del mecanismo instrumentado. Al principio del PPA el gobierno iraquí mostró disposición de vender petróleo a los Estados Unidos, seguramente con el propósito de congraciarse con la superpotencia y favorecer el levantamiento de las sanciones, pero el coqueteo fue desestimado por los norteamericanos y Hussein canalizó mayoritariamente el energético a empresas rusas y a las de otros países proclives al levantamiento, para decirlo por sus nombres, Francia, China y Rusia.⁴⁶³ Despreciadas las empresas estadounidenses e incluidas en una lista negra y como el fulgor de las ganancias aviva la imaginación, el 36% del petróleo iraquí comercializado a través del PPA fue a parar a manos de los Estados Unidos por medio de ventas indirectas.⁴⁶⁴

Una variante de importancia, originada por la capacidad de Irak para designar compradores y vendedores, fue la de otorgar “asignaciones” de miles e incluso millones de barriles de petróleo a individuos que fungían como intermediarios y que posteriormente las vendían a empresas petroleras que realizaban la comercialización final.

En 2000, Irak empezó a demandar a los compradores un cargo extra por cada barril sobre el precio del petróleo. Obviamente este ingreso se estableció y se manejó al margen de la cuenta bloqueada. Cabe decir que el país solicitó en un principio una autorización oficial a la Secretaría General y al CS para que au-

⁴⁶¹ *Ibidem.* pp. 17 y 18.

⁴⁶² *Ibidem.*, p. 3.

⁴⁶³ *Ibidem.*, p. 27.

⁴⁶⁴ *Idem.*

torizara este sobreprecio, pero se topó con un rechazo indiferente. Lejos del desánimo, estableció un sobrecargo que osciló entre 10 y 50 centavos por barril. El truco fue pactar en privado un precio inferior al petróleo y el comprador entregaba la diferencia a través de pagos en instituciones bancarias de Jordania y de Líbano o directamente en efectivo en las embajadas iraquíes en otros países.

La cantidad de cincuenta centavos de dólar por barril resultó exagerada y provocó el descontento de las empresas, algunas de las cuales cancelaron sus compras. El sobrecargo fue bajando de los 50 centavos por barril a 30, a 20, para mantenerse al fin en un promedio de 15 centavos por barril. El gobierno logró obtener por este concepto 229 millones de dólares,⁴⁶⁵ cantidad módica en el contexto de las operaciones totales —recuérdese cien mil millones de dólares—, pero evidencia la búsqueda de recursos por cualquier rendija que se abriera en el entramado de la comercialización.

Los reembolsos se efectuaron en cuentas bancarias⁴⁶⁶ del *Jordan National Bank* y del *Fransabank*, libanés, a nombre de funcionarios de la empresa estatal iraquí *State Oil Marketing Organization* (SOMO) y de otras personas de nacionalidad iraquí.⁴⁶⁷ Los recibos de los depósitos y las cuentas mensuales eran remitidos por los bancos a SOMO y luego transferidos al Banco Central de Irak.

Por otro lado, con miras a facilitar el trámite a los clientes y en aras de una ágil dinámica empresarial, o simplemente por la necesidad que, como decían los antiguos, suele tener cara de hereje, las entregas se realizaban en efectivo en varias embajadas de Irak, principalmente en las de Egipto, Grecia, Italia, Malasia, Rusia, Suiza, Siria, Turquía y Vietnam. El mecanismo tuvo perfiles sofisticados, como lo demuestra el que operó en la embajada iraquí en Moscú en donde tuvieron lugar los mayores depósitos.

⁴⁶⁵ *Ibidem*, p. 40.

⁴⁶⁶ *Ibidem*, p. 19.

⁴⁶⁷ *Ibidem*, pp. 19 y 20.

El Ministerio iraquí de Relaciones Exteriores instaló un comité de tres miembros en su embajada en la Federación Rusa para recibir y registrar las entregas. Con virtuosismo burocrático se contaba diligentemente el dinero en dólares del odiado imperio capitalista y tras extender las copias del negocio a los interesados, el embajador firmaba y sellaba el recibo.⁴⁶⁸ No figura en las funciones de los agentes diplomáticos trasladar personalmente el dinero a algún sitio de conveniencia, sin embargo, el embajador iraquí trasladaba el dinero a Bagdad en valijas diplomáticas apropiadas para albergar hasta un millón y medio de dólares en billetes de cien. El efectivo se transportaba en aviones rentados por la compañía A.V. M. Air que realizaba vuelos regulares entre Moscú y la capital iraquí; este dato se cita, porque el director de la compañía aérea, el señor Adel Al-Dzhilau, recibió asignaciones de petróleo para ser negociadas por su parte.⁴⁶⁹ La aventura de tan singular trasiego financiero y agotadas otras maniobras de distracción, culminaba a las bóvedas del Banco Central de Irak.⁴⁷⁰

Irak se las ingenió para solicitar otro tipo de pagos, ligados a los servicios que ofrecía y por los cuales cobraba una cuota tras recibir los bienes humanitarios. La modalidad fue llamada *after-sales service fees*⁴⁷¹ y consistió en obtener un pago adicional del diez por ciento de los contratos de venta por gastos de administración y transporte de los bienes desde los puntos de arribo de la mercadería hasta su destino final. Estas cuotas superaron sensiblemente a los ingresos por sobreprecio del petróleo y ascendieron a 1,060 millones de dólares, sumados a otros 500 millones de dólares cap-

⁴⁶⁸ *Ibidem*, pp. 38 y 39.

⁴⁶⁹ *Ibidem*, p. 41.

⁴⁷⁰ Con mucho —dice el Informe Volckerla mayor cantidad de pagos provinieron de compañías rusas, más de 52 millones de dólares entre marzo de 2000 y diciembre de 2002, o sea, alrededor de una cuarta parte de los ingresos por este concepto. Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the... , cit.*, nota 455, pp. 29 y 30.

⁴⁷¹ *Ibidem*, p. 30.

tados por servicios semejantes.⁴⁷² A las compañías que accedieron a pagar estas cuotas se les aumentaba el precio real de los productos a fin de que quedara incluida la cuota en el valor de la operación, al fin y al cabo pagaba el Banco de París con autorización del Comité 661.⁴⁷³

El gobierno de Saddam Hussein obtuvo igualmente ingresos significativos por el contrabando de petróleo, substancialmente mayores a las ganancias provenientes de los contubernios relacionados. Ello aconteció a través de actos trafiques a pleno sol. El Informe revela: “Miles de embarcaciones, vehículos y camiones contrabandearon petróleo y bienes —en ambas direcciones a través de la frontera iraquí sin ningún tipo de inspección o vigilancia por las Naciones Unidas”.⁴⁷⁴ El descontrol se explica por el mandato extendido a los inspectores en tierra que solo podían hacer revisiones de los bienes vendidos y comprados dentro del programa. Las operaciones al margen no estuvieron sujetas a vigilancia. El Comité 661 extendía las autorizaciones dentro del PPA, pero se desentendió de su cometido esencial: la vigilancia del régimen de sanciones en un sentido estricto. El Informe es reiterativo sobre el relajamiento prevaleciente en la aplicación del programa, y señaló al CS y a su Comité 661 como responsables primordiales que miraron para otro lado mientras ocurría el escandaloso mercadeo.⁴⁷⁵

La dependencia de los vecinos del Irak respecto a su petróleo no podía eliminarse de un día para otro. Jordania llegó a pedir la aplicación del artículo 50 de la Carta de la ONU⁴⁷⁶ sobre la

⁴⁷² *Ibidem*, p. 40.

⁴⁷³ *Ibidem*, p. 39.

⁴⁷⁴ “Thousands of Vessels, vehicles, and trucks carried smuggled oil and goods —in both directions across the iraki border without any kind of inspection or oversight by the United Nations...”. *Ibidem*, p. 31.

⁴⁷⁵ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the...*, *cit.*, nota 455, p. 32.

⁴⁷⁶ Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas: “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

aplicación de medidas especiales, inclusive la adopción de excepciones a favor de terceros Estados afectados por la implantación de un régimen de sanciones. El CS optó por el desgano y el disimulo. Estados Unidos se hacía de la vista gorda respecto a Jordania; Rusia y Francia le tendieron un manto de complacencia a Siria.⁴⁷⁷ A los custodios de la virtud sancionadora les resultó más fácil violentar el régimen que supervisar escrupulosamente los términos de las resoluciones sobre este punto. Lo insólito fue que los trafiques no solo ocurrieron a la luz del día, sino que fueron formalizados con sendos protocolos o entendimientos entre el Irak sancionado y Jordania y Siria, al punto de que en este último caso las partes acordaron poner en funcionamiento un oleoducto que había padecido desperfectos durante la guerra de 1991.

El contrabando del petróleo aconteció en dos etapas históricas, la primera entre la adopción de las sanciones en 1990 y la entrada en vigor del PPA en 1996. En la primera etapa, Jordania, aquejada por el corte del suministro petrolero, lo adquirió en violación al régimen de las sanciones. La segunda etapa histórica correspondió al contrabando efectuado durante la vigencia del PPA, de 1996 a 2003, pero al margen del mismo. En ambas etapas el tráfico acontecía a precios preferenciales en relación con los prevalecientes en el mercado internacional.

En el primer periodo, esto es, de 1990 a 1996, Irak vendió petróleo clandestinamente por un valor de 2,559.81 millones de dólares,⁴⁷⁸ habiendo correspondido la totalidad de la suma a ventas efectuadas a Jordania. En el segundo periodo, Irak vendió en total la nada despreciable cantidad de 8,390 millones de dólares.⁴⁷⁹ Jordania siguió figurando como cliente principal con 3,376.55 millones de dólares, más tarde Siria le disputó cercana-

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”.

⁴⁷⁷ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the..., cit.*, nota 455, p. 32.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, p. 38.

⁴⁷⁹ *Idem*.

mente la primacía con adquisiciones por 3,132.07 millones de dólares. Otros clientes modestos, si se toman como referencia las cantidades anteriores, fueron Turquía, cuyas compras ascendieron a 806.65 millones de dólares y Egipto con adquisiciones menores de 44.76 millones de dólares.⁴⁸⁰

El contrabando total, sumando los dos periodos, alcanzaron los 10,990.22 millones de dólares, casi 11,000 millones de dólares. Con mucho, fue el concepto de mayor envergadura en cuanto a percepciones ilícitas o al margen de las sanciones impuestas.

Mención obligada merece Kojo Annan, el hijo incómodo del secretario general de las Naciones Unidas, involucrado en sospechosos trasiegos por su relación con la empresa Cotecna, encargada de supervisar la entrega de los bienes humanitarios a Irak.

Desde 1991, cuando el Consejo de Seguridad aprobó las dos resoluciones que definieron los cimientos del Programa Petróleo por Alimentos, Cotecna manifestó su interés en participar en el que se anticipaba como un negocio prometedor. En 1996, la Secretaría formuló la licitación para nombrar a la empresa encargada de realizar la inspección de los bienes humanitarios habiendo sido favorecida la empresa *Lloyd's*. Cotecna figuró entre los concursantes, pero sus aspiraciones se estancaron debido a que presentó la segunda cotización más cara.

En 1998, Naciones Unidas abrió una nueva licitación para sustituir a *Lloyd's*. Para ese efecto la Secretaría formuló el 9 de octubre de 1998 una invitación a trece empresas, entre ellas Cotecna. Es importante esta fecha, porque se relaciona con una declaración de Kojo Annan respecto a su vinculación con la compañía. En esta oportunidad Cotecna ofreció cobrar 4.9 millones de dólares por semestre, un millón menos que la empresa que había presentado la segunda cotización de menor cuantía, con esto pasó en dos años de la segunda cotización más alta a la segunda más baja. ¿Dispuso de información privilegiada?

La vinculación de Kojo Annan con Cotecna comenzó en enero de 1996, situación que la empresa no declaró en 1998, año

⁴⁸⁰ *Idem*.

de la segunda licitación. Otras irregularidades también se escondieron. Cotecna había estado involucrada en pagos ilegales al gobierno de Paquistán de Benazir Bhutto, y uno de los más altos funcionarios de la compañía, Robert Massey, estaba siendo investigado por lavado de dinero que presumiblemente había entregado al gobierno paquistaní.⁴⁸¹ Para colmo, la selección de Cotecna no cumplió escrupulosamente con la normatividad de la Organización.

La Secretaría comunicó a Cotecna el 9 de diciembre de 1998 que era la empresa ganadora, y el contrato de servicios fue firmado el 31 de diciembre. Los brindis del año nuevo pronto se vieron opacados, pues el 19 de enero de 1999 el periódico *The Sunday Telegraph* reveló que Kojo Annan tenía una relación de trabajo en Cotecna.

La trama se había venido armando desde antes. Michael Wilson, amigo de la infancia de Kojo, ocupaba un alto puesto en Cotecna y las familias de ambos mantenían una amistad cercana. Al concluir Kojo su carrera universitaria, su padre y el señor Wilson contemplaron la posibilidad de que ingresara a Cotecna.⁴⁸² De este modo, Kojo inició sus labores el primero de enero de 1996 en Lagos, Nigeria, con un salario que no era precisamente espectacular. Los dados del destino jugaron favorablemente para Kofi, y a mediados de diciembre de 1997 fue elegido como el séptimo secretario general en la historia de la organización.

Unos meses después Cotecna promovió a Kojo en la misma plaza de Nigeria. Duró poco el gusto, pues la compañía perdió el contrato que tenía en el país africano y trasladó al hijo del secretario general a Níger, quien se sintió escasamente gratificado con la mudanza y prefirió renunciar. No obstante, la empresa mantuvo interés en contar con sus servicios y lo contrató en calidad de consultor para asistir a la empresa en la investigación,

⁴⁸¹ *Ibidem*, p. 20.

⁴⁸² *Ibidem*, p. 26.

desarrollo y diseño de los servicios y contratos con países del oeste africano.⁴⁸³ Recibió un pago de 2,500 dólares por mes para cubrir un máximo de siete días laborales y 500 dólares por día extra trabajado.

En julio de 1998, Kojo Annan conoció a Pierre Mouselli, un franco libanés dedicado a los negocios, vecindado en Nigeria y quien tenía buenas relaciones con el embajador iraquí acreditado en este país. Entrevistado por el Comité de Investigación Independiente (CII), Mouselli declaró que Kojo le solicitó que le facilitara un acercamiento con el diplomático.⁴⁸⁴ El intermediario le consiguió varias entrevistas para ver qué “podían hacer en Irak”.⁴⁸⁵ De su parte, el entonces embajador de Irak en Nigeria, entrevistado igualmente por el Comité, informó que Kojo le había planteado su interés de realizar negocios en materia petrolera. El diplomático le preguntó si su padre, el secretario general de las Naciones Unidas, estaba enterado de esa gestión, a lo que respondió en términos negativos. Agregó el diplomático iraquí que el acercamiento le había parecido extraño e informó de tan peculiares entrevistas a su cancillería en Bagdad.

En septiembre y octubre de 1998, meses en los que se trabajaba el concurso para la designación de la empresa que debería relevar a *Lloyd's*, Kojo viajó a Nueva York por cuenta de la compañía al tiempo que se celebraba la Asamblea General de las Naciones Unidas. En sus pesquisas el CII no detectó que Kojo hubiera asistido a las sesiones del órgano deliberativo, pero obtuvo información relativa a reuniones que tuvo en restaurantes y hoteles cercanos a la sede de la organización en Manhattan. No se logró esclarecer con quienes se reunió y menos los temas tratados. El Comité encontró el registro de llamadas telefónicas de Kojo a las áreas de la Secretaría relacionadas con el concurso, pero sin hallar evidencias sobre alguna gestión que hubiera influido en el proceso de licitación.

⁴⁸³ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

⁴⁸⁴ *Ibidem*, p. 31.

⁴⁸⁵ *Idem*.

Las entrevistas que tuvo el CII con Cotecna en 2004 sacaron a la luz una serie de engaños para ocultar la relación laboral de Kojo. La empresa informó que el joven Annan había presentado su renuncia el 9 de octubre de 1998,⁴⁸⁶ esto es, el mismo día que las Naciones Unidas abrieron el proceso de contratación.

Su padre, el secretario general, aclaró que había renunciado el 31 de diciembre de 1998, fecha de la firma del contrato de Cotecna con las Naciones Unidas.⁴⁸⁷ La contradicción con el dicho de la empresa y la mustia aclaración se convirtió en una segunda mentira. En el horizonte no aparecían los atentados terroristas de septiembre de 2001 que desencadenarían la guerra de Afganistán, la de Irak, la posición digna de Kofi Annan en contra de la guerra y el desenlace del derrocamiento del gobierno de Hussein que permitiría ventilar los archivos y analizar en pormenor la información relativa al Programa Petróleo por Alimentos.

Hubo una tercera mentira, Robert Massey, uno de los propietarios de Cotecna, aseveró que Kojo no había recibido remuneración alguna de la empresa desde fines de 1998, supuestamente cuando había concluido la tan llevada y traída relación laboral. Unas semanas después se desdijo y reconoció que la empresa sí había celebrado un acuerdo especial con Kojo en vigor a partir del 11 de enero de 1999, y vigente hasta febrero de 2004, cuando el CII estaba por empezar sus trabajos de auditoría.⁴⁸⁸ El acuerdo obligaba a Kojo a no contratarse con una empresa de la competencia, pero la verdad fue que realizó actividades directas para Cotecna que trascendieron las labores de consultoría. En su propio descargo Massey alegó que no había tenido conocimiento de esa relación laboral, sin embargo, el susodicho, el joven Annan, estaba en la nomina de la empresa, las mensualidades las autorizaba él y los pagos se realizaban a través de tres distintas compañías bajo el control de Cotecna.⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ *Ibidem*, p. 64.

⁴⁸⁷ *Ibidem*, p. 52.

⁴⁸⁸ *Ibidem*, p. 65.

⁴⁸⁹ *Ibidem*, p. 66.

El mal sabor que dejó la conducta de Kojo se agravó, porque solo se reunió una vez con el CII y rechazó comparecer en otras oportunidades cuando fue requerido para realizar aclaraciones y confrontar la información.⁴⁹⁰

Siguieron las calamidades. Michael Wilson fue autor de un *memorandum* interno de Cotecna en el cual afirmó que en 1998 había tenido una reunión con el secretario general en París para tratar lo concerniente al acuerdo de supervisión,⁴⁹¹ que finalmente ganó la empresa. El secretario general negó enfática y airadamente la celebración de la reunión aludida, testigos de calidad avalaron su desmentido y el mismo Wilson se retractó. Al parecer el *memorandum* obedeció a una jugarreta burocrática para quedar bien con sus jefes. El Informe del CII hizo notar que la personalidad y la credibilidad del Wilson estaban sujetas a incongruencias⁴⁹² y superó la tentación de hacer conclusiones a la ligera.

En 2005, en los días previos a la entrega de las dos partes del Informe final del Comité, salió a la luz que el hijo incómodo compró un elegante automóvil usando el nombre de su padre, lo que le significó ahorros sobre el precio y un reembolso de impuestos.⁴⁹³ Los enemigos de Kofi Annan no desperdiciaron la noticia⁴⁹⁴ y fue otro disgusto mayúsculo para el distinguido y respetable secretario general. Finalmente, el informe no halló elementos de convicción de que el secretario general hubiera dado su autorización para la compra efectuada de su hijo.⁴⁹⁵

El Comité de Investigación Independiente concluyó que no había evidencia de que el secretario general hubiera influido en 1998 en el proceso de selección de Cotecna. El Informe se inclinó por la objetividad dentro del clima de linchamiento que avivaron

⁴⁹⁰ *Ibidem*, p. 34.

⁴⁹¹ *Ibidem*, p. 71.

⁴⁹² *Idem*.

⁴⁹³ *Ibidem*, p. 72.

⁴⁹⁴ Gordon, Joy, “La droite americaine diffame les Nations Unies”, *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2005.

⁴⁹⁵ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the..., cit.*, nota 455, p. 72.

los círculos políticos y los medios de comunicación conservadores de Estados Unidos, que tomaron a Kofi Annan como blanco favorito de sus dardos envenenados, como revancha por su oposición a la guerra contra Irak en marzo de 2003. Únicamente el CII aplicó al funcionario internacional un jalón de orejas por no haber realizado una investigación cuando sobrevinieron las denuncias periodísticas sobre el presunto tráfico de influencias y el conflicto de intereses ligados a la persona de su hijo. El Informe opinó prudentemente que una investigación oportuna hubiera despejado los recelos y el tufo a corrupción que rodeó a la designación de Cotecna.⁴⁹⁶

VII. EL ATENTADO CONTRA LAS EMBAJADAS DE KENIA Y TANZANIA

La carburación de la historia llevaba largos y agónicos años de sadismo, matanzas inimaginables y ramificaciones políticas extrarregionales. La invasión de la Unión Soviética a Afganistán en 1979 sacudió al entramado de la política mundial y convirtió al país asiático en un tablero del conflicto bipolar. Se impusieron los modos del gobierno comunista y los Estados Unidos respondieron con el apoyo a la resistencia afgana que tenía varios rostros, los extremistas islámicos y las fuerzas moderadas que quedaron a dos fuegos, el de la represión del gobierno pro soviético y la de los fundamentalistas. Los Estados Unidos, afectos a la política boomerang, esa que se revierte al que la lanza, terminaron financiando a los fanáticos vía Pakistán. Entre ellos a Bin Laden, cliente de la CIA que más tarde enarbolaría su propia bandera como terrorista. La entonces primer ministro de Pakistán, Benazir Bhutto, en una entrevista concedida a la cadena BBC admitió que su país había entrenado a los talibanes con asistencia financiera norteamericana.⁴⁹⁷

⁴⁹⁶ *Idem.*

⁴⁹⁷ Nojumi, Neamatollah, "The rise and fall of the Taliban", en Crews, Robert D. y Tarzai, Amin, *The Taliban and the crisis of Afghanistan*, EEUU, Harvard University Press, 2008, p. 102.

En la guerra civil entre las facciones afganas, a partir de la retirada de la URSS, los talibanes parecían una opción en medio de las matanzas y el caos. Su avance y triunfo final en 1996 contó con el visto bueno y el apoyo del vecino Pakistán. Militares pakistaníes dirigieron a las huestes talibanes, aportaron los recursos logísticos, operaron la artillería y suministraron el apoyo aéreo.⁴⁹⁸ Pronto, el líder máximo de los talibanes, el Mulá Mohamed Omar, se proclamó comandante de la fe y con un Consejo de seis clérigos afines cambió el nombre y la estructura del Estado para ostentarse como el Emirato Islámico de Afganistán de inconfundible esencia teocrática.⁴⁹⁹

En mayo de 1996 arribó Usama bin Laden a Afganistán, añorado solar de las hazañas contra la Unión Soviética. Se cambiaba de domicilio y dejaba Sudán, en donde fue acogido durante una buena temporada. Sudán fue identificado como un Estado proclive a los actos terroristas, inclusive, se le ligaba al primer atentado terrorista contra las Torres Gemelas en 1993. Las sanciones impuestas por el CS en 1996 y las presiones norteamericanas, así como de otros países árabes como Egipto, convencieron a Sudán de deshacerse del que se había convertido en huésped molesto e indeseable. Sudán opinó que era mejor que Bin Laden permaneciera en el país a fin de tenerlo vigilado, pero no se oponía a entregarlo para ser juzgarlo si era requerido. Los Estados Unidos no lo consideraban un peligro mayor en ese entonces, sino más bien lo veían como un millonario que financiaba actos terroristas. Las autoridades sudaneses accedieron a expulsarlo, pero antes se quedaron con una gran parte de las inversiones del saudita que así vio mermada su fortuna.⁵⁰⁰

No fue invitado por los talibanes que tomaron el poder en Afganistán el mismo año de 1996. De hecho ambas partes se miraban con recelo, el Mulá Omar con un ojo, pues había quedado

⁴⁹⁸ *Ibidem*, p. 105.

⁴⁹⁹ *Ibidem*, pp. 107 y 108.

⁵⁰⁰ Wright, Lawrence, *The looming tower. Al-Qaeda and the road to 9/11*, 6a. ed., EEUU, Borzoi Book, 2007, pp. 220-222.

tuerto en una batalla en 1989.⁵⁰¹ Pese a la disminución de su capital, estimó su residencia en un millón de dólares que aportó en dinero contante y sonante, gesto que indujo a otros hombres de negocios a invertir en el nuevo paraíso.⁵⁰² Nació de esa manera la complicidad entre Bin Laden y los talibanes, y bajo estos augurios, la proliferación de los campos yihadistas que recibieron con los brazos abiertos a los iluminados combatientes de varios países.

El 19 de noviembre de 1995, los hombres del terrorista Zawahiri volaron la embajada de Egipto en Islamabad, capital de Pakistán, hecho que fue tomado como modelo para futuras acciones terroristas que emprendería Al-Qaida. Un camión cargado con 125 kilos de potentes explosivos y dos perpetradores suicidas derrumbó la sede de la embajada egipcia y ocasionó daños severos en construcciones cercanas dejando dieciséis muertos y sesenta heridos. La explicación de Zawahiri daría el combustible ideológico para esas salvajadas: no había inocentes dentro de las embajadas, todos quienes trabajaban ahí eran responsables de las miles de detenciones de los fundamentalistas. Podía haber inocentes, como niños, pero los musulmanes eran débiles en tanto el enemigo gozaba de gran poder, en tal situación de desventaja, la muerte de inocentes no debía contemplarse con escrúpulos. Como el suicidio estaba prohibido por el Corán, estableció que los suicidas se sacrificaban en nombre de Dios y los comparó con los primeros mártires del cristianismo.⁵⁰³

El antecedente quedó grabado en las conciencias de los yihadistas. El 7 de agosto de 1998 las embajadas de los Estados Unidos en Nairobi, Kenia y Dar-es-Salam, Tanzania, fueron el blanco de un atentado terrorista simultáneo. El terrorismo global de estirpe religiosa arrojó un saldo macabro de víctimas, 224 muertos, entre ellos 12 norteamericanos, y más de 5,000 heridos. La inmensa mayoría de las víctimas fueron nacionales de los países sede, lo

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 230.

⁵⁰² Nojumi, Neamatollah, *op. cit.*, nota 497, pp. 105 y 106.

⁵⁰³ Wright, Lawrence, *op. cit.*, nota 500, pp. 217-219.

que generó una tragedia inenarrable por la pérdida de vidas y los numerosos heridos así como por la pobreza mendicante en la que se hundieron los sobrevivientes y las familias de los victimados. Pero ya se había emitido la sentencia con voz de profeta: no había inocentes.

El Consejo de Seguridad reaccionó cinco días después con la R. 1189 (1998),⁵⁰⁴ sin que a esas alturas se hubieran identificado a los autores. Hizo hincapié en la complicidad de algunos gobiernos que permitían el establecimiento de campamentos y el desarrollo de actividades terroristas en su espacio territorial. Vinculó el problema del terrorismo con la paz y la seguridad internacionales: “la supresión de los actos de terrorismo internacional es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Aludió al deber de todos los Estados de abstenerse de organizar, instigar y de apoyar actos terroristas cometidos en otro Estado o de participar en ellos, y recordó la obligación de no permitir actividades organizadas en su territorio con tal fin, en consonancia con los lineamientos de la Resolución 2625 de la Asamblea General.⁵⁰⁵ Llamó a los Estados⁵⁰⁶ a cooperar para enjuiciar y castigar a los responsables de los atentados, señalamiento que aparecerá en la R. 1367, adoptada por el CS al día siguiente de los atentados de Nueva York y Washington.

Dos de los perpetradores fueron aprehendidos y remitidos a los Estados Unidos. Seguían los años del presidente Clinton en

⁵⁰⁴ Fue aprobada el 13 de agosto de 1998 por unanimidad de los quince Estados votantes: Baréin, Brasil, China, Costa Rica, Eslovenia, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Gabón, Gambia, Japón, Kenia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

⁵⁰⁵ R. 2625/XXV, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad...*, cit., nota 74: “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”.

⁵⁰⁶ R. 49/60 de la Asamblea General, “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, 9 de diciembre de 1994.

la Casa Blanca y la respuesta de la potencia en 1998 obedeció a la querencia unilateral. Los Estados Unidos lanzaron cerca de 75 misiles Tomahawk desde un crucero contra la sede de Bin Laden en Jost, Afganistán, y contra un laboratorio farmacéutico en Kartún, Sudán, presuntamente dedicado a la fabricación de precursores para armas químicas.

El gobierno estadounidense trató de justificarse con el argumento de la legítima defensa, en la modalidad de los ataques continuados y en la necesidad de contener ataques futuros. La acción si tenía algún parecido era con las represalias militares, que ostentaban la impronta de bombardear a distancia o desde el aire sin comprometer tropas en el terreno. La tesis de los ataques acumulados fue criticada por Irán, Irak, Libia, Pakistán y la Federación Rusa aunque del lado opuesto, y consecuentes con los Estados Unidos se formaron Australia, Francia, Alemania, Japón y España.⁵⁰⁷ El CS sabiendo que cualquier proyecto de resolución estaría saboteado por la interposición de varios vetos, no metió las manos al fuego.

Pero en el colmo de los colmos aquel desplante resultó enteramente fallido, ridículo si se quiere, por la falta de resultados para los EU, pues la transgresión no fue siquiera recompensada con los clarines de un triunfo político. El ataque a Tora Bora en Afganistán no acabó con el huidizo Bin Laden, quien siguió a la escapada hasta 2011, y el que sufrió Sudán por albergar un supuesto laboratorio de armas químicas resultó ser un laboratorio de medicamentos. En tanto, el régimen de prohibición del uso de la fuerza se erosionaba.

1998 fue un año clave en la crisis de Irak y de Afganistán que terminarían por vincularse. Ocurrieron los ataques contra las dos embajadas americanas en África; en Irak, los Estados Unidos y el Reino Unido, lanzaron la Operación Zorro del Desierto, y el Senado Norteamericano aprobó unánimemente la *Iraq Liberation Act* para patrocinar a la oposición iraquí con una suma de noven-

⁵⁰⁷ Moir, Lindsay, *op. cit.*, nota 76, p. 30.

ta y siete millones de dólares para derrocar a Saddam Hussein.⁵⁰⁸ El embajador Meyer sostiene que desde ese instante el cambio de régimen se convirtió en la política oficial de los Estados Unidos que los republicanos harían suya con bombo y platillo.⁵⁰⁹ Apunta igualmente algo que yo he sostenido, el escándalo Lewinski distrajo al presidente Clinton para proseguir con los dictados de la política contra Al-Qaida.⁵¹⁰

A casi un año de la R. 1189 (2008), las evidencias disponibles sobre la responsabilidad del grupo Al-Qaida en el atentado contra las embajadas norteamericanas propició un auto de acusación de los Estados Unidos contra Usama bin Laden y el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1267 (1999),⁵¹¹ una de las de mayor trascendencia histórica dentro del proceso. De gran significado fue la imposición de sanciones contra Afganistán por continuar ofreciendo albergue a los terroristas internacionales. En esta oportunidad mencionó en tres ocasiones a un individuo, Bin Laden, líder de Al-Qaida.

Condenó a los talibanes por haber continuado ofreciendo amparo territorial al grupo Al-Qaida, a Usama bin Laden, permitiendo que él y sus asociados “dirigieran una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en su territorio” y lo utilizaran para auspiciar operaciones terroristas internacionales. Los conminó a que dejaran de brindarles abrigo y colaboraran con los esfuerzos tendentes a someter a la justicia a los acusados de cometer crímenes de terrorismo. Ordenó a los talibanes

⁵⁰⁸ Meyer, Christopher, *DC Confidential. The controversial memoirs of Britain's Ambassador to the U. S. at the time of 9/11 and the Irak war*, Gran Bretaña, Weidenfeld & Nicolson, 2005, p. 229.

⁵⁰⁹ *Idem.*

⁵¹⁰ “Clinton, first fighting for his political life in ‘l'affaire Lewinsky’ and then licking his wounds after surviving impeachment, was in no mood to take risks. He did nothing to implement the policy”. *Idem.*

⁵¹¹ Fue adoptada el 15 de octubre de 1999 por unanimidad de los quince Estados votantes: Argentina, Baréin, Brasil, Canadá, China, Eslovenia, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Gabón, Gambia, Malasia, Namibia, Países Bajos y Reino Unido.

entregar al saudita a las autoridades competentes de un país en donde hubiera sido objeto de un auto de acusación, claramente los Estados Unidos, a las autoridades de un país adonde hubiera de ser devuelto, se entiende su país de origen, Arabia Saudita, o a las autoridades de un país en donde fuera detenido o enjuiciado.

La Resolución fue adoptada bajo el capítulo VII de la Carta, esto es de contundencia obligatoria, y dio un mes de plazo para el cumplimiento de la orden. En caso contrario los países miembros de Naciones Unidas deberían aplicar las siguientes medidas coercitivas:

- Negar la autorización de despegar de su territorio o el aterrizaje de cualquier aeronave propiedad de los talibanes, con excepción de los vuelos aprobados previamente por razones humanitarias o que obedecieran al cumplimiento de una obligación religiosa.
- Congelar los fondos y recursos financieros de los talibanes.
- Estableció un Comité integrado con los quince miembros del Consejo orientado a analizar el cumplimiento y las violaciones de las medidas, considerar las excepciones a las sanciones y presentar informes periódicos al pleno del Consejo. Este Comité se identifica con el número de la Resolución 1267, y sigue vigente para supervisar las sanciones impuestas a los miembros de Al-Qaida, ya que las de los talibanes fueron derogadas en 2002, luego de la invasión encabezada por los Estados Unidos en octubre de 2001.

Las sanciones quedaron sujetas al cumplimiento de las exigencias, y específicamente a la entrega del jefe terrorista y respondieron a la concepción en boga conocida como “sanciones inteligentes”.⁵¹² La orden de entrega del cabecilla terrorista fue reiterada en la R. 1333 (2000) y fue más lejos al imponer sancio-

⁵¹² Cortright, D. y López, G. A., *op. cit.*, nota 42, p. 49.

nes específicas en contra de Bin Laden y la formación Al-Qaida.⁵¹³ Cabe decir que a raíz del atentado del 11-S, el Consejo ya no emitió una orden de entrega de Bin Laden. En los días tumultuosos que siguieron al 11-S, el presidente del Consejo, Jean-David Levitte, a través de una declaración del 18 de septiembre declaró que los talibanes estaban obligados a cumplir la Resolución 1333 que incluía la entrega de Usama bin Laden, aunque no hizo mención expresa de este punto pero a buen entendedor pocas palabras.⁵¹⁴ El requerimiento de entrega era perentorio, de manera inmediata e incondicional. El gobierno talibán demandó pruebas sobre la presunta responsabilidad de Bin Laden en los atentados,⁵¹⁵ pero todo regateo político resultaba improcedente.

La aplicación de las sanciones ha dado lugar al problema de la imposición injusta, al punto de que el Consejo de Seguridad ha autorizado la figura del *Ombudsman* para que los inconformes puedan gestionar su eliminación de la lista de personas o entidades objeto de sanción, particularmente de personas relacionadas

⁵¹³ R. 1333 (2000) aprobada el 19 de diciembre de 2000, párrafo 8 c), “Congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Usama bin Laden y de las personas y entidades con él asociados indicados por el Comité, incluidos los de la organización Al-Qaida y los fondos dimanantes u obtenidos de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por Usama bin Laden y las personas y entidades con él asociados, y velar por que esos u otros fondos o recursos financieros no sean utilizados, directa o indirectamente, por sus nacionales o por personas que se hallen en su territorio en beneficio de Usama bin Laden, las personas asociadas con él o entidades poseídas o controladas directa o indirectamente por Usama bin Laden o personas o entidades con él asociadas, incluida la organización Al-Qaida, y pide al Comité que mantenga una lista actualizada, basada en información suministrada por los Estados y organizaciones regionales, de las personas y entidades que se haya indicado que están asociadas con Usama bin Laden, incluidas las de la organización Al-Qaida”.

⁵¹⁴ “There is one and only one message the Security Council has for the Taliban: implement United Nations Security Council resolutions, in particular resolution 1333, immediately and unconditionally”. Press Statement on Afghanistan by Security Council President, SC/7148, 18 de septiembre de 2001.

⁵¹⁵ Méndez-Silva, Ricardo, *El caso de Afganistán y Al-Qaida en el Consejo de Seguridad*, documento de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 33, marzo de 2003, p. 11.

con Al-Qaida. La figura, con el antecedente de algunas resoluciones, fue echada a andar con la R. 1989 (2011) del 17 de junio de 2011.⁵¹⁶

VIII. ANTE EL MAYOR ATENTADO TERRORISTA DE LA HISTORIA

Los últimos veinte años del siglo XX presenciaron un incremento de los actos terroristas, tanto en número como en la cantidad de víctimas que dejaba cada uno. Antes los atentados dejaban un saldo mortal de víctimas de unas veinticinco personas, que ya son muchas. En el siglo XX, hablando estrictamente de actos terroristas, solo una docena de ataques superó los cien muertos. Los casos sobresalientes fueron contra el teatro Abadam con cuatrocientas víctimas mortales, el atentado contra un avión de Air India con trescientas veintiocho, el atentado contra el vuelo no. 103 de la línea Pan Am en 1988 que arrojó doscientos setenta y ocho muertos, el atentado contra un cuartel norteamericano en Líbano en 1983 con doscientos cuarenta y un soldados muertos; el ataque en 1996 con un coche bomba contra un edificio gubernamental en Oklahoma, Estados Unidos, donde fallecieron 168 personas y una estela de 400 heridos.⁵¹⁷

Los Estados Unidos estaban en la mira. El atentado contra el World Trade Center en 1993 del cual se da noticia adelante. Los atentados de 1998 contra las dos embajadas en África debidos a Al-Qaida, ostensiblemente perfilados contra intereses norteamericanos que prendió los focos de alarma. En 2000 acaeció el atentado contra el acorazado norteamericano Cole II en Yemen con las señas del mismo grupo terrorista. La vuelta del milenio estimuló la imaginación de los yihadistas, varios complots lograron ser abortados en diversas partes del mundo. Antes de la navidad de 1999 fue detenido un algeriano que pretendía entrar a los Es-

⁵¹⁶ *Ibidem*, pp. 28-30.

⁵¹⁷ Hoffman, Bruce, "Una nueva era del terrorismo", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núms. 132 y 133, 1996, p. 293.

tados Unidos procedente de Canadá con explosivos para hacer volar el Aeropuerto Internacional de los Ángeles.⁵¹⁸ El termómetro de la agresividad marcaba una temperatura en ascenso, y en los círculos de inteligencia se trabajaba con dedicación vigilante en las fuentes del terror.

El 19 de diciembre de 2000, un mes antes de que tomara posesión W. Bush,⁵¹⁹ el presidente saliente, Clinton, y el electo, Bush II, tuvieron un encuentro en la Casa Blanca. En charla cordial el demócrata le comentó a su inminente sucesor que de la lectura que había hecho de sus discursos tenía la impresión de que sus dos prioridades en política exterior eran levantar un escudo nacional antimisiles y el problema de Irak. El tejano asintió. Entonces Clinton se permitió plantearle un conjunto distinto de prioridades: Al-Qaida, la diplomacia en el Medio Oriente, Corea del Norte, la carrera nuclear en el sur de Asia y solo después Irak.⁵²⁰ Bush permaneció silencioso y guardó para sí sus designios, pese a que en la entrevista le había dicho a Clinton que estaba presente para escuchar y atender el consejo que amablemente le fuera ofrecido por el presidente todavía en funciones. Vale apuntar que desde antes de asumir el poder, Irak estaba en la mente de los neoconservadores y desestimaron el peligro de Al-Qaida.

Sobrevino el cambio de gobierno en los EU en enero de 2001 y George W. Bush se engolosinó con otros asuntos, como la construcción del escudo antimisiles y cuestiones del orden interno. El escepticismo de los nuevos funcionarios, y hasta la abulia del presidente que gustaba de ausentarse de la capital para refugiarse en su rancho en Crawford, Texas, influyeron para que sobreviniera implacable el desenlace de septiembre. Cunden por ahí algunas versiones irresponsables que achacan al propio gobierno norteamericano la autoría de los atentados. No, fue la imprevisión del nuevo gobierno ligada a un conjunto de situaciones desafort-

⁵¹⁸ Woodward, Bob, *State of Denial*, EEUU, Simon & Schuster, 2006, p. 50.

⁵¹⁹ *Idem*.

⁵²⁰ Gordon, Michael y Trainor, Bernard, *op. cit.*, nota 401, pp. 13 y 14.

tunadas. Me pregunto si la fiereza posterior contra Afganistán e Irak tuvo algo que ver con la expiación de un sentimiento de culpa por la desatención propia.

El 10 de julio de 2001, dos meses antes de los atentados, pudo haber sido un día definitivo para que los acontecimientos que rondaban la tragedia hubieran sido refrenados. George Tenet, director de la CIA, uniendo retazos de información recopilada por la propia agencia y la suministrada por los servicios de inteligencia de países aliados, llegó a la conclusión, junto con sus colaboradores cercanos, de que una amenaza de gravedad extrema se cernía sobre el país. Solicitó con urgencia una entrevista a Condoleezza Rice, a la sazón, asesora de seguridad de la Casa Blanca, mujer de indudable influencia con el presidente. En la reunión le expresó que Al-Qaida iba a atacar intereses norteamericanos posiblemente dentro de los mismos Estados Unidos.⁵²¹ Un colaborador de Tenet, Cofer Black, insistió en que era una contingencia de primera magnitud, que ponía en peligro la seguridad nacional y debería de ser atendido inmediatamente con la mayor seriedad.⁵²² Rice mantuvo un aire esquivo e indiferente, “She was in a different place”, Rumsfeld, el secretario de la defensa, dirigió sus afanes igualmente a otras prioridades.⁵²³

Tenet en el libro citado declaró que si el FBI hubiera investigado a dos de los terroristas identificados en los Estados Unidos antes del 11 de septiembre, Nawaf al-Hazmi y Khalid al-Mihdhar, hubiera descubierto que habían comprado diez boletos de ida solamente para personas oriundas del Medio Oriente en vuelos tempraneros el 11 de septiembre. Todavía en un memorando clasificado como Top Secret, de fecha 6 de agosto, dirigido al presidente, alertó: “Bin Laden determinado a golpear a los Estados Unidos”.⁵²⁴

⁵²¹ Woodward, *State of Denial*, cit., nota 518, p. 51.

⁵²² *Ibidem*, pp. 53 y 54.

⁵²³ *Idem*.

⁵²⁴ *Ibidem*, p. 80.

En la mañana del 11 de septiembre de 2001 reinaban esplendentes las dos torres del World Center. Imposible saber si alguno de los habitantes de Nueva York recordaban al salir a cumplir con sus ocupaciones el lejano incidente del 26 de febrero de 1993. En esa fecha aconteció el primer atentado contra las torres. Fueron colocados explosivos de gran potencia en una camioneta rentada en el estacionamiento de la Torre Dos. Los daños fueron menores, aunque lamentables, seis muertos, pero en aquella ocasión el destino jugó a favor de las víctimas potenciales. Si los explosivos hubieran tenido un poco de mayor potencia y se hubieran colocado en un sitio ligeramente cercano al en que se ubicaron, la explosión hubiera producido su derrumbe sobre la otra Torre con el saldo de daños espantables. Toda vez que la explosión ocurrió al mediodía, a las doce horas con diecisiete minutos, el número de muertos pudo haber ascendido a doscientos mil, cincuenta mil empleados y trabajadores del World Trade Center, otro tanto de visitantes y unos cien mil empleados de los alrededores.⁵²⁵ No obstante, el siniestro destruyó los seis niveles del subsuelo e hizo un agujero de treinta metros de diámetro por sesenta de profundidad.⁵²⁶

Los responsables fueron un grupo de militantes islámicos residentes en los Estados Unidos, encabezados por el Sheik Omar Abdul Rahman, de nacionalidad egipcia, quien presuntamente estuvo involucrado en el asesinato del presidente Anwar Sadat, paseó por Afganistán y Sudán para instalarse finalmente en los Estados Unidos en 1990, en donde se colocó al frente de un grupo de yihadistas locales.⁵²⁷ Se logró dar con los responsables merced al hallazgo del minúsculo resto chamuscado de una de las placas del vehículo. No se pudo probar en esa oportunidad la vincula-

⁵²⁵ Juergensmeyer, Mark, *Terror in the mind of God. The global rise of religious violence*, Berkerly-Los Angeles-Londres, University of California Press, 2001, pp. 61 y 62.

⁵²⁶ *Ibidem*, p. 68.

⁵²⁷ *Ibidem*, p. 65. Véase también Gunaratna, Rohan, *Inside Al Qaeda, global network of terror*, EEUU, Columbia University Press, 2002, pp. 101 y ss.

ción con Al-Qaida, se conoció la recepción de fondos desde el extranjero destinados al principal protagonista del atentado. Los responsables fueron juzgados y sentenciados en los Estados Unidos. Uno de los perpetradores pudo escapar y seguir sus andadas en otros lugares, Ramzi Ahmed Yousef, asociado a un intento de asesinato del Papa Juan Pablo II durante su visita a las Filipinas en 1995. Cobró fama por haber ideado el llamado proyecto Bojinka, consistente en la destrucción de once aviones americanos sobre el Océano Pacífico en el mismo año. Fue apresado en 1996 en Pakistán y remitido a los Estados Unidos en donde fue sometido a juicio.⁵²⁸

El 11 de septiembre de 2001, Mohammed Atta, líder del comando terrorista, y varios de sus compinches fueron seleccionados por el sistema de seguridad⁵²⁹ establecido para identificar a los pasajeros que debían de ser revisados como una medida de especial de seguridad. Todos pasaron la prueba, pues únicamente fueron esculcados sus equipajes de mano retenidos hasta que abordaron los aviones.⁵³⁰ No encontraron nada, una pistola o una bomba, el atentado se realizaría con cuchillos pequeños. Todo viajero de entonces recordará que en las áreas comerciales libres de impuestos se vendían entonces candorosamente las navajas suizas sin que persona alguna se moviera a espanto.

A las 8.46'40'' el vuelo 11 de *American* se estrelló contra la Torre Norte del World Trade Center; a las 9.03'11'' el vuelo 175 de *United Airlines* se impactó contra la Torre Sur, delante de las pantallas televisivas del mundo entero; el vuelo 77 de *American Airlines* se estrelló en el edificio del Pentágono, en Washington, a las 9.37'46''; el vuelo 93 de *United Airlines* cayó presumiblemente a las 10.03'11'', según el informe de la Comisión sobre los ataques terroristas contra los Estados Unidos, en Shansville,

⁵²⁸ *Ibidem*, p. 68.

⁵²⁹ *Computer assisted passenger prescreening system*.

⁵³⁰ National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Nueva York-Londres, W.W. Northon e Company, s. f., pp. 1-3.

Pensilvania, una vez que los pasajeros se enfrentaron desesperadamente a los secuestradores. Hubo evidencia de que el avión se dirigía hacia un blanco de gran envergadura simbólica como el Capitolio o la Casa Blanca.⁵³¹

El blanco cero en el corazón del Manhattan financiero era un humeante y pestilente sitio de vigas de acero retorcido al que se impedía el paso desde varias manzanas a la redonda. El espacio aéreo de los Estados Unidos fue cerrado a todos los vuelos. El secretario de estado Collin Powell se encontraba en Santiago de Chile en la reunión de la OEA que aprobó el mismo día once la Carta Democrática Interamericana y tuvo que esperar varias horas para poder volar de regreso a Washington.

El mismo día las Naciones Unidas entraron en acción y bajaron dos proyectos de resolución aprobadas el día 12 con textos idénticos. La R. 1368 (2001)⁵³² del CS decidió combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. En los considerandos reconoció "...el derecho inmanente a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Condenó enérgicamente en la parte dispositiva los actos terroristas perpetrados y enfatizó que "al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales". Dejaba de ser un asunto estrictamente interno, algo que no visualizó un diplomático mexicano ante Naciones Unidas, tal era el grado de confusión que sembraron los hechos. El Consejo hizo propio el sentimiento de pesadumbre generalizado y manifestó su pesar por las víctimas y expresó sus condolencias a las familias, al pueblo y al gobierno de los Estados Unidos. Instó a todos los Estados a que colaboraran "con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organi-

⁵³¹ Juergensmeyer, Mark, *op. cit.*, nota 525, pp. 7-14.

⁵³² Fue adoptada el 12 de septiembre de 2001 por unanimidad de los 15 Estados votantes: Bangladesh, China, Colombia, Francia, Irlanda, Jamaica, Mali, Mauricio, Noruega, Federación Rusa, Singapur, Túnez, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos.

zadores y patrocinadores de estos ataques terroristas” y subrayó que “los cómplices de los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos y los responsables de darles apoyo o asilo” tendrían que rendir cuentas por sus actos. Demandó a la comunidad internacional que redoblara sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos de terrorismo y expresó que estaba dispuesto a tomar todas las medidas que fueran necesarias para responder a los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de San Francisco.

Han sido entrecomilladas las frases y los párrafos dignos de un comentario adicional. La mayor relevancia está en la mención del preámbulo, relativa al derecho inmanente de legítima defensa, con arreglo al artículo 51 de la Carta y reiterado en la resolución inmediata siguiente. Con la nota periodística de una revista francesa, citada de memoria, la frase fue incluida en virtud de la insistencia de los Estados Unidos. Como sea, esa versión coincide con la percepción de que la diplomacia y la defensa norteamericanas contemplaron nítidamente, a las pocas horas de la tragedia, el fundamento de su respuesta: la legítima defensa y no una respuesta institucional de la Organización de las Naciones Unidas, pese a que en la propia Resolución 1368 del 12 de septiembre, el CS afirmó que estaba dispuesto a actuar con todos los medios necesarios para responder a los atentados cometidos.

Los Estados Unidos laboraron intensamente en el campo diplomático fuera del ámbito de la ONU para lograr el apoyo de numerosos países a favor de esta visión, la de la legítima defensa, con sus aliados de la OTAN y los miembros del sistema interamericano. El mismo 12 de septiembre el Consejo del Atlántico del Norte emitió una Declaración alineada con ese propósito: “...si se determina que este ataque fue dirigido desde el extranjero contra Estados Unidos, será considerado una acción contemplada por el artículo 5 del tratado de Washington, que determina que un ataque armado contra uno de ellos o más de los Aliados de Europa o América del Norte será considerado un ataque contra

todos ellos”. Significativamente era la primera ocasión en la que la OTAN invocaba el artículo de referencia.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos, en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del 21 de septiembre, adoptó dos resoluciones. La primera,⁵³³ denominada “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”, sostuvo en la parte considerativa: “Reafirmando el derecho inmanente a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con las Cartas de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas”. La segunda,⁵³⁴ bajo el nombre “Amenaza Terrorista en las Américas”, recordó “...el derecho inmanente de los Estados de actuar en ejercicio del derecho de legítima defensa, individual y colectiva, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”. En la parte resolutive indicó que de conformidad con el principio de solidaridad continental “...todos los Estados Partes del Tratado de Río deberán prestar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad del Continente”.⁵³⁵

La legítima defensa es consubstancial a una situación de urgencia, de faltar esta condición el CS debe asumir su “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales y determinar la existencia de una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión y aprobar las medidas pertinentes. La mención de la legítima defensa en el preámbulo de la resolución afirmó un derecho, pero no representó una autorización para acudir a ella. Entonces es creíble la especie que circuló en el sentido de que los Estados Unidos habían presionado para que se incluyera esa mención en la Resolución, pero hubo una oposición particularmente de Francia y se optó por el

⁵³³ RC. 23/RES.1/01.

⁵³⁴ RC. 24/RES.1/01.

⁵³⁵ *Ibidem*, párrafo primero.

compromiso de incluirla en el preámbulo. Los Estados Unidos ya habían tomado su decisión; Donald Rumsfeld, secretario de la defensa, declaró con su característico estilo: “la acción militar en Afganistán no depende de la aprobación de la ONU”.⁵³⁶ Es interesante observar que mientras George H. Bush, padre, no se dejó seducir en 1990 por el argumento de la legítima defensa, el hijo tomó al pie de la letra la argumentación de la señora Thatcher que tenía fobia a las negociaciones dentro de la Organización y era partidaria de estirar la figura de la legítima defensa en aras de sus designios.

El CS se encontraba en aptitud de encarar el desafío como lo muestra la Resolución aprobada el 28 de septiembre sobre el mismo problema. El ataque de los Estados Unidos y de la coalición reclutada contra el Afganistán aconteció casi un mes después de los atentados. Si bien para responder a un ataque armado en legítima defensa es preciso un tiempo prudencial para organizar la respuesta de orden militar, la posición norteamericana se orientó a actuar sin ataduras institucionales.

En virtud del azoro y del impacto emocional que prevalecían hubiera sido sencillo obtener del Consejo una resolución acaso parecida a la Resolución 678 (1990) que autorizó a todos los Estados que cooperaban con el gobierno de Kuwait a usar la fuerza bajo la consabida fórmula de “utilizar todos los medios necesarios”. Hubiera sido preferible esta salida a la simple mención del derecho inmanente a la legítima defensa que exentó a los Estados Unidos de cualquier liga institucional y le obsequió un espacio de unilateralidad que continuó socavando el régimen de paz hasta materializarse con obscena plenitud en marzo de 2003. Desde el mirador del derecho internacional, el gobierno talibán cometió un acto de agresión⁵³⁷ al haber facilitado su territorio y brindado

⁵³⁶ Entrevista televisada, 19 de septiembre de 2001, citada por Muñoz, Heraldo, *Una guerra en solitario*, España, Tercer Nombre, 2006, p. 25.

⁵³⁷ La célebre R. 2625 (XXV) de la Asamblea General, *cit.*, nota 74, expresó 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 co-

protección a los terroristas. No hay la menor duda, pero tal determinación correspondía formularla al CS.

Un cúmulo de autores abordó sobre la tesis de la legítima defensa. Ruth Wedgwood, en el *American Journal of International Law*, sostuvo que el CS había declarado unánimemente que había ocurrido un ataque en suelo americano acorde con el significado del artículo 51 de la Carta, y que los Estados Unidos tenían el derecho de usar la fuerza en legítima defensa. Eso no lo dijo el CS, es una interpretación derivada de la mención que apareció en el preámbulo. La autora cita en su abono las resoluciones 1368 de 12 de septiembre y la 1373 de 28 de septiembre de 2001.⁵³⁸ Las resoluciones citadas que como ya se ha insistido no explicitaron su procedencia en el caso concreto y menos manifestaron que los Estados Unidos hubieran sufrido en su suelo un ataque armado. Incluso algunos internacionalistas han cuestionado que el atentado efectuado con aviones de aerolíneas civiles pudiera ser equivalente a un ataque armado de conformidad con el sentido original del artículo 51.⁵³⁹ Por otra parte, la legítima defensa no tiene que ser autorizada por el CS, es el recurso a disposición de un Estado víctima de un ataque armado en tanto el CS se ocupa del problema.

Otro autor, Thomas M. Frank, se inclinó de igual manera por la tesis de la legítima defensa, pero lo relacionó con el antecedente de la Primera Guerra del Golfo Pérsico.⁵⁴⁰ La R. 661 (1990)

misión 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”.

⁵³⁸ “The American Use of force was endorsed in binding resolutions of the United Nations Security Council; the Council declared unanimously that an attack had occurred on American soil, within the meaning of Article 51, and that the United States had the right to use force in self defense”. Wedgwood, Ruth, “Al Qaeda, terrorism, and military commissions”, *The American Journal of International Law*, 96-2, 2002, p. 329.

⁵³⁹ Kotzur, Markus, “The struggle against terrorism. Chances and limits of modern public International Law”, en Méndez-Silva, Ricardo, *Derecho y seguridad...*, cit., nota 90, pp. 169 y ss.

⁵⁴⁰ “After the iraki invasion of Kuwait, the Security Council, as in the instant case, affirmed the inherent right to use force in individual or collective

aprobada cuatro días después de la invasión de Irak a Kuwait citó también en el preámbulo el derecho a la legítima defensa, pero prevalece la 678 (1990) de fines de noviembre que optó por autorizar a los Estados que colaboraban con Kuwait a utilizar todos los medios necesarios. Así, la Primera Guerra del Golfo Pérsico acaeció por una autorización expresa del CS y no como una forma de legítima defensa colectiva en apoyo a Kuwait.

De cara a los intentos perfilados a distorsionar la figura de la legítima defensa, también hay numerosos testimonios que defendieron la normatividad internacional. Por ejemplo, Michael Mandel opinó: “The Security Council passed two resolutions on terrorism between September 11 and Americas’s attack on Afganistán on October 7.⁵⁴¹ No honest reading of these could possibly conclude that they authorize the use of force”.⁵⁴² Conviene insistir en la última frase del autor citado: “Ninguna lectura honesta puede llevar a la conclusión de que autorizaron [las resoluciones] el uso de la fuerza”. Destaca también el artículo de Jonathan I. Charney que clamó por la necesidad de fortalecer el aparato y la normatividad del CS y mostró su seria preocupación por la invocación de la legítima defensa.⁵⁴³

La mención a la legítima defensa en las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) llegó a la Corte Internacional de Justicia en el caso *Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro dentro del territorio palestino ocupado*, Opinión Consultiva del 9 de julio de 2004. La Opinión no analizó la legalidad de las resoluciones, se centró

self-defense. When almost four months later, it authorized UN members ‘to use all necessary means’ to repel the iraki forces, that resolution reaffirmed the Council’s earlier affirmation of the victim’s right to act in self defense...”. *Cfr.* Franck, Thomas M., “Terrorism and the right of self defense”, *American Journal of International Law*, EEUU, 95-4, 2001, pp. 839-843.

⁵⁴¹ R. 1368 (2011) y R. 1373 (2011).

⁵⁴² Mandel, Michael, “This war is illegal and immoral, and it won’t prevent terrorism”, en Scraton, P., *Beyond september 11. An anthology of dissent*, Londres, Pluto Press, 2002, p. 77.

⁵⁴³ Charney, J. I., “The use of force against terrorism and International Law”, *American Journal of International Law*, EEUU, 95-4, 2001, pp. 835-839.

en clarificar la legalidad o ilegalidad de la construcción del muro para separar a las tierras palestinas. Israel sostuvo que la construcción del muro encontraba base legal en la legítima defensa frente a los ataques terroristas de que era víctima e invocó el artículo 51 de la Carta a la luz de las resoluciones mencionadas. La Corte manifestó que la situación era diferente a la que cubrían las resoluciones relacionadas con el terrorismo y clarificó que Israel ejercía control sobre el terreno palestino y los ataques se originaban dentro del mismo. Con ello significó que el ataque armado debía provenir del exterior de un Estado con arreglo a lo preceptuado por el artículo 51.⁵⁴⁴

Con posterioridad a la R. 1373 (1991), el CS entró en un mutismo institucional hasta mediados de noviembre cuando la acción norteamericana derrotó al gobierno talibán y Bin Laden y el Mullá Omar huyeron rumbo a lo desconocido. Se repitió el caso del ataque de la OTAN en la invasión a la República de Yugoslavia en 1999 con motivo del problema de Kosovo bajo la estrategia de atacar primero sin que mediara una resolución y negociar a posteriori la legitimación por parte del Consejo.⁵⁴⁵ Podría hablarse de un manual para iniciados: ambientar la figura del enemigo, buscar facciones internas afines en los Estados que carguen con las bajas en tierra, desatar bombardeos aéreos con armas sofisticadas, constituir gobiernos afines en nombre de la democracia, encargar a las Naciones Unidas a posteriori la ayuda humanitaria y establecer fuerzas multinacionales para coadyuvar en las tareas de seguridad.⁵⁴⁶

⁵⁴⁴ “En conséquence, la Cour conclut que l’article 51 de la Charte est sans pertinence au cas particulier”. Corte Internacional de Justicia, “Conséquences Juridiques de l’Édification d’un Mur dans le Territoire Palestinien Occupé” (Requête pour Avis Consultatif), Résumé de l’Avis Consultatif du 9 juillet 2004, Résumé 2004/2, www.icj-cij.org.

⁵⁴⁵ Ferguson, N., *Colossus, The Rise and fall of the American Empire*, EEUU, Penguin Press New York, 2004, pp. 148 y 149.

⁵⁴⁶ Méndez-Silva, Ricardo, “Derivaciones del 11 de septiembre para el derecho internacional”, en Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad...*, *cit.*, nota 90, p. 105. Véase también Wesley, Clark., “Librar la nueva guerra.

Vertiginoso el ataque de la coalición, logró la caída de Kabul, la capital del Afganistán, el 13 de noviembre; Kandahar fue abandonada por el Mulá Omar entre el 8 y 9 de diciembre, y unos días después fue tomado el complejo de cuevas y túneles de Tora Bora⁵⁴⁷ del cual, según todos los indicios, alcanzó a escapar Bin Laden por la imprevisión de las fuerzas atacantes.

En otro orden de ideas, la expresión en la R. 1368 (2001) “cualquier acto de terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, no dejó duda que era una cuestión que comprometía a la sociedad internacional por las redes transnacionales de los grupos terroristas y el apoyo manifiesto de gobiernos que los convertían en agresores.

Finalmente, leemos en el párrafo tres la frase “los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos”. La imputación de la responsabilidad de los atentados a Usama bin Laden y a Al-Qaida tardó algunos días en formalizarse públicamente, pero los servicios de inteligencia, y no solo de los Estados Unidos, tuvieron la firme sospecha desde que se estrelló el segundo avión en la Torre Sur del origen de esos actos execrables. Ello se confirma con el testimonio del embajador británico en Washington, Christopher Meyer, quien conversó telefónicamente con Condolezza Rice el mismo 11 de septiembre. A pregunta expresa sobre la posible autoría de los ataques, ella repuso que los primeros indicios conducían a los nombres de Usama bin Laden y de Al-Qaida y que podía haber alguna conexión con Irak.⁵⁴⁸ Lo relativo a Irak tenía cola, la animadversión contra Irak, que ya en el gabinete de Washington había emergido desde antes.

Qué harán a continuación las fuerzas armadas estadounidenses”, en Hoge, James F. y Gideon, Rose, *¿Por qué sucedió? El terrorismo y la nueva guerra*, España, Paidós, 2002, pp. 268-278.

⁵⁴⁷ O’Hanlon, Michel E., “A flawed masterpiece”, *Foreign Affairs*, EEUU, mayo-junio, pp. 53 y 54.

⁵⁴⁸ Meyer, Christopher, *op. cit.*, nota 508, p. 190.

El presidente del CS el 18 de septiembre invocó la R. 1333 (2000) que contenía la obligación de los talibanes de entregar a Usama bin Laden. El requerimiento de entrega era perentorio, de manera inmediata e incondicional. El gobierno talibán demandó pruebas sobre la presunta responsabilidad de Bin Laden en los atentados,⁵⁴⁹ pero todo regateo político resultaba impropio.

IX. LA SEGUNDA RESOLUCIÓN DE SEPTIEMBRE. EL CONSEJO LEGISLA SOBRE EL TERRORISMO

A diferencia de la 1368 (2001), la 1373 (2001)⁵⁵⁰ fue adoptada con base en el capítulo VII y abordó sobre varios de los principios fundamentales enunciados y proclamados con anterioridad tanto por la Asamblea General como por el propio CS; sin embargo, su verdadera importancia estriba en haber dictado disposiciones de carácter general, de manifiesto corte legislativo, como la obligación para los Estados de suscribir los tratados internacionales sobre terrorismo y adoptar legislaciones en lo interno sobre la materia. Además, su relieve se aprecia en haber establecido un Comité para pugnar por la observancia del régimen, en funciones hasta la fecha con el nombre de Comité sobre el Terrorismo.

La presente llamó a todos los Estados a cooperar con el fin de prevenir el terrorismo y enjuiciar a los responsables, a denegar el refugio a los perpetradores y verificar que un solicitante de asilo no fuera terrorista y cooperar en asuntos administrativos y judiciales.

La revisión de la Resolución revela que el Consejo dio un salto notorio en sus funciones. Adoptó criterios de índole legislativa

⁵⁴⁹ Méndez-Silva, Ricardo, *El caso de Afganistán y Al-Qaída en el Consejo de Seguridad*, cit., nota 515, p. 11.

⁵⁵⁰ Fue adoptada el 28 de septiembre de 2001 por unanimidad de los 15 Estados votantes: Bangladesh, China, Colombia, Francia, Irlanda, Jamaica, Mali, Mauricio, Noruega, Federación Rusa, Singapur, Túnez, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos.

con miras a que fueran asumidos por los Estados en sus políticas y en sus legislaciones internas⁵⁵¹ en la lucha global contra el terrorismo. El Consejo atiende casos de amenazas a la paz, rupturas de la paz y actos de agresión de manera casuística. En esta oportunidad, la R. 1373 (2001) impuso con carácter obligatorio a los Estados la observancia de medidas permanentes para situaciones indeterminadas a futuro, entre ellas el deber de adoptar legislaciones internas y la suscripción de acuerdos internacionales sobre la materia. Los criterios dictados son inobjetable, pero debe prenderse una luz de alerta respecto a la ampliación de las facultades del Consejo. Lo menos que puede sostenerse es que el CS se estrenó como legislador lo mismo que en 1993 y 1994 se “judicializó” con la creación de los tribunales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia y Rwanda.

La R. 1373 (2001) reafirmó que todo acto de terrorismo internacional constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y reiteró en el preámbulo el derecho inmanente a la legítima defensa, individual y colectiva, tal como lo había plasmado su predecesora inmediata, la R. 1368 (2001).

En los considerandos el Consejo subrayó la necesidad de luchar con todos los medios, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales que plantea el terrorismo. Es dable entender que, pese a la afirmación de luchar con todos los medios, existen límites al actuar

⁵⁵¹ Ver Sas, P. C., “The Security Council starts legislating”, *American Journal of International Law*, EEUU, 96-4, 2002, pp. 901 y ss. A este momento, lo que fue sorpresivo en 2001 ha sido estudiado y asimilado por los estudiosos; véase Raach, Fatma, “La compétence externe du Conseil de Sécurité ou les forces nouvelles du Droit International”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XI, 2011, pp. 415-422. La internacionalista española Soledad Torrecuadrada García Lozano ha dedicado parte importante de sus afanes a este punto. Llama a esta R. y a otras adoptadas con posterioridad por el Consejo de Seguridad, “Las resoluciones legislativas”, *Cf.* Torrecuadrada, Soledad, “La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de la ONU: problemas y posibles soluciones”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XII, 2012, pp. 11 y ss.

de los Estados, más aún si las campañas norteamericanas cayeron en manifiestas violaciones a los derechos humanos. Fueron años, como lo dijo el hoy juez de la Corte Internacional de Justicia, Antonio Cançado Trindade, sombríos para los derechos humanos; preocupación compartida por la mayor parte de los integrantes de la sociedad internacional. Es de recordarse que la Asamblea General aprobó tres resoluciones sobre la materia⁵⁵² bajo el título “Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales en la Lucha Contra el Terrorismo” En estos instrumentos insistió en la importancia de respetar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y el Estado de derecho, incluso en respuesta al terrorismo y al temor al terrorismo. Particularmente enfatizó que el artículo 4o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene la relación de los derechos que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia. Destacan entre los derechos intocables el relativo a la prohibición de imponer a cualquier persona torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes⁵⁵³ y destacó que ni siquiera en el caso de actos terroristas puede ignorarse el núcleo duro de las regulaciones internacionales.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó el 20 de diciembre de 2004 a un experto, el profesor Robert Goldman, para analizar la vinculación entre la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos. Constituyó igualmente un grupo integrado por cinco relatores de la Comisión para que informara sobre la situación de los detenidos en Guantánamo.⁵⁵⁴ El informe del Grupo,⁵⁵⁵ fechado el 15 de

⁵⁵² Resoluciones de la Asamblea General 57/219 del 18 de diciembre de 2002, 58/187 del 22 de diciembre de 2003 y 59/191 del 20 de diciembre de 2004.

⁵⁵³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7o.

⁵⁵⁴ El grupo estuvo constituido por la presidenta del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, el relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, el relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, la relatora especial sobre la libertad de religión y creencia y el relator especial sobre el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel de salud física y mental.

⁵⁵⁵ *Situation of the Detainees at Guantánamo Bay*, Future E/CN.4/2006/120.

febrero de 2006, fue crítico de los Estados Unidos y recomendó que se cerrara el centro de reclusión, que los detenidos fueran sometidos a juicio o se les dejara en libertad; señaló que los Estados Unidos habían cometido actos que violan la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y alertó sobre el intento de la potencia de reformular la definición aceptada en el instrumento mencionado, del cual es parte.

El propio Consejo no pudo permanecer encerrado en el mutismo, en la R. 1624 (2005)⁵⁵⁶ expresó que debe lucharse contra el terrorismo por todos los medios de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y puntualizó que las medidas que adopten los Estados deben apegarse al derecho internacional y observar el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Los pronunciamientos son contundentes, recogen la tendencia de censura creciente contra los hoyos negros de la antinormatividad y sujetan a las resoluciones del Consejo a los mandatos del derecho internacional y a los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a los miembros permanentes a su observancia rigurosa.

La resolución 1373 (2001) manifestó su preocupación por el aumento de actos terroristas “en varias regiones del globo” motivados por la intolerancia y el extremismo”. Aludió expresamente a la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General, citada con antelación,⁵⁵⁷ en lo referente al deber de todos los Estados de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos y de permitir actividades organizadas en su territorio para tal fin. Manifestó su preocupación por la relación estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, la circulación ilegal de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales. Remachó que “los actos,

⁵⁵⁶ Aprobada el 14 de septiembre de 2005.

⁵⁵⁷ R. 1189 (1998).

métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”, y enfatizó que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión son conductas que contravienen a los propósitos y principios rectores de la organización.

Con miras a despejar cualquier duda sobre su obligatoriedad, utilizó la expresión “Decide que todos los Estados... adoptarán...” las siguientes medidas:

- Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo.
- Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos por sus nacionales o realizados en sus territorios para la comisión de actos de terrorismo.
- Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros y recursos de las personas involucradas en el terrorismo, o de las entidades bajo control de estas personas, o bien de las personas y entidades que actúen a nombre de ellos.
- Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades dentro de sus territorios que pongan fondos y recursos a disposición de personas o entidades que realicen o pretendan realizar actos terroristas.
- Se abstengan de brindarles cualquier tipo de apoyo y repriman el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y se elimine el abastecimiento de armas a los terroristas.
- Prevengan la comisión de actos terroristas y desarrollen incluso labores de alerta temprana suministrando información a otros Estados.
- Denieguen refugio a quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo, o apoyan este tipo de actos, o proporcionan refugio.
- Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios con

miras terroristas en contra de otros Estados o sus ciudadanos.

- Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en los diversos aspectos de la cadena terrorista, el financiamiento, la planificación, la preparación y comisión.
- Tipifiquen como delitos graves en sus leyes internas los distintos actos de la cadena terrorista y se prevea una sanción correspondiente con la gravedad de los actos.
- Proporcionen con carácter recíproco el máximo nivel de asistencia en lo referente a las investigaciones y procedimientos procesales y colaboren en la aportación de pruebas.
- Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en las fronteras y se controle con efectividad la emisión de documentos de identidad y de viaje y se neutralice la falsificación y las alteraciones ilegales.
- Encuentren medios para intensificar el intercambio de información en todos los órdenes.
- Cooperen mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales para impedir y reprimir los atentados terroristas.
- Se adhieran a la brevedad a los convenios e instrumentos internacionales sobre la materia y cumplan las resoluciones del Consejo, particularmente las que han impuesto medidas coercitivas.

Fue un conjunto de medidas de índole diversa, alumbradas por el imperativo de la cooperación multilateral para enfrentar un problema inasible de efectos pavorosos.

El 7 de octubre siguiente se inició la campaña militar bautizada en un principio como “Justicia Infinita”, que despertó desazón porque parecía guardar un sentido religioso y se cambió por el nombre más terrenal de “Libertad Duradera”. A las 12.30

horas los Estados Unidos y el Reino Unido abrieron fuego contra blancos en territorio afgano con el lanzamiento de misiles de crucero, desde submarinos y el bombardeo con aviones de combate. La concepción militar integró la actuación de fuerzas especiales, armas de altísima precisión —que no impidieron los daños colaterales— y la asociación con efectivos locales, la Alianza del Norte y desertores de la etnia Pashtun.⁵⁵⁸ La campaña militar altamente sofisticada tuvo la pinza en tierra de los combatientes nativos. En lo que parecen escenas de una guerra surrealista, la caballería de afganos mutilados atacó bajo la cobertura de aviones norteamericanos sin piloto. Ufano, Rumsfeld proclamó que se trató de la primera carga norteamericana de caballería del siglo XXI.⁵⁵⁹

X. EL CAMINO HACIA LA GUERRA

La R. 1441 (2002)⁵⁶⁰ se montó en el cenit de una larga crisis y fue la última resolución adoptada por el CS antes de que los Estados Unidos y el Reino Unido, junto con su coalición de seguidores, se lanzaran contra Irak. Los antecedentes inmediatos se nutren de la agresión terrorista de septiembre de 2001 y las manipulaciones del gobierno norteamericano para atacar a Irak.

En cuatro documentos el presidente norteamericano fue definiendo su postura contra Irak: el Discurso sobre el Estado de la Unión de 29 de enero de 2002; el Discurso en la Academia de West Point del 10. de junio del 2002; el Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de septiembre siguiente, y el Documento sobre la Seguridad Nacional el 17 de septiembre de 2002.

⁵⁵⁸ Biddle, Stephen, “Afghanistan and the future of warfare”, *Foreign Affairs*, EEUU, marzo y abril de 2003, p. 31.

⁵⁵⁹ Rumsfeld, Donald H., “Transforming the military”, *Foreign Affairs*, EEUU, mayo y junio de 2002, p. 21.

⁵⁶⁰ Fue adoptada el 8 de noviembre de 2002 por unanimidad de los 15 Estados votantes: Bulgaria, Camerún, China, Colombia, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Guinea, Irlanda, Mauricio, México, Noruega, Reino Unido, República Árabe de Siria y Singapur.

El primer pronunciamiento ante el Congreso de la Unión, a fines de enero de 2002, aconteció a poco más de cuatro meses de los impresionantes atentados. Exaltados estaban los ánimos y encendidos los sentimientos patrios por el dolor de la tragedia. Afganistán había caído en lo que parecía una victoria sencilla y rápidamente finiquitada. W. Bush tenía todo para el aplauso y arrastrar tras de sí el respaldo de la opinión pública norteamericana. Indicó que la guerra contra el terror apenas se iniciaba y vaticinó —en eso no se equivocó— que sería de larga duración y que seguiría más allá de su gestión. Con vanagloria sentenció que los terroristas que habitaban Afganistán se encontraban ya en las celdas de Guantánamo y, en efecto, algunos de los capturados empezaban a pisar tierra caribeña en los inicios de 2002. Son páginas negras para el régimen universal de los derechos humanos los desmanes en esa prisión y los ocurridos en la cárcel de Abu Ghraib en Irak y las bases norteamericanas en Bagram y Kandahar en Afganistán, en las varias embarcaciones norteamericanas en donde fueron recluidos varios detenidos al comienzo de las hostilidades contra Afganistán, en octubre de 2001, las entregas irregulares⁵⁶¹ de prisioneros a otros países para ser interrogados presumiblemente con métodos de tortura y los vuelos clandestinos para trasladar a los presuntos responsables de terrorismo.

Más substancial en la misma pieza oratoria fue su denuncia sobre la existencia de un terrorismo mundial, un “submundo terrorista” constituido por distintas formaciones, Al-Qaida, Hamás, Hezbolah, la Yihad Islámica, la Jaish —i-Mohammed—. Alertó enfático sobre el peligro de un movimiento terrorista con armas de destrucción masiva: “...debemos prevenir que los terroristas y los regímenes en busca de armas químicas, biológicas o nucleares amenacen a los Estados Unidos y al mundo”. Fue un avance discursivo de la justificación de atacar a Irak bajo ese argumento. No resultaba difícil enarbolarlo con el antecedente del uso de armas químicas por el gobierno de Hussein contra Irán y

⁵⁶¹ *Extraordinary renditions.*

contra la población kurda en su propio territorio, pero es de todos sabido que después de la guerra de 2003, nunca se encontraron las armas.

Punto sobresaliente fue el señalamiento del Eje del Mal. Además de denunciar a las bandas terroristas, señaló con índice de fuego a países presuntamente impulsores del terrorismo y empeñados en el desarrollo de armas de destrucción masiva, principalmente las nucleares. No deja de ser paradójico que el único país que ha arrojado armas atómicas en un conflicto armado y contra población civil, endilgara la misma maldad a sus enemigos. El elenco de países señalados estuvo constituido por Corea del Norte, Irán e Irak, como protagonista principal. Más tarde los bautizaría como los *rogue states*,⁵⁶² en español se utilizaron los calificativos de Estados bribones, Estados canallas, y en portugués *Estados crápulas*. Llama la atención, sin embargo, que los dos primeros, Corea del Norte e Irán, recibieron menciones breves en la solemne alocución. A Corea del Norte la acusó de que estaba armándose con misiles y armas de destrucción masiva mientras mataba de hambre a sus ciudadanos. A Irán le endilgó andar “enérgicamente tras esas armas y exportar el terror, mientras que unos cuantos (los gobernantes) que no han sido elegidos reprimen la esperanza de libertad del pueblo iraní”.

Las baterías se perfilaron hacia el Irak. Lo acusó de desarrollar armas de destrucción en masa:

Irak continúa ostentando su hostilidad hacia los Estados Unidos y apoyando al terror. El régimen iraquí ha conspirado para desarrollar ántrax, gas nervioso y las armas nucleares durante más de una década. Éste es un régimen que ya ha utilizado el gas venenoso para asesinar a miles de sus propios ciudadanos, dejando cuerpos de madres apiñados alrededor de sus niños muertos. Es un régimen que aceptó inspecciones internacionales y luego expulsó a los inspectores. Éste es un régimen que tiene algo que ocultarle al mundo civilizado.

⁵⁶² La palabra *rogue* se traduce como pícaro, pillo, truhán, picaruelo.

Calentaba las calderas de la agresión. Verdad es que de modo imperdonable Hussein usó las armas químicas contra Irán y los kurdos iraquíes, pero las armas de destrucción en masa habían desaparecido desde 1991, y menos fue un gobierno que se amistara con/o patrocinara a los terroristas.

La gestación de ese famoso discurso tiene aristas interesantes. W. Bush encomendó a dos de sus asesores, Michael Gerson y David Frum, que le prepararan un proyecto. Condolezza Rice observó que no parecía conveniente mencionar únicamente a Irak, y de ahí que Irán y Corea del Norte hubieran hecho el papel de figurantes en esa oportunidad discursiva. Los escritores buscaron alguna frase resonante a semejanza de la que empleó John F. Kennedy en su visita a Berlín: “Quien no crea en la dictadura comunista que venga a Berlín”.⁵⁶³ A Frum le brilló el cerebro con la frase el Eje del Odio. Su colega Gerson con mayor intuición publicitaria la compuso y acuñó la versión final, “El Eje del Mal”. El juego de los mensajes subliminales estaba presente; “eje” recordaba a las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial y “el mal” se emparentaba con la frase Imperio del Mal que Ronald Reagan, gurú de los republicanos, le acomodó a la Unión Soviética. El discurso se cocinaba sabrosamente.

No todo es cuestión de discursos, la inclusión de Corea del Norte en el Eje del Mal propició que este país radicalizara su posición frente a la Organización Internacional de Energía Atómica y notificó su retiro del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Presumiblemente la actitud agresiva de los Estados Unidos convenció al país asiático de la necesidad de reforzar sus proyectos nucleares y contar con el arma nuclear como elemento de disuasión ante un eventual ataque preventivo de los Estados Unidos.⁵⁶⁴

⁵⁶³ Woodward, Bob, *Plan de ataque. Cómo se decidió invadir a Irak*, Colombia, Planeta, 2004, pp. 104 y 105.

⁵⁶⁴ Sepúlveda Amor, Bernardo, “El eje del mal y su destino manifiesto”, en Olloqui, José Juan de, *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, UNAM, 2003, pp. 9, 270 y 271.

Con algunas pinceladas enérgicas, W. Bush, ante el Congreso, adelantó veladamente la doctrina del ataque o de la guerra preventiva: “No aguardaré mientras los riesgos se acercan más y más. Estados Unidos de Norteamérica no permitirá que los regímenes más peligrosos del mundo nos amenacen con las armas de destrucción masiva”. En 2002 y 2003 varias voces impugnaron la gratuita afirmación, entre ellas la de Scott Ritter, quien fue miembro durante siete años de la misión de inspección Unscm. En un libro publicado en 2005, dos años después de lanzada la guerra, reiteró sus dichos: la CIA utilizó a la misión para espiar al gobierno iraquí,⁵⁶⁵ y sentenció que el éxito de las inspecciones que condujeran al desarme amenazaba la política de “las sanciones perpetuas” de los EU y el RU cuya finalidad inequívoca fue siempre el cambio de régimen.⁵⁶⁶ Contundente aseveró que Irak se había desarmado en el verano de 2001.⁵⁶⁷

Con los mismos arrestos, el 1o. de junio de 2002 el presidente George W. Bush pronunció un discurso en la Academia Militar de *West Point*, sitio propicio para compartir sus bélicos anhelos. La histórica institución, casa de notables y encumbrados militares, cumplía precisamente en ese año doscientos de su fundación y ese día celebraba la graduación de una nueva generación de cadetes. Al igual que en el Congreso, afirmó que Estados Unidos estaba en guerra y que el conflicto sería prolongado. Volvió a las andadas, el terrorismo estaba indisolublemente ligado a la disposición de armas de destrucción masiva, y los Estados Unidos entraban a un nuevo tipo de conflicto. Superada la Guerra Fría, la estrategia de contener al comunismo por medio de la disuasión nuclear era impropcedente, enfrentar a un enemigo inasible y emboscado con medios tradicionales era a todas luces inviable. Recalcó la complicidad existente entre dictadores y terroristas, a quienes podían entregárseles las temidas armas de destrucción en masa. Tocó el meollo de la doctrina en ciernes: “Si espera-

⁵⁶⁵ Ritter, *op. cit.*, nota 405, pp. 219 y ss.

⁵⁶⁶ *Ibidem*, p. 256.

⁵⁶⁷ *Ibidem*, pp. 290 y ss.

mos que las amenazas se materialicen por completo, habremos esperado demasiado tiempo”, y por si quedaran dudas sobre la conveniencia de atacar primero aun en el caso de no existir un peligro cierto y localizado, remachó: “La guerra contra el terror no se puede ganar a la defensiva. Debemos llevar la batalla hasta el enemigo... En el mundo en el que hemos entrado, el único camino hacia la seguridad es el camino de la acción. Y éste país actuará”. Por primera vez empleó la frase “acción preventiva”.⁵⁶⁸ Levantó su propio fundamentalismo contra el del enemigo: “Estamos en conflicto entre el bien y el mal, y América llamará al mal por su nombre. Al confrontar al mal y a los regímenes ilegales, no creamos un problema, lo develamos, y lideraremos al mundo para oponerlo”. Los aplausos de los cadetes sonaban estruendosos. Me pregunto si alguno de ellos murió o fue herido en la guerra malhadada.

En orden cronológico siguió el discurso del presidente W. Bush en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 12 de septiembre de 2002. Entre la pugna dentro de su gabinete por ir a la guerra unilateralmente o acudir a las Naciones Unidas, prevaleció en ese septiembre un mínimo de sensatez, rodeada, sin embargo, de prejuicios y animosidades. El vicepresidente Cheney, desafecto a las sutilezas diplomáticas, opinó que en su discurso ante el órgano deliberativo debería responsabilizarse a las Naciones Unidas por el incumplimiento del Irak a las resoluciones adoptadas por el Consejo desde el fin de la guerra de 1991, y enfatizó que el papel de los Estados Unidos debería ser el de acudir al rescate glorioso de la Organización.⁵⁶⁹ En el calor de las discusiones entre sus allegados, el poderoso vicepresidente dio a luz una frase que cautivó a Bush. Si la ONU no forzaba al gobierno iraquí a cumplir con las resoluciones adoptadas, se convertiría en una entidad irrelevante.⁵⁷⁰ Grata y melodiosa la

⁵⁶⁸ “Preemptive action to defend our liberty and to defend our lives”.

⁵⁶⁹ Woodward, Bob, *Plan de ataque...*, cit., nota 563, p. 186.

⁵⁷⁰ *Idem*.

palabra a sus oídos, Bush instruyó a Gerson para que preparara un discurso con esa idea, “Vamos a decirle a las Naciones Unidas que deben enfrentarse al problema o resignarse a ser irrelevantes. ¿Entendido?”.⁵⁷¹ La política, la actividad más noble del hombre en sociedad, se ha convertido no solo en los Estados Unidos en un reguilete de frases rimbombantes y de valores escasos.

En la inauguración de la Asamblea número 57, expectante la audiencia, tomó la palabra el presidente norteamericano. Mencionó 38 veces el nombre de Irak o sus equivalentes réginen iraquí o pueblo iraquí. A Saddam Hussein lo mencionó por su nombre en cuatro ocasiones. Contrariamente, omitió su otra frase prestada, pero célebre: “el Eje del Mal”. La Doctrina de la Guerra Preventiva tampoco resonó en una casa en donde rige el artículo 51 de la Carta sobre la legítima defensa. No obstante, dio rienda suelta a sus polémicos fundamentos al señalar que de cara al eventual uso de un arma nuclear por Hussein, deberíamos —usó la primera persona del plural— hacer todo lo posible para prevenir el advenimiento de un día como ese.

Declaró tajante que el régimen iraquí era una amenaza a las Naciones Unidas, a la paz y la seguridad internacionales, y soltó la frase acariciada “¿Servirán las Naciones Unidas al propósito para el cual fueron fundadas o serán irrelevantes?”. El desplante causó irritación. Los observadores entendimos el mensaje al revés, de plegarse la Organización a la obcecada pretensión del presidente norteamericano en turno, se tornaría irrelevante. Además, así se abrió un periodo de ocho semanas para la negociación de una resolución que llevó el numeral 1441 del CS.

Cinco días después de su intervención en Naciones Unidas, el presidente W. Bush dio a la publicidad el documento la “Estrategia nacional de seguridad de los Estados Unidos de América” el 17 de septiembre de 2002,⁵⁷² el más conocido sobre su política

⁵⁷¹ *Ibidem*, pp. 190 y 191.

⁵⁷² “The National Security Strategy of the United States of America”, Washington, The White House, 17 de septiembre de 2002, 31.

de la guerra preventiva y en el cual se amplían y se compactan los anticipos de los discursos anteriores. El tiempo de su divulgación fue bien calculado, primero la intervención en Naciones Unidas en aras de un multilateralismo de dientes para afuera, y en seguida la concreción de la doctrina de corte obcecadamente unilateralista.

El documento es extenso, 31 hojas. La concepción de la seguridad nacional tuvo como punto de partida la preponderancia norteamericana de los Estados Unidos en los asuntos globales y reivindicó el liderazgo en la “guerra contra el terrorismo” para protegerse a sí mismo y a sus aliados y amigos,⁵⁷³ enlazó el uso de la fuerza para repeler las agresiones con un conjunto amplio de medidas para afianzar el modelo de economía mundial de mercado y estimular la vigencia y expansión de los sistemas democráticos.⁵⁷⁴

Sostuvo que los Estados Unidos estaban librando una guerra contra el terrorismo de alcance global, una guerra distinta a cualquier otra del pasado y que debía plantearse en muchos frentes contra un enemigo difuso a lo largo de un tiempo indeterminado.⁵⁷⁵ Conviene tener a la vista algunos párrafos particularmente ilustrativos: “...we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country”,⁵⁷⁶ que reivindica la pretensión de actuar solos al amparo de una visión propia de su muy peculiar derecho a la legítima defensa con carácter preventivo.

⁵⁷³ “Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence”, *idem*.

⁵⁷⁴ “We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent”, *idem*.

⁵⁷⁵ “Freedom and fear are at war, and there will be no quick or easy end to this conflict”, *ibidem*, p. 7.

⁵⁷⁶ En una traducción libre: “no vacilaremos en actuar solos, 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”, *ibidem*, p. 6.

Empleó la expresión “Estados canallas”⁵⁷⁷ y fue más lejos, los caracterizó como aquellos que brutalizan a sus propios pueblos, distraen los recursos nacionales en beneficio de los líderes y que no prestan respeto al derecho internacional y violan los tratados internacionales. Dio vueltas en redondo sobre su obsesión, están decididos a adquirir armas de destrucción masiva, junto con tecnología militar avanzada, y patrocinan el terrorismo alrededor del globo, rechazan los valores humanos básicos y odian a los Estados Unidos. En el blanco se encontraba Irak, que por cierto era ajeno a las conspiraciones terroristas. Parte del documento podría acomodarse bien al propio gobierno de W. Bush como la acusación relativa a la inobservancia del derecho internacional, la violación de los tratados internacionales y el rechazo a los valores humanos básicos.

Más adelante abundó en la trilogía terroristas, Estados canallas y armas de destrucción masiva, combinación macabra que trataba de justificar su determinación de atacar primero. Joyas de su doctrina son los siguientes párrafos:

...los Estados Unidos no pueden únicamente depender de una postura reactiva como lo hicimos en el pasado. La incapacidad de disuadir a un atacante potencial, la inmediatez de las amenazas presentes y la magnitud del daño que podría ser causado por el empleo de armas por nuestros adversarios, no nos permite esa opción. No dejaremos a nuestros enemigos atacar en primer lugar.⁵⁷⁸

Hay otros párrafos sensacionales que se omiten por razones de espacio, pero se rescatan las elaboraciones referidas al derecho internacional:

⁵⁷⁷ “But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists”, *ibidem*, p. 13.

⁵⁷⁸ “...the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today’s threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries’ choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first”, *ibidem*, p. 15.

Durante siglos, el derecho internacional reconoció que las naciones no necesitaban sufrir un ataque antes de que pudieran legalmente emprender alguna acción para defenderse contra el peligro de un ataque inminente. Los académicos y los juristas internacionales a menudo condicionaron la legalidad de la prevención sobre la base de una amenaza inminente y más frecuentemente en razón de una visible movilización de ejércitos, embarcaciones y fuerzas aéreas preparándose para el ataque.⁵⁷⁹ Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios hoy día. Los Estados canallas y los terroristas no persiguen atacarnos usando medios convencionales. Saben que esos ataques fallarían. En cambio, descansan en actos de terror y potencialmente en el uso de armas de destrucción masiva que pueden ser fácilmente conseguidas, entregadas de manera encubierta y usadas sin aviso o advertencia.⁵⁸⁰ Los Estados Unidos han mantenido desde hace tiempo la opción de una acción preventiva para contrarrestar una amenaza significativa contra nuestra seguridad nacional. Entre mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción, y más nos veremos compelidos a tomar una acción anticipada para defendernos a nosotros mismos, aún si prevalece la incertidumbre sobre el tiempo y el lugar del ataque enemigo. Para detener o prevenir tales actos hostiles por nuestros adversarios, los Estados Unidos actuarán, si es necesario, preventivamente.⁵⁸¹

⁵⁷⁹ “For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat, most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack”, *idem*.

⁵⁸⁰ “We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today’s adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction, weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning”, *idem*.

⁵⁸¹ “The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction and the more compelling the case for

Las citas hablan por sí mismas, y cualquier glosa sería un desperdicio de tiempo y de esfuerzo intelectual. La doctrina del ataque preventivo o de la guerra preventiva fue un posicionamiento de corte esencialmente político, orientado a justificar lo injustificable. Es un despropósito y una ofensa a la inteligencia pretender cubrirla con un barniz de legalidad.⁵⁸² La respuesta ha sido una indignada respuesta doctrinal.⁵⁸³

El 16 de octubre de 2002, el Congreso norteamericano autorizó el uso de la fuerza contra Irak. Ello aconteció un mes después del discurso de W. Bush en Naciones Unidas el 12 de septiembre, y solo puede entenderse la resolución del Congreso como un acto de presión contra las Naciones Unidas y particularmente contra el CS vista la determinación del gobierno norteamericano de ir a la guerra, solos o acompañados, con o sin autorización del Consejo. Los considerandos del instrumento legislativo reflejan la paranoia predominante y la asimilación de los argumentos de la Casa Blanca entre los legisladores, no todos, entre ellos, un senador, Barak Obama, votó en contra en el Senado. Dio por cierta la existencia en Irak de armas químicas, de un programa en gran escala para producir armas biológicas y un avanzado programa

taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively", *idem*.

⁵⁸² Ripol Carulla, S., "La nueva doctrina global de defensa preventiva. Consideraciones sobre su caracterización y fundamento", en García Segura, C. y Hernández, Rodrigo, *El Imperio inviable*, España, Tecnos, 2004, p. 147.

⁵⁸³ Cito en calidad de ejemplo a Ávalos Vázquez, Roxana de Jesús, "La guerra preventiva. Consecuencias", en Becerra, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 17-35; Casanovas Oriol y La Rosa, "El principio de la prohibición del uso de la fuerza tras el conflicto de Irak de 2003", en García Segura, C. y Hernández, R., *op. cit.*, nota anterior, pp. 125-140; Gros Espiell, Héctor, "La pretendida legítima defensa preventiva...", *cit.*, nota 95, pp. 189-204; Pérez González, Manuel, "Acción preventiva y legítima defensa en derecho internacional: algunas consideraciones jurídicas", en Méndez-Silva, Ricardo, *Derecho y seguridad...*, *cit.*, nota 90, pp. 55-78.

para producir armas nucleares;⁵⁸⁴ sostuvo que el gobierno iraquí apoyaba y daba abrigo a organizaciones terroristas, incluso afirmó que miembros de Al-Qaida eran responsables de los atentados terroristas del 11 de septiembre y que se encontraban en Irak.⁵⁸⁵ Más aún, hablaba del riesgo de que Irak empleara esas armas para lanzar un ataque contra los Estados Unidos o sus fuerzas armadas o mejor, las entregara a terroristas internacionales, lo que justificaba una acción a cargo de los Estados Unidos para defenderse.⁵⁸⁶

Era el tufo de la defensa preventiva o de la guerra anticipada, el Congreso norteamericano autorizó el uso de la fuerza en los siguientes términos:

Sección 3. Autorización para el uso de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América. A) AUTORIZACIÓN.- El Presidente se encuentra autorizado para hacer uso de las fuerzas armadas según lo determine necesario y de manera apropiada a fin de: 1) Defender la seguridad nacional de los Estados Unidos contra la continua amenaza impuesta por Irak; y 2) Implementar todas las resoluciones referentes a Irak del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.⁵⁸⁷

⁵⁸⁴ “Whereas the efforts of International weapons inspectors, United States intelligence agencies, and iraqi defectors led to the discovery that Irak had large stockpiles of chemical weapons and a large scale biological weapons program, and that Irak had an advanced nuclear program that was much closer to producing a nuclear weapon...”.

⁵⁸⁵ “Whereas members of al Qaida, an organization bearing responsibility por attacks on the United Nations, is citizens, and interests, including the attacks that occurred on September 11, 2011, are known to be in Irak”.

⁵⁸⁶ “..the risk that the current iraki regime will either employ those weapons to launch a surprise attack against the United States or its Armed Forces or provide them to international terrorists who would do so”.

⁵⁸⁷ (Traducción libre) “Sec. 3. Authorization for use of United States Armed Forces. a) AUTHORIZATION. The President is authorized to use the Armed Forces of the United States as he determines to be necessary and appropriate in order to (1) defend the national security of the United States against the continuing threat posed by Irak; and (2) enforce all relevant United Nations Security Council resolutions regarding Irak”.

El párrafo segundo corresponde al alegato de que Irak estaba en incumplimiento de las resoluciones del CS. En última instancia para darle un tenue barniz de legalidad a la guerra de 2003, el Congreso sacó del armario la Resolución 678 adoptada en noviembre de 1990 con motivo de la invasión a Kuwait que autorizó el uso de la fuerza para mantener la paz y la seguridad internacionales en la región. Esta sería una línea de justificación que aparecerá repetidamente manejada por los partidarios de la guerra. El campanazo estaba dado, se autorizaba al presidente a utilizar la fuerza contra Irak y se concedía a sí mismo, a los Estados Unidos de América, la facultad de ejecutar las resoluciones del CS relativas a la crisis. La autorización del Congreso respondió a una concepción ideológica arraigada en la política conservadora norteamericana, para la cual la autorización interna es superior a las obligaciones internacionales del más alto nivel, inclusive pactadas por el propio Estado en uso su soberanía. Las palabras de la señora Jeane J. Kirkpatrick son altamente ilustrativas cuando trató de justificar el unilateralismo de W. Bush. La dama señaló que el uso de la fuerza era legítima, aun si no era autorizada por el CS, y soltó la siguiente perorata: nada en la Carta de las Naciones Unidas puede desafiar los derechos soberanos de los Estados, nadie puede estar en desacuerdo con el derecho fundamental de una nación a defenderse (mas allá del artículo 51), la acción de los Estados Unidos en Irak fue autorizada por el presidente y el Congreso de los Estados Unidos. La embajadora en las Naciones Unidas durante la administración del presidente Reagan remató su argumentación con una cita del vicepresidente Cheney: “los Estados Unidos no necesitan permiso de las Naciones Unidas para usar su fuerza militar”.⁵⁸⁸

⁵⁸⁸ “...the United States has never taken the position that the use off force is legitimate only if it is specifically authorized by the Security Council. Nor could any serious nation have taken such a position in the decade since the UN was established. Nothing in the UN Charter can challenge sovereign rights... no one can disagree with this fundamental analysis of the right of a nation to defend itself or under the appropriate circumstances to enforce a cease fire by military

Las bravatas de los neoconservadores dueños de una Casa Blanca enajenada apuntaban a lanzar un ataque unilateral a la brevedad posible, tal era la posición del presidente W. Bush y de su gabinete, Donald Rumsfeld, secretario de defensa; Richard Cheney, vicepresidente; Paul Wolfowicz, subsecretario de la defensa, acaso el alma negra de ese grupúsculo;⁵⁸⁹ el representante de los EU en Naciones Unidas, Negroponte; miembros ellos del bando apodado los halcones. Aislado, el secretario de estado, Colin Powell, inscrito en el grupo de las palomas, se inclinaba por la opción diplomática y abogaba por contar con el respaldo de las Naciones Unidas a semejanza del precedente de la Primera Guerra del Golfo Pérsico. Prosperó la posición de la Secretaría de Estado que coincidía con la de su principal aliado, Anthony Blair, primer ministro del Reino Unido⁵⁹⁰ para acudir a las Naciones Unidas como paso previo.

El talante de Bush se había transparentado en el discurso del 12 de septiembre en la Asamblea General. Las preocupaciones de los Estados miembros crecían en razón proporcional al aumento de las posibilidades del anunciado desenlace bélico. Ello forzó a la realización de una sesión especial del Consejo de Seguridad los días 16 y 17 de octubre, abierta a todos los miembros de la organización. Participaron 74 Estados de las Naciones Unidas, los 15 miembros del CS, representantes de la Liga de Estados Árabes y de la Organización de la Conferencia Islámica.⁵⁹¹

means. The U.S. action in Iraq had been authorized by the president and the U. S., Congress. As Vice President Cheney commented, the United States requires no 'permission slip' from the UN to use its military". Kirkpatrick, Jeane J., *op. cit.*, nota 370, pp. 289 y 290.

⁵⁸⁹ Laurent, Eric, *La guerre des Bush, les secrets inavouables d' un conflit*, Francia, Plon, 2003, pp. 122 y ss.

⁵⁹⁰ "Bush appears ultimately to have been persuaded by Secretary of State Colin Powell and by Blair that an effort needed to bring the UN on board", Cockayne, James y Malone, David M., "The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Irak", en Lowe Vaughan, Roberts *et al.*, *op. cit.*, nota 25, p. 398.

⁵⁹¹ *Memoria del gobierno mexicano sobre su participación en el Consejo de Seguridad*, p. 144.

Paralelamente, se inició al interior del Consejo una negociación que duró ocho semanas. El 24 de octubre los Estados Unidos y el Reino Unido presentaron un proyecto de resolución que aludía al incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad y exigía el acceso inmediato e incondicional de los inspectores de Unmovic y la OIEA, expulsados en 1998 por la Operación Zorro del Desierto, y la concesión de garantías a su seguridad por parte de Irak. El incumplimiento al proyecto, de ser aprobado, acarrearía graves consecuencias.⁵⁹² Empezaba a delinearse la redacción del instrumento. Lo que estaría por definirse era el significado real de las graves consecuencias, frase clave de las desavenencias a la hora crítica. Francia y la Federación Rusa presentaron propuestas al documento en las que eliminaban la alusión al incumplimiento por parte de Irak, incluyeron referencias de la R. 1284 (1999),⁵⁹³ y preveían la responsabilidad del país de garantizar la seguridad del personal de inspección.⁵⁹⁴

Fijadas las posiciones, unilateralismo *versus* multilateralismo, irrumpieron diversas posiciones para avanzar hacia la guerra o para frenar el absurdo. La *Memoria del gobierno mexicano* contiene una presentación esquemática sobre los puntos en torno a los cuales hubo diferencias y fueron objeto de discusión para arribar a un texto de compromiso. Estos fueron:⁵⁹⁵

- El uso de la fuerza, punto vital para los Estados Unidos y no compartido por varios miembros del Consejo, al menos hasta que se probara que había en efecto armas de destrucción masiva y no se lograran desmantelaran durante el tiempo de la nueva ronda de inspecciones que se preveía en todo caso como último recurso.
- La acción en dos tiempos, entendida como la adopción de una resolución que amenazara con la aplicación de

⁵⁹² *Ibidem*, p. 145.

⁵⁹³ Aprobada el 17 de diciembre de 1999.

⁵⁹⁴ *Memoria del gobierno mexicano...*, *cit.*, nota 591, p. 145.

⁵⁹⁵ *Ibidem*, p. 144.

graves consecuencias en caso de incumplimiento y posteriormente la adopción de una segunda resolución para determinar lo procedente en caso de que se diera el incumplimiento pero en forma alguna como una aplicación automática del uso de la fuerza al desleal saber y entender de quienes ya alistaban portaviones, aviones, helicópteros y armas sofisticadas para arremeter contra Irak. Cabe destacar que la acción en dos tiempos fue la posición que adoptó México en las discusiones del Consejo como miembro no permanente.⁵⁹⁶

- El grado de incumplimiento de Irak. ¿Cualquier incumplimiento daría pie a una acción del CS? Las posturas de los Estados diferían sobre el grado de incumplimiento de las resoluciones que guardaba a Irak en ese momento.
- El régimen de inspecciones que sería encomendado a la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Unmovic), creada por la R. 1284 (1999),⁵⁹⁷ en condiciones de libertad total y sin ningún entorpecimiento por el gobierno iraquí. Contra los informes de inteligencia norteamericanos e ingleses existía la impresión de que ya no existían armas de destrucción masivas, pero faltaban pruebas al respecto, por ello, la reanudación de las inspecciones era una pieza vital para determinar los rumbos del conflicto. De hecho, el 16 de septiembre, cuatro días después del discurso de W. Bush, el ministro de relaciones exteriores de Irak comunicó que su gobierno aceptaba el regreso incondicional de los inspectores y que estaba dispuesto a entablar negociaciones sobre los aspectos prácticos para la reanudación de las

⁵⁹⁶ *Idem.*

⁵⁹⁷ R. 1284 (1999), 17 de diciembre de 1999, apartado A, párrafo primero resolutivo: “Decide establecer, como órgano subsidiario del Consejo, la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Unmovic), en reemplazo de la Comisión Especial” establecida por la R. 687 (1991), *op. cit.*, nota 37.

inspecciones, dato a favor, allanándose a un asunto vital en el que iba de por medio la guerra y la suerte del gobierno, pero lo referente a discutir los aspectos prácticos no podía ni soñarlo, vendría una resolución tomada bajo el capítulo VII que solo le quedaba acatarla en sus términos.

- La imparcialidad y neutralidad del régimen de inspecciones. No eran pocos los señalamientos de que varios inspectores hicieron el papel de espías para los Estados Unidos entre 1991 y 1998.
- Los plazos concedidos para el cumplimiento por Irak. Cuestión crítica pues Estados Unidos ya con los ojos puestos en la guerra prefería un plazo breve, a principios de año, a más tardar en marzo, mientras otros Estados y el propio cuerpo de investigadores solicitaban un plazo de mayor amplitud.
- El posible levantamiento o suspensión de las sanciones. Punto igualmente controvertido, ya que dentro del Consejo, y concretamente entre los miembros permanentes, había criterios contrapuestos. Los Estados Unidos y el Reino Unido cerraban filas para mantenerlas, porque en última instancia su finalidad era el cambio del régimen gubernamental en Irak, y la posición de los otros tres, partidarios de aligerarlas o de plano suspenderlas total o gradualmente según se probara el cumplimiento de Irak con las exigencias del desarme.
- El respeto a la integridad territorial y a la soberanía e independencia de Irak. Es una frase que puede encontrarse en resoluciones relativas a otros casos, pero en el de Irak, implicaba una actualidad enorme por la composición étnica diversa del país, por las posiciones religiosas distintas sobre todo de los tres grupos principales, los chiítas, los sunitas y los kurdos en el norte afines a los kurdos de Turquía en donde actuaba un movimiento secesionista; además de las oposiciones políticas, ya que Saddam Hus-

sein pertenecía al grupo sunita y había ejercido el poder con mano de hierro, las represiones contra los otros dos grupos latían como abismos de desavenencias.

- El establecimiento de una zona libre de armas nucleares,⁵⁹⁸ ideal incluido en la R. 687 (2001) y con dedicatoria a Israel.

Con base en el capítulo VII se aprobó la R. 1441 (2002).⁵⁹⁹ La resolución mostró una vigorosa severidad contra Irak, presupuso la disponibilidad de armas de destrucción en masa e incluso sus ligas con el terrorismo, cuestiones sobre las que no había seguridad en esos momentos y nunca probadas después de la guerra.

La R. 1441 (2002) encomendó a la Unmovic y la Aiea realizar una investigación de campo exhaustiva. Ordenó a Irak proporcionar a las instituciones mencionadas “acceso inmediato, sin trabas, incondicional e irrestricto a todas y cada una de las zonas, incluidas las subterráneas, instalaciones, edificios, equipo, registros y medios de transporte...”, y acceso semejante a todos los funcionarios y otras personas para ser entrevistados, inclusive fuera de Irak, para lo cual debería facilitarse el traslado de las personas y de sus familiares, libres de la presencia de funcionarios del gobierno iraquí.

Del mismo modo, se impuso la obligación al gobierno iraquí de declarar dentro de los treinta días siguientes, de manera “exacta, cabal y completa... todos los aspectos de sus programas para el desarrollo de armas químicas, biológicas, nucleares y misiles balísticos”, así como otras cuestiones relacionadas minuciosamente.

El Consejo acordó reunirse inmediatamente una vez que se contara con un informe suministrado por las entidades revisoras sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones impuestas. Estableció categórico que la falta de cooperación por el gobierno iraquí constituiría “una nueva violación grave de sus

⁵⁹⁸ *Memoria del gobierno mexicano...*, cit., nota 591, pp. 145-147.

⁵⁹⁹ Aprobada el 8 de noviembre de 2002.

obligaciones”. La lectura sesgada de Estados Unidos quiso interpretar que la presentación de un informe en donde se destacara el incumplimiento por Irak sería la base para lanzar la ofensiva militar. Francia, la Federación Rusa y China mantuvieron con firmeza su convicción de que era imprescindible la autorización expresa del CS para la utilización de la fuerza, y por lo mismo, no podía obviarse una segunda resolución.⁶⁰⁰ El mismo Tony Blair, primer ministro del Reino Unido —el perrito faldero de Bush como lo apodaron en su propio país— insistió en la necesidad de una segunda resolución que aprobara expresamente el uso de la fuerza, la famosa y etérea segunda resolución que nunca vio la luz. Una conclusión meridiana derivada de estos entuertos, y en la que hay que insistir, es que la autorización del uso de la fuerza debe ser expresa.

La R. 1441 logró el consenso y una votación unánime, como se ha aclarado, pero este método en apariencia ideal arroja la desventaja de producir redacciones ambivalentes.⁶⁰¹ Desde la aprobación de la R. 1441, los dos bandos cantaron victoria,⁶⁰² para los que se oponían a la opción de la guerra era claro que se necesitaría una segunda resolución; para los otros, de ser necesario, podrían actuar en automático luego de que se determinara el incumplimiento de Irak a sus obligaciones de desarme. Bajo el derecho internacional, los afanes belicistas estaban descalificados. Tan fue así que devino imposible un arreglo y los llamados aliados tuvieron que recurrir a una manipulación amañada de resoluciones antiguas, referidas a la invasión de Irak contra Kuwait

⁶⁰⁰ La intervención del entonces canciller Jorge Castañeda en la Asamblea General de septiembre fijó en fecha temprana la posición del país. De una parte, México condenó los programas armamentistas de destrucción en masa y se opuso a un mecanismo automático de intervención militar de cara al eventual incumplimiento de las resoluciones, punto total de las desavenencias que probaron ser irreductibles. *Cf. Memoria del gobierno mexicano...*, *cit.*, nota 591, p. 149.

⁶⁰¹ *Cf. Ferrer Lloret, Jaume, op. cit.*, nota 142, p. 339.

⁶⁰² Byers, Michael, “Acordando a disentir, la R. 1441 del Consejo de Seguridad y la ambigüedad internacional”, en Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *op. cit.*, nota 583, pp. 113-144.

en 1990, se repite, la 678 (1990), la 687 (1991) y la 1441 (2002) con torcidas interpretaciones para justificar el salto mortal hacia la guerra.

Al inicio de 2003 los tambores de guerra retumbaban y las presiones de los Estados Unidos eran visibles más allá de las bambalinas diplomáticas. Los Estados miembros que se oponían a la solución de las armas y a la lógica de los misiles atravesaron por semanas angustiosas. Chile y México eran los dos Estados latinoamericanos en el Consejo. El libro de Heraldo Muñoz, diplomático chileno, es un testimonio invaluable de aquellos días.⁶⁰³ El autor relata una conversación telefónica con Condolezza Rice, su antigua condiscípula, a quien exploró sobre el problema. Ella le anunció la determinación del gobierno norteamericano de presentar el proyecto de una segunda resolución al Consejo con miras a conseguir la autorización para ir a la guerra. La alta funcionaria fue tajante: “Nos gustaría que nuestros amigos estuvieran con nosotros en esto. Por supuesto, a la hora de votar en el Consejo de Seguridad, no será satisfactorio el abstenerse” y, para evitar dudas, concluyó tajante: “...iremos adelante con o sin el Consejo de Seguridad si es necesario”.⁶⁰⁴ Arrogancia imperialista en todo su esplendor.

A esas alturas, la eventual votación de una segunda resolución en el Consejo se mostraba empantanada, podía haber veto de tres de los miembros permanentes, Francia, Rusia y quizá China, o al menos la abstención de esta, lo que tampoco colmaba las aspiraciones de los EU, recuérdese la exigencia claridosa de Rice: “no será satisfactorio el abstenerse”. Por si fuera poco, para los Estados Unidos y socios se veía difícil alcanzar el mínimo de nueve votos para la aprobación de la segunda resolución.

Las presiones se ejercían con rudeza. Hacia fines de enero, Rumsfeld se lució con una frase que para vergüenza propia y ajena permanecerá asociada a su persona, habló de la vieja Europa: “No veo a Europa como Francia y Alemania, pienso que esa es la

⁶⁰³ Muñoz, Heraldo, *op. cit.*, nota 536, p. 271.

⁶⁰⁴ *Ibidem*, pp. 16 y 17.

vieja Europa, su centro de gravedad se desplazó al Este”. Acusó a estos países y a otros de senectud histórica por la sencilla razón de que no se rendían a las cantaletas del uso de la fuerza. La nueva Europa, contrariamente, era la integrada por los acólitos maleables y arribistas. La paranoia chovinista se apoderó de algunos sectores de la población norteamericana: a las papas fritas se les quitó el nombre de francesas y al vino de la mejor calidad de las bodegas francesas se le echó a las cañerías como un acto de suprema reivindicación nacionalista.

De suma importancia y en un ambiente de expectación tremenda, Colin Powell dirigió un discurso al CS el 5 de febrero, sesión a la que asistieron doce ministros y secretarios de relaciones exteriores de los miembros del Consejo. El encuentro fue transmitido en vivo a numerosos países a través de una aglomeración de cadenas televisivas. Su posición giró en torno a la R. 1441, acusó al régimen de Hussein de incumplir sus obligaciones en materia de desarme. Fundaba su argumentación en fuentes de inteligencia propias y de otros países no identificados, así como en versiones de desertores iraquíes, anónimos también en el discurso. Presentó fotografías tomadas desde satélites que mostraban movimientos, según él, tendentes a ocultar arsenales y fábricas de armas de destrucción en masa; insistió en la negativa del gobierno iraquí de dar acceso a los inspectores a sitios críticos, y en la prohibición a los científicos de hacer declaraciones a los inspectores tal como fue requerido por la resolución 1441. Respecto a las fotografías, los comentarios de Powell —todo un señor, ni quien se lo quite, con Bush padre jugó el papel del multilateralismo en 1990— resultaron vacuos en ese momento del destino. Aclaró cauteloso que las fotografías eran difíciles de ser interpretadas por el común denominador de las personas, incluso para él mismo,⁶⁰⁵ pero narró que había recibido de los expertos, formados a través de una larga y añosa dedicación, la conclusión de que las imágenes delataban fábricas de armamentos y señaló cuatro depósitos

⁶⁰⁵ “The photos that I am about to show you are sometimes hard for the average person to interpret, hard for me”.

de supuestas armas químicas activas;⁶⁰⁶ así sucesivamente, fueron citas de ocasión desmentidas no mucho tiempo después por los acontecimientos. Sentenció que Irak había preferido colocarse en el supuesto de las graves consecuencias previstas en la R. 1441 y rescatando la palabra célebre de W. Bush, subrayó que el Consejo estaba en peligro de caer en la “irrelevancia” si le permitía a Irak continuar desafiándolo sin que hubiera una respuesta efectiva e inmediata.⁶⁰⁷

Campeaba en el elegante salón del CS el escepticismo sobre la información ofrecida por el secretario de estado norteamericano. Con entono diplomático varios oradores, entre ellos el secretario de relaciones exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, y llevando la voz cantante de la causa pacifista Dominique de Villepin, ministro de relaciones exteriores de Francia, abogaron por concederle más tiempo a los inspectores e incluso aumentar su número. Requirieron al secretario de estado norteamericano que entregara a los inspectores su información a fin de que fuera analizada. Buscaban denodadamente una salida pacífica,⁶⁰⁸ resultaba de la mayor urgencia extender el tiempo de trabajo de los inspectores y reforzar al cuerpo revisor. Pero había otro reloj distinto al de la prudencia, aquel cuyas manecillas marcaban la cercanía de la primavera y el advenimiento de temperaturas abrasadoras en el desierto que complicarían las acciones militares de una invasión.

Powell seguramente no concurrió entusiasmado al Consejo ese cinco de febrero con argumentos tan volátiles. Jugó el impúdico papel que le correspondió como alto funcionario del gobierno norteamericano, acorralado por la inercia del poder. Woodward rescata la entrevista de este personaje con el presidente el 13 de

⁶⁰⁶ “The four that are in red squares represent active chemical munitions bunkers”.

⁶⁰⁷ The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/World/2003/feb05/Irak.usa>.

⁶⁰⁸ Organización de las Naciones Unidas, “Security Council hears repeated calls for more time for UN inspections in Irak”, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=6087&Cr=Irak&Cr1=inspect&Kw1=Colin+&Kw2=Powell&Kw3=speech>.

febrero, ocho días después de su deslavada intervención. W. Bush le comunicó su determinación de ir a la guerra.⁶⁰⁹ Powell repuso lealmente “¿Entiende Usted las consecuencias?”, “¿Se da Usted cuenta de que será el propietario de Irak?”, refiriéndose sin duda a las dificultades de la ocupación. W. Bush contestó afirmativamente e inquirió a su subalterno: “¿Está Usted conmigo en esto? Pienso que debo hacerlo, y lo quiero conmigo”. La respuesta de Powell no podía ser otra en la dramática encrucijada: “Estoy con Usted Señor Presidente”.

La desesperación por una guerra anunciada que se agigantaba con ímpetus de avalancha llegó a las poblaciones del mundo. Son imborrables en el recuerdo las manifestaciones contra la guerra los días sábado 15 y domingo 16 de febrero en sesenta países.⁶¹⁰ El motivo era la paz ante una guerra a todas luces demencial. Alrededor de diez millones de personas participaron en la protesta planetaria, incluyendo, para hacer valer con dignidad el honor estadounidense, las concentraciones masivas en ciudades norteamericanas, San Francisco, Nueva York, Washington, entre muchas otras. En Londres se congregaron más de un millón de personas; en Barcelona un millón trescientas mil, doscientas mil en Sevilla, más de seiscientas mil en Madrid. Es decir, más de dos millones en España.⁶¹¹ Es de subrayarse el caso español, porque los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 fue una pavorosa injusticia cometida por el yihadismo enajenado contra un pueblo que se desbordó en esos momentos cruciales a favor de la paz.

La desesperación la pulsamos en la cátedra universitaria. Ese semestre dedicamos el Seminario de Relaciones Jurídicas Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la

⁶⁰⁹ Woodward, Bob, *State of Denial*, cit., nota 518, p. 106.

⁶¹⁰ David Cortright recopiló la memoria de esas concentraciones y las calificó del “Superpoder Pacífico” opuesto al “Superpoder Militar”. Consideró que las manifestaciones de aquel fin de semana fue la protesta contra la guerra más grande de la historia. Cortright, David, *A peaceful superpower, the movement against war in Irak*, EEUU, The Forth Freedom Forum, 2004, p. 106.

⁶¹¹ BBC, “Millions join global anti-war protests”, <http://www.bbc.co.uk/2/hi/Europe/2765215.stm>.

Universidad Nacional Autónoma de México al estudio de la crisis y le hicimos seguimiento día a día. Las manifestaciones del 15 y 16 de febrero nos hicieron pensar por un instante que podían erigirse como un valladar contra la guerra. Hubo una alumna que propuso que la Asamblea General se hiciera cargo del asunto al amparo de la Resolución Unión Pro Paz. No podía prosperar la iniciativa en razón de que el órgano deliberativo está impedido de pronunciarse sobre alguna cuestión mientras el CS se ocupe de ella; además, el augurio de un encontronazo político entre el Consejo (o más bien contra dos de los permanentes) y la Asamblea desanimaría cualquier avance en esa dirección. La votación en el Consejo para una segunda resolución se mostraba reñidísima por la cargada de presiones de los Estados Unidos, hubo quien preguntó en qué orden iban a votar los miembros del Consejo para que México decidiera en ese momento el sentido de su voto. Tampoco. La definición de los votos se da antes de la sesión formal, y así se probó, al punto de que los Estados Unidos y el Reino Unido retiraron el proyecto de una segunda resolución cuando estuvieron ciertos de que habría vetos y de todas maneras no se contaría con la votación mínima de nueve.

21 de febrero. José María Aznar, presidente del Gobierno Español, hizo una escala en México rumbo al rancho de W. Bush en Crawford, Texas, a fin de entrevistarse con el presidente Fox y venderle las bondades de la aventura bélica. Solo la ambición de congraciarse con el presidente norteamericano puede explicar semejante desatino. De más está decir que su solícita intervención cayó en tierras resecaadas. Si creyó que la ascendencia de España en México y en América Latina tendría algún peso para tamaño despropósito se equivocó en rotundidad.

Una minuta registró el encuentro entre W. Bush y Aznar el 22 de febrero.⁶¹² El gobernante español aclaró: “Lo que estamos haciendo es un cambio muy profundo para España y para los españoles. Estamos cambiando la política que el país ha seguido en los últimos 200 años”. Y así era, un giro el timón descomunal

⁶¹² Difundida el 9 de septiembre de 2007 por el diario español *El País*.

movido por el oportunismo lo hizo subirse al carro de la ignominia.

En esa entrevista, el anfitrión comentó que su administración estaba buscando la negociación y aprobación de una segunda resolución, lo que resultó cierto, pues el proyecto fue presentado formalmente al Consejo dos días después, el 24 de febrero, y le advirtió a su preocupado colega español que el texto no haría mención a una aprobación expresa del uso de la fuerza, o sea, no contendría la expresión eufemística de utilizar todos los medios necesarios cuyo significado todo el mundo identificaba. Ello, en buena medida, para salvarle la cara a sus aliados que enfrentaban una fuerte oposición interna. Los dados de la guerra habían sido frotados con devoción y habían sido lanzados de antemano. Enfatizó W. Bush: “estaremos en Bagdad a finales de marzo... Mi paciencia está agotada. No pienso más allá de la mitad de marzo”. Hombre de palabra. En obsequio de Aznar prometió la presentación de una segunda resolución, “...estará hecha a la medida de lo que pueda ayudarte. Me da un poco lo mismo el contenido”. Vaya sinceridad, dijera lo que dijera el instrumento, en caso de aprobarse, la lectura de la Casa Blanca sería la de la aprobación del uso de la fuerza, sin importar mayormente el texto.

En la Minuta se reveló el ánimo hostil contra quienes osaban contrariar sus designios: “Países como México, Chile, Angola y Camerún deben saber que lo que está en juego es la seguridad de los Estados Unidos y actuar con un sentido de amistad hacia nosotros”. Habló de entorpecer el Acuerdo de Libre Comercio con Chile, pendiente de aprobación en el Senado, e insinuó que Angola, país receptor de ayuda para el desarrollo de Estados Unidos, podía ver comprometidos los fondos con los que era beneficiado.

En consonancia, las presiones contra México y otros países miembros del CS se presentaban tremebundas. El 22 de febrero la prensa divulgó,⁶¹³ un día después de la inoportuna visita del

⁶¹³ *El Universal*, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.htm?id_not=1406&tabla=primera.

presidente del Gobierno Español, las declaraciones del embajador norteamericano, Tony Garza, vestido a la moda neoconservadora: “No estamos pidiendo que México le haga un favor a Estados Unidos. Esperamos que México actúe sobre la base de sus propios intereses y sus responsabilidades con la comunidad internacional...”, “En los tiempos de bonanza todos tus amigos saben quién eres; en los de adversidad, tu sabes quiénes son tus amigos”, y pidió que el país y su gobierno actuaran con “valentía política”. El diplomático hacía suya con graznidos de garza la vetusta consigna, estás con nosotros o contra nosotros. Nada nuevo bajo el sol, así pensaba Washington.

Al frente de Unmovic quedó el diplomático sueco Hans Blix, quien dio un ejemplo de dignidad por su lucha denodada a favor de la independencia y la imparcialidad de la Comisión. No estuvo a salvo de presiones,⁶¹⁴ pero encauzó el trabajo con meticulosidad. La actividad de los inspectores fue particularmente intensa entre noviembre de 2002, a resultas de la adopción de la resolución 1441, y el 18 de marzo de 2003. En este lapso se realizaron 700 inspecciones en 500 sitios diferentes. A ese momento no se habían encontrado armas de destrucción en masa. En septiembre del mismo año, ya bajo la ocupación de los Estados Unidos y el Reino Unido, David Kay indicó que no existían armas de destrucción en masa en Irak, y en octubre de 2004, su sucesor, Charles Duelfer, confirmó la información.⁶¹⁵ Paul Wolfowitz, subsecretario de la defensa, con lujo de cinismo, declaró en julio de 2003 que el asunto de las armas de destrucción masiva fue escogido por razones burocráticas, pues era el único argumento que podía concitar a los distintos sectores de la vasta administra-

⁶¹⁴ “Hans Blix llama ‘bastardos’ a los miembros del Gobierno de EEUU por socavar su trabajo en la ONU”, *El Mundo*, jueves, 12 de junio de 2003, <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/06/11/internacional/1055309904.html>.

⁶¹⁵ Blix, Hans, “Iraq. Use of Force. Reform of the UN”, conferencia impartida en Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, University of Cambridge, III Text, 24 de noviembre de 2004, http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/blix_24112004.pdf.

ción pública norteamericana.⁶¹⁶ En 2010, Hans Blix en la visión retrospectiva calificó a la guerra de 2003 como ilegal y sostuvo que una segunda resolución hubiera sido necesaria y que de haber tenido más tiempo para continuar con las labores de inspección se hubieran desmentido la información de inteligencia de los Estados Unidos y del Reino Unido.⁶¹⁷

El 24 de febrero los Estados Unidos, España y el Reino Unido registraron en el CS el proyecto S/2003/215. El diplomático mexicano Ulises Canchola⁶¹⁸ aportó luces sobre su contenido. En los párrafos del preámbulo se leía:

Recordando que en su resolución 687(1991) había declarado que la cesación del fuego estaría subordinada a que el Irak aceptara las disposiciones de esa resolución, y que la resolución 1441 (2002) había concedido al Irak una última oportunidad, que había incurrido y seguía incurriendo en violación grave de sus obligaciones, recordando igualmente que en su resolución 1441 (2002) había decidido que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por el Irak y el hecho de que dejara en cualquier momento de cumplir esa resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirían una nueva violación grave.

Decide que Irak no ha aprovechado la última oportunidad que le concedía la resolución 1441 (2002).⁶¹⁹

Nada más, el proyecto era un intento tan opaco, insulso y descarado para consagrar el carácter automático del uso de la fuerza indicando meramente que Irak no había aprovechado la última

⁶¹⁶ Citado por Takur, Ramesh, *The United Nations, peace and security*, EEUU, Cambridge University Press, 2006, p. 227.

⁶¹⁷ BBC, "Iraq inquiry: Former UN inspector Blix says war illegal", 27 de julio de 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-10770239>.

⁶¹⁸ Canchola Gutiérrez, Ulises, "Análisis jurídico del régimen resolutorio adoptado por el Consejo de Seguridad respecto a Iraq y el uso de la fuerza por parte de una coalición de Estados", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004, pp. 112 y 113.

⁶¹⁹ *Ibidem*, p. 113.

oportunidad. Un gatillo ultrasensible para ser activado de contar con una votación convenenciera.

Pocas veces en el vivir del Consejo la definición de los votos ha ocurrido con tanto dramatismo. A fines de febrero las contrapositiones chocaban insalvables. De una parte se alineaban Estados Unidos, el Reino Unido y Bulgaria. En contra estaban Francia, Rusia y China con una diplomacia silente, pero previsiblemente ostentando la misma postura. De los no permanentes, Alemania y Siria se oponían a la vía armada. Había otros seis no permanentes que no habían exteriorizado su posición, al menos abiertamente, Camerún, Pakistán, Guinea, Angola, México y Chile, grupo conocido en esos días como el U-6, la letra U significando la palabra en inglés *undecided*.⁶²⁰

Conviene poner sobre relieve la importancia que cobraba el sentido de los votos. Francia y Rusia se oponían, pero si en la votación se abstendían, el resultado serían votos a favor de EU y el UK, pues no se interpondrían vetos. Por el contrario, los indecisos, si se abstendían o votaban en contra de la segunda resolución, podían evitar que se lograra la mayoría necesaria de nueve votos, pero ello en oposición abierta con los dos permanentes.

Aunque hubiera veto de Francia, Rusia y, eventualmente de China a una segunda resolución en los términos amañados del proyecto anglo-americano, los patrocinadores se conformaban con alcanzar una mayoría de nueve votos para mostrar simbólicamente a la opinión pública, principalmente a la norteamericana, que disponían del número exigido de votos, pero que el veto de la vieja Europa y hasta de China, país ese sí más viejo que la historia, como lo llamó Charles De Gaulle, bloqueaban su belicidad altruista. Un voto en uno o en otro sentido podía tener un peso incontestable y, por ello, para los permanentes que se oponían a la guerra resultaba vital que los indecisos se pronunciaran en el mismo sentido. De ahí el cruce de llamadas telefónicas y de reuniones al más alto nivel, entre jefes de gobierno, cancilleres y embajadores.

⁶²⁰ Muñoz, Heraldo, *op. cit.*, nota 536, p. 53.

El 27 de febrero, tres días después de presentado el adfesio de proyecto de resolución, los presidentes de Francia y de Chile, Chirac y Lagos, sostuvieron una conversación telefónica. El chileno puso en claro la necesidad de que se clarificara el voto de Francia y lo dijo en tono parsimonioso: “Vea señor Presidente, para mi abstenerme en la resolución es equivalente a votar en contra de Estados Unidos; pero si usted se abstiene, quiere decir que vota a favor de Bush”. El 1o. de marzo el representante de Francia en las Naciones Unidas llamó aparte al representante chileno y le confió que por instrucciones de Chirac le explicaba que tenía la decisión de vetar la aprobación de la segunda resolución.⁶²¹

Tal vez a causa de ese episodio, Francia, Rusia y Alemania (este miembro no permanente) optaron por hacer una definición pública. En una declaración conjunta del 5 de marzo señalaron que impedirían que se aprobara una resolución que permitiera el uso de la fuerza y asumirían todas sus responsabilidades.⁶²² Era un aviso de su decisión de votar en consecuencia, en el caso de los dos permanentes implicaba el veto, en el de Alemania el voto en contra.

El reloj marcaba un agobiante *tic tac*. Los seis indecisos se reunieron a instancias de Chile el 8 de marzo por la mañana para considerar la elaboración de un proyecto de resolución compromisorio, con miras de conceder una moratoria de tres semanas. Cualquier lapso adicional era oro molido. El U-6 estuvo empeñado en sus labores diplomáticas los días siguientes, pero el 14 de marzo por la mañana —pocos días antes del inicio de la guerra—, el representante de los Estados Unidos en Naciones Unidas, John Negroponte, telefoneó al representante mexicano y lo conminó a que no se presentara ese proyecto de resolución. No querían escollos en su viaje hacia la guerra y advirtió que en caso de hacerlo, la iniciativa sería considerada un acto hostil. A su vez,

⁶²¹ *Ibidem*, pp. 76 y 77.

⁶²² Mc Goldrick, Dominic, *op. cit.*, nota 395, p. 82; Muñoz, Herald, *op. cit.*, nota 536, p. 51.

el secretario de estado Colin Powell, ya portando uniforme de halcón, habló telefónicamente con los cancilleres de los otros cinco países del grupo con la misma advertencia.⁶²³ Así se esfumaron los buenos propósitos del efímero grupo U-6.

En el último momento, la Doctrina Bush de la Guerra Preventiva quedó relegada, la ilusión de una segunda resolución cayó en el abandono diplomático, ni siquiera los nueve votos para lograr la mayoría calificada con o sin veto podía reunirse. La única opción que hubiera podido detener la invasión era precisamente el exilio de Hussein y su familia, pero este prefería sacrificar a su pueblo antes que dejar el poder y quedar a la deriva. De hecho, W. Bush le había comentado a Aznar, según se lee en el memorándum de Crawford, que existía la posibilidad de que Hussein se exiliara o, en términos menos comedidos, de que fuera asesinado.

El 16 de marzo tuvo lugar en las islas Azores la reunión de W. Bush, Blair y Aznar como una última oportunidad para que Saddam Hussein se desarmara u optara por el exilio. Rumbo a las Azores, Bush insinuó que la decisión para ir a la guerra ya estaba tomada y que era cuestión de días para que el conflicto se desatara. “Tenemos que reconocer que algunas amenazas son tan graves y sus consecuencias tan terribles, que tienen que ser extirpadas incluso con la fuerza militar”.⁶²⁴ Las palabras de Javier Solana, alto representante de la Unión Europea y la Seguridad Común, ilustran sobre el ánimo prevaleciente en los mundillos diplomáticos: “Hay pocas razones para la esperanza”.

Al día siguiente, el 17 de marzo, en la imparable cuenta regresiva, los tres países patrocinadores retiraron el proyecto de la segunda resolución. El representante permanente de los Estados Unidos en Naciones Unidas dirigió una carta al presidente del CS en donde explicitó que la iniciativa militar estaba basada en la R. 678 (1990) y en la R. 687 (1991). Arguyeron que la primera había autorizado el uso de “todos los medios necesarios” para obligar a Irak a retirarse de Kuwait y para “reestablecer la paz y la segu-

⁶²³ *Ibidem*, pp. 65-68.

⁶²⁴ *El Mundo*, 16 de marzo de 2003.

ridad internacionales en la región”.⁶²⁵ Era una lección aprendida de memoria. Asimismo, la R. 687 había dado bases para la celebración de un armisticio con Irak en 1991, mismo que estuvo condicionado al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo instrumento. En la óptica de los guerrreadores, toda vez que persistía un incumplimiento manifiesto de la R. 687, el armisticio quedaba invalidado. Solo que existía un pequeño detalle, ese acuerdo había sido pactado por el CS y no era potestad de dos de sus miembros permanentes decretar sin más su terminación.

Sincronizados los acontecimientos, el mismo 17 de marzo, el presidente W. Bush dirigió un ultimátum a Saddam Hussein, el líder iraquí, y sus hijos para que abandonaran Irak en un lapso perentorio de 48 horas. El rechazo a esta condición daría lugar a un conflicto militar que comenzaría en el momento de su propia elección. Iluminado indicó que el CS no había estado a la altura de sus responsabilidades. Por ello, los Estados Unidos asumirían aquellas que le correspondían.⁶²⁶ Esto lo había anticipado la autorización del Congreso estadounidense.

El gobierno del Reino Unido siguió los mismos pasos. Un grupo de internacionalistas británicos y europeos dirigieron una carta al primer ministro Tony Blair cuestionando la opción unilateral.⁶²⁷ La respuesta oficial a la misiva fue un amasijo de malas razones e insuficiencias argumentales sobre los antecedentes de las resoluciones 678, 687 y 1441.⁶²⁸

⁶²⁵ No fueron pocos los doctrinantes que respaldaron esa interpretación. Véase, por ejemplo, Bermejo García, R. y Ruiz Miguel, C., “La legalidad de la reanudación de la guerra de Irak”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004, pp. 67-86.

⁶²⁶ Cockayne, James y Malone, David, D., *op. cit.*, nota 400, p. 401.

⁶²⁷ “...there is no justification under International labor the use of military force against Irak... Neither Security Council Resolution 1441 nor any prior resolution authorizes the proposed use of force in the present circumstances”, en Sands, Philippe, *Lawless world, America and the making and breaking of global rules from FDR's Atlantic Charter to George W. Bush's illegal war*, EEUU, Viking Penguin, 2005, pp. 187 y 188.

⁶²⁸ *Ibidem*, pp. 188 y 189.

El 19 de marzo, satisfecho el trámite de una justificación carente de sustentos, se iniciaron los bombardeos sobre Bagdad que en la televisión y captados a la distancia despedían una luz verdosa, espantosamente muda en las pantallas y estruendosas sobre el cielo victimado de la ciudad. El mismo día, Koffi Annan, pesadoso, dirigiéndose al CS, expresó: "...este es un día triste para las Naciones Unidas y para la comunidad internacional".⁶²⁹

XI. LAS LÁGRIMAS DE COCODRILO

En la encrucijada fue preferible que el CS no autorizara el uso de la fuerza contra Irak y que las Naciones Unidas no se convirtieran en cómplices silentes de la ofensiva como había ocurrido en varios casos del pasado.

Luego de una semana del inicio de los bombardeos, el CS con la Resolución 1472,⁶³⁰ pidió a las partes involucradas en el conflicto que cumplieran "estrictamente las obligaciones contraídas en virtud del Derecho Internacional, en particular los convenios de Ginebra y el Reglamento de la Haya, incluidas las obligaciones relativas a las necesidades civiles esenciales del pueblo iraquí". Instó a la comunidad internacional a que prestara asistencia humanitaria inmediata al pueblo iraquí y abordó otros pormenores del Programa Petróleo por Alimentos. No fue posible frenar una guerra ilegal, ello era imposible cuando la superpotencia y su fiel aliado británico decidían saltarse las trancas normativas. De cara a lo inevitable, llamó a las buenas conciencias para que se respetara el derecho internacional, el derecho internacional humanitario y se brindara auxilio a la sufrida población iraquí.

El 9 de abril las tropas de la coalición tomaron Bagdad. El imaginario heroico de resistir casa por casa de los defensores ce-

⁶²⁹ Citado por Cockayne, James y Malone, David M., *op. cit.*, nota 400, p. 403.

⁶³⁰ Fue adoptada el 28 de marzo de 2003 por unanimidad de los 15 Estados votantes: Alemania, Angola, Bulgaria, Camerún, Chile, China, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Guinea, México, Pakistán, Reino Unido y República Árabe de Siria.

dió ante el empuje colosal de la superioridad militar de los invasores y seguramente por la estrategia de no ofrecer un frente abierto como parece atestiguarlo la insurgencia iraquí posterior. El 1o. de mayo el presidente W. Bush se arribó victorioso en un avión de combate al portaaviones Abraham Lincoln y rindió teatralmente el parte televisivo “Misión Cumplida”.

El CS aprobó la R. 1483 (2003)⁶³¹ y reconoció al Reino Unido y a los Estados Unidos como potencias ocupantes y les confirió la calidad de Autoridad, a la que instó a promover “el bienestar del pueblo iraquí mediante la administración efectiva del territorio, en particular tratando de restablecer condiciones de seguridad y estabilidad y crear condiciones en que el pueblo iraquí pueda decidir libremente su propio futuro político”. Los miembros del CS trataron de que al texto no lo cubriera un barniz de legitimación a posteriori de la guerra. Quien por esas fechas fue representante de México ante la ONU, y parte del Consejo de Seguridad, Aguilar Zínser, trató de insistir en esta aclaración, refiriéndose a la R. 1483 (2003) señaló: “No se legitimó la invasión. La invasión era un hecho consumado. Lo que teníamos enfrente, como lo tenemos hoy, es una potencia ocupante que tenía que cumplir con sus obligaciones como tal, algo que Estados Unidos aceptó con recelo...”.⁶³² Y es cierto, no existe mención alguna sobre una legitimación expresa, pero el sentido de la resolución no se concilia con la gallarda resistencia de los países que formaron un frente digno contra la guerra. En los juegos del poder seguramente no había otra opción.

Sobre los hechos consumados y tras punzantes diferencias, el CS arribó a puntos de acuerdo. La atención de los problemas humanitarios era urgente y las NU no podían amurallarse en un recinto de virtud, distante en su sede neoyorquina. Concluida la

⁶³¹ Fue adoptada el 22 de mayo de 2003 por mayoría de 14 Estados votantes: Alemania, Angola, Bulgaria, Camerún, Chile, China, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Guinea, México, Pakistán y Reino Unido. Con el voto en contra de República Árabe de Siria.

⁶³² Aguilar Zínser, A., entrevista de Nava, J. N., *El vortex del mal*, México, Edamex, 2004, p. 95.

guerra era indispensable el trabajo de campo. Hubo quienes pagaron las consecuencias, muchos. Fue patético el final del representante del secretario general, el afamado diplomático brasileño Sergio Vieira de Mello, muerto en el atentado terrorista contra el Hotel Canal en Bagdad, el 19 de agosto de 2003, junto con 21 funcionarios de la ONU.

El CS tomó conocimiento de que se había constituido un Fondo de Desarrollo para el Irak y le solicitó al secretario general que en un término de seis meses transfiriera la administración de las actividades restantes del Programa Petróleo por Alimentos a la Autoridad y le encomendó que trasladara de inmediato mil millones de dólares de la cuenta bloqueada al pomposamente llamado Fondo para el Desarrollo.

Nada se dijo sobre las armas de destrucción masiva. La Resolución levantó las sanciones, determinó que el 5% de las ventas petroleras se depositara en el Fondo de Indemnización, alentó al pueblo iraquí a determinar libremente su propio futuro político y a controlar sus propios recursos naturales. Manifestó su determinación “de que llegue pronto el día en que los iraquíes se gobiernen a sí mismos”.

CONCLUSIONES

- El Consejo de Seguridad ostenta la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales conforme a la Carta de las Naciones Unidas. La responsabilidad primordial entraña la existencia de una responsabilidad secundaria o subsidiaria que reside en la Asamblea General. Es secundaria su responsabilidad porque esta se desenvuelve en el ámbito declarativo, y porque según la Opinión Consultiva de la Corte Internacional de Justicia *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, solo puede tomar acción cuando no sea de orden coercitivo, facultad reservada al Consejo en el capítulo VII de la Carta.
- El Consejo de Seguridad arroja saldos encontrados. Mantiene el vicio original de la permanencia y del veto. Hay toda una letanía de reclamos y de peticiones para eliminar o moderar el uso del veto y para que su composición se reconforme, tenga mayor representatividad e incremente su efectividad en la sucesión de crisis del mundo. Por otro lado, y sin necesidad de una gran dosis de realismo, es el único órgano en la sociedad internacional organizada, dotado de la potestad ejecutiva para acercar a las partes en conflicto, para tomar medidas coercitivas y constreñirlas a la observancia del régimen de seguridad colectiva, y aun, para encarar nuevos desafíos como los gestados en crisis internas.
- En la evolución del mundo, la visión del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales implica hoy día no solo afrontar contingencias y emergencias graves, sino pre-

venir los conflictos, y ello obliga a establecer compromisos y actividades conjuntas con la Asamblea General y todo el aparato de Naciones Unidas, el Consejo Económico y Social y los organismos especializados y agencias de la familia institucional de Naciones Unidas. En esta “responsabilidad compartida” que ensancha notablemente las posibilidades de “la responsabilidad primordial” del Consejo tienen cabida igualmente las organizaciones no gubernamentales y la asociación con entidades internas cuando se trata de atender problemas del orden doméstico de los Estados.

- Al funcionar el Consejo en torno a cuestiones urgentes, rigen imperativos políticos que a su vez pueden desatar una nueva escalada de complicaciones que por la falta de consenso pueden terminar en rupturas irreconciliables y sumirlo en la inacción. La campaña de la Organización del Tratado del Atlántico del Norte contra la ex-Yugoslavia en 1999 es una prueba incontrovertible del desencuentro y de un desenlace al margen de las Naciones Unidas. En el mismo tenor, la determinación de los Estados Unidos y del Reino Unido de la Gran Bretaña de ir a la guerra contra Irak en 2003 cobró forma una vez que les fue imposible a los dos permanentes conseguir la autorización del Consejo de Seguridad, por velada que fuera.
- Al concluir la Guerra Fría se atenuaron las enemistades encendidas y dieron el paso a la colaboración entre los dos bloques, antaño antagónicos, lo que ha permitido al Consejo superar el marasmo en el que estuvo sumido más de cuarenta años. Durante la bipolaridad excluyente se aprobaban quince resoluciones por año y en los tiempos que corren, el promedio es de sesenta. El aumento cuantitativo va del brazo con una ampliación notable de la agenda del CS. El clima del entendimiento ha mejorado, aunque pocos ilusos creyeron en el advenimiento del mejor de los mundos imposibles. El veto ha dejado de usarse con soltura, pero en las reuniones informales previas a una votación

suele enarbolarse y, aun cuando no rija para las cuestiones de procedimiento, también su sombra puede aparecerse. Además, en aras del consenso, suelen aprobarse resoluciones vagas con consecuencias impredecibles.

- Lo grave del tan llevado y traído derecho de veto, es que opera no únicamente para los asuntos de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como debería ser, sino para cuestiones sensibles de la vida de la organización, como la admisión de nuevos miembros y el nombramiento del secretario general, situaciones de privilegio que se reproducen en numerosas cuestiones de la vida de la Organización. Al analizarse la emisión de los vetos desde el nacimiento de la institución se constata que el mayor número ha operado en ámbitos distintos al del sistema de seguridad colectiva.
- Un reclamo sentido de los Estados miembros se dirige a la estructura del Consejo. En 1963 se aprobó la ampliación del Consejo de 11 a quince miembros para que reflejara la transformación del mundo que dejaba atrás el oprobio del colonialismo. Para el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas en 1995 se acarició el propósito de aumentar el número de miembros y se manejaron propuestas variopintas tanto en la cantidad como en la naturaleza de eventuales nuevos miembros. En la Declaración del Milenio de 2000 se hizo el voto de laborar en una modificación del Consejo.
- La Guerra de Irak en 2003 extendió el desánimo y el desencanto. Koffi Annan, secretario general, constituyó el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio para analizar la situación imperante en el mundo y el funcionamiento de la ONU. Uno de los puntos que abordó fue precisamente el de la reforma del Consejo y se sirvió del abultado material que se había venido elaborando. El Grupo alumbró dos modelos de reforma del Consejo que abrió la puerta al surgimiento de otras propuestas, protagonizadas por varios Estados, la del Grupo de los cuatro, la del

Grupo Unidos por el Consenso, la de los países africanos, y una posición muy pálida de los Estados Unidos.

- Los intentos de reforma naufragaron, no solo por los recelos de los miembros permanentes, sino por las oposiciones entre los grupos actuantes en 2004 y 2005. A la vista se encuentra 2015, cuando se festejarán los setenta años de existencia de la Organización y es probable que resuciten los planteamientos o versiones con algunas variantes compromisorias. Pero la crisis financiera que ha surcado al mundo y que se ensaña particularmente con la Unión Europea, con efectos globales, acaso pueda eclipsar las aspiraciones de reforma.
- La reforma del Consejo de Seguridad ha quedado en suspenso, pero la dinámica del diario suceder ha ampliado notablemente sus funciones. El supuesto de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales ha sido maleable para enfrentar situaciones diversas. Ha constituido las célebres Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ha actuado como legislador y ha creado tribunales *ad hoc* y tribunales mixtos, ha hecho presencia en crisis internas y ha afrontado problemas de rango novedoso, como el terrorismo, la piratería y la proliferación de armas de destrucción en masa. Igualmente, ha abierto nuevas vertientes en su seno, como la situación de las mujeres y los niños en los conflictos bélicos; se ha interiorizado en el estudio del “Estado de derecho internacional” y en el concepto de la responsabilidad de proteger. Si no fuera por la persistencia del vicio original y de la indomable contaminación política que de vez en vez lo asola, el universo que cubre el CS se antoja fascinante.
- No puede perderse de vista que abrir una reforma formal en algún punto específico de la Carta podría conducir a maniobras perfiladas a modificar cuestiones sensibles, como la prohibición del uso de la fuerza o a la legítima defensa individual o colectiva, de cuyo sometidas a la tortura de interpretaciones libérrimas. Singularmente, la cri-

sis de 2003 abrió las puertas a numerosos planteamientos que tachaban a la Carta de anacrónica y lanzaban fanfarrias a la utilización de la fuerza en un mundo cambiante, distinto al de 1945.

- Las sanciones en el caso de Irak, en vigor a partir de 1990, tuvieron consecuencias devastadoras para la población. Con la invasión de 2003 fueron suspendidas de facto, pero solo se eliminaron institucionalmente en 2010 con la Resolución 1957 (2010). Ello despertó la inquietud y la urgencia de redefinirlas, hacerlas selectivas y focalizarlas en los gobernantes y en los responsables de los actos punibles. A no dudarlo, es plausible la atenuación de las sanciones, han dejado de aprobarse con una naturaleza general e indiscriminada, pero en la realidad no es posible aislar a la población totalmente de las medidas dictadas contra los gobernantes o incluso contra personas o grupos.
- La prohibición del uso de la fuerza, norma imperativa del derecho internacional, ha sido severamente ignorada. Enfrentó su máximo desafío con la guerra de Irak de 2003. Insostenible, reprochable por todos conceptos, la doctrina Bush de la guerra preventiva trastocó los principales elementos reguladores del orden internacional a cuya edificación contribuyeron significativamente los Estados Unidos en 1945. Pasados y sufridos los meses previos a la guerra en los recintos de la ONU, la evaluación retrospectiva del funesto episodio se pronuncia claramente en contra del unilateralismo.
- Un abuso escandaloso se devela en la distorsión del régimen de la legítima defensa, la única opción dejada a los Estados para usar la fuerza. Las interpretaciones retorcidas del artículo 51 de la Carta han parecido estar en oferta. “Cientos de veces ha sido utilizada desde 1945”, sentenció el Grupo de Alto Nivel. Engendro de los desvaríos y las desviaciones ha sido la tesis de la defensa preventiva, sin que haya tenido nunca una validación jurídica y, sin embargo, se vistió de gala con la modalidad de la guerra preventiva

del presidente George W. Bush. Otra salida ha sido la de la legítima defensa acumulativa, o sea, la fusión de varios incidentes de calado menor para justificar un ataque armado de mayor entidad, empleada inclusive para desalentar ataques del futuro.

- La invasión y anexión de Kuwait por Irak a principios de agosto de 1990 concitó al Consejo para trabajar acorde con los nuevos vientos que soplaban al clausurarse el largo periodo de la Guerra Fría. Fueron aprobadas trece resoluciones entre el 2 de agosto y el 28 de noviembre de 1990. La de esta última fecha, la R. 678 (1990), fijó un ultimátum al 15 de enero de 1991 para que Irak se retirara de Kuwait, y autorizó al grupo de países que estaban colaborando con el gobierno de Kuwait a emplear todos los medios necesarios para hacerla cumplir. Al no contar las Naciones Unidas con un ejército propio para la aplicación de las medidas previstas en el artículo 42 de la Carta, se ha delegado la responsabilidad primordial a un grupo de Estados con escasos controles por el CS. La frase “emplear todos los medios necesarios” ha cobrado carta de naturalización en la jerga del Consejo como eufemismo que matiza los escrúpulos de usar de la fuerza.
- La llamada Primera Guerra del Golfo Pérsico se inició al cumplirse el término del ultimátum cuya culminación fue la derrota de Irak a fines de febrero. El Consejo aprobó la Resolución 687 (1991) el 3 de abril de 1991. Las sanciones que había impuesto el Consejo desde el seis de agosto de 1990 para forzar el retiro de Kuwait fueron extendidas con un objetivo distinto, obligar al país a destruir sus armas y programas de destrucción en masa, a cubrir indemnizaciones por los daños causados con motivo de la invasión a Kuwait, a pagar los costos del programa de supervisión del desarme y más tarde los del Programa Petróleo por Alimentos, establecido con miras a permitir la venta de petróleo para la adquisición de bienes humanitarios. Con el andar de los

años habría de transparentarse que el objetivo final de los Estados Unidos y del Reino Unido era la eliminación de Saddam Hussein como gobernante de Irak.

- Los casos de Afganistán e Irak en el Consejo de Seguridad quedaron enlazados. A raíz de los atentados terroristas de 1998 contra las dos embajadas estadounidenses en África, el Consejo, mediante las resoluciones 1267 (2009) y 1333 (2000), condenó a Afganistán por abrigar al grupo terrorista de Al-Qaida y permitir que su territorio fuera usado para el establecimiento de campos de entrenamiento. Los instrumentos demandaron la entrega de Usama bin Laden y dictaron medidas coercitivas tanto para la entidad estatal como para la formación terrorista y específicamente para su dirigente. Cuando sobrevinieron los atentados de 2001 en suelo americano, el Consejo ya no adoptó una nueva resolución, bastó una declaración del presidente del órgano exigiendo el cumplimiento de la Resolución 1333.
- Al día siguiente de los atentados de septiembre de 2001, el Consejo aprobó la resolución 1368 (2001) y dos semanas después la 1373 (2001). Ambas contuvieron en el preámbulo una mención al derecho de la legítima defensa, y al final, la frase “decide (el Consejo) seguirse ocupando de la cuestión”. Los Estados Unidos optaron por ampararse en esa mención a fin de actuar por su cuenta en desdoro de la autoridad del Consejo de Seguridad que había determinado que un acto de terrorismo internacional vulnera la paz y la seguridad internacionales y que estaba en aptitud de seguirse ocupando de la crisis. Ni siquiera se tramitó una resolución que aprobara el uso de la fuerza bajo la frase sacramental de usar todos los medios necesarios. Así empezó la guerra contra Afganistán. Corrió mucha tinta sobre este asunto, una vigorosa corriente doctrinal condenó el abuso de la legítima defensa, no por virtuosismo jurídico, sino porque la erosión del régimen de paz de las Naciones Unidas, tarde o temprano, se traduce en agravios mayores

como lo probó la guerra de 2003.

- Particular significado cobró la Resolución 1373 (2001). Con ella, el Consejo estrenó sus habilidades como legislador. En su esencia el órgano había estado abocado al tratamiento de casos y crisis específicas. De cara al terrorismo, magnificado por el impacto demoledor del 11-S, dictó medidas obligatorias al amparo del capítulo VII para que los Estados se adhirieran a los tratados existentes sobre la materia y proclamaran leyes en su ámbito y adoptaran políticas sobre la materia. La vocación legisladora se repitió con la R. 1540 (2004) conectada igualmente con el terrorismo, pero en el aspecto relativo al peligro de que agentes privados contrabandearan materiales susceptibles de fabricar armas de destrucción en masa. No es objetable el fin político que en aras de la seguridad colectiva subyace en las resoluciones, pero estos precedentes implican que un órgano de quince miembros, reñido con un sustento democrático e integrado con miembros a menudo distantes del vivir de la democracia, puede imponer de modo general decisiones que en el plano interno de numerosos países están sujetas a procesos legislativos y cauces políticos de raigambre democrática.
- Once años después, tras los atentados terroristas contra los Estados Unidos se enfocaron los misiles contra Irak. La Resolución 1441 (2002) del 8 de noviembre de 2002 trató una de las mayores crisis de la historia de las Naciones Unidas. El instrumento encarnó un resultado compromisorio que cada quien quiso leer según su conveniencia o sus convicciones. La lectura de los Estados Unidos era que el plazo que se le daba a Irak para informar sobre la situación de sus armas de destrucción en masa era una última oportunidad, y que no cumplido a satisfacción, le confería la facultad de atacar automáticamente. Por otra parte, estuvieron quienes pugnaron por evitar un desenlace bélico, ya muy cantado, e insistieron en la necesidad de una segunda re-

solución para activar, en todo caso, el gatillo. Queda como una conclusión toral que una autorización para el uso de la fuerza debe de ser expresa y no puede inferirse caprichosamente de la lectura de un texto.

- La guerra de 2003 no pudo ser evitada. El peligro de que las Naciones Unidas cayeran en la irrelevancia no provenía de la negativa institucional a que se usara la fuerza, sino más bien al intento desenfrenado de usarla sin justificación y con argumentos insostenibles. En la encrucijada fue mil veces mejor que la ONU no se sometiera a los designios de los neoconservadores y de sus festejantes acólitos y que ellos actuaran por su cuenta. Ha cambiado la realidad de 1945, pero ello no significa que dados los intereses variables de las grandes potencias deba abolirse la prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza. La filosofía pacifista y humanista que nutrió a la Carta de San Francisco sigue siendo valedera, y más todavía, se ha fortalecido con la proyección espectacular del régimen de los derechos humanos, el verdadero punto primordial de la agenda planetaria hoy día.
- Séale lícito al autor concluir recordando un par de imágenes de esos días tumultuosos. El presidente W. Bush, reunido con su gabinete en los inicios de la guerra, le pidió al secretario de la defensa, Donald Rumsfeld, que pronunciara la oración para el nuevo día. Resultaba desconcertante ver a los jefes de Washington compungidos en torno a una mesa de juntas con la cabeza gacha, pensando tal vez en sus hazañas belicosas. En otra oportunidad, un periodista preguntó al mandatario si la guerra le quitaba el sueño. Contestó negativamente. La segunda imagen que se hace presente es la de una fotografía difundida por la prensa que mostraba a un niño iraquí de un rostro muy bello, tenía unos dos años de edad, toda su familia había muerto durante uno de los primeros bombardeos sobre Bagdad. Había sido afortunado... sobrevivió con sus bracitos amputados

cerca de los hombros, su mirada de ojos claros se fijaba con incomprensión y asombro en la cámara fotográfica que lo retrató. Hay problemas que parten de un hombre poderoso que inventa su propia guerra y no conoce la vigilia.

FUENTES

1. Libros

- ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Barcelona, Icaria, 2006.
- ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1983, vol. II.
- , *Segundo curso de derecho internacional público*, 2a. ed., México, Porrúa, 1998.
- ARNOVE, Anthony, *Iraq under siege. The deadly impact of sanctions and war*, Reino Unido, Pluto Press, 2003.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- y GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Estado de derecho internacional*, México, UNAM, 2012.
- BELLAMY, Alex J., *Responsability to Protect*, Reino Unido, Policy Press, 2009.
- BOWETT, D. W., *Self-Defense in International Law*, Reino Unido, Manchester University Press, 1958.
- CASANOVAS, Oriol y RODRIGO, Ángel J., *Casos y textos de derecho internacional público*, 6a. ed., España, Tecnos, 2010.
- CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS, *La invasión a Irak, causas y consecuencias. Acta Sociológica*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Sociológicos, nueva época, núms. 38 y 39, mayo-diciembre de 2003.
- COOLEY, John K., *Guerras profanas. Afganistán, Estados Unidos y el terrorismo internacional*, Madrid, Siglo Veintiuno, 2002.

- CORTRIGHT, David, *A peaceful superpower, the movement against war in Iraq*, EEUU, The Forth Freedom Forum, 2004.
- COVIÁN GONZÁLEZ, Miguel A. (comp.), *La cumbre del milenio, ¿hacia dónde van las Naciones Unidas?*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.
- 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 (dir. Ricardo Méndez-Silva), UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2010.
- DAVIDOW, Jeffrey, *El oso y el puercoespín. Testimonio de un embajador de Estados Unidos en México*, México, Grijalbo, 2003.
- DENAUD, Patrick, *Iraque a guerra permanente. Entrevistas com Tarek Aziz. A posição do regime iraquiano*, Brasil, Qualitymark, 2003.
- DÍAZ MÜLLER, Luis T., *Paz, tecnología y bioética*, México, UNAM, 2008.
- DINSTEIN, Yoram, *War aggression and self-defence*, 4a. ed., Reino Unido, Cambridge University Press, 2005.
- DONDISCH, Roberto, *México en el Consejo de Seguridad de la ONU: la historia tras bambalinas*, México, Debate, 2012.
- FARRALL, Jeremy Matam, *United Nations and the Rule of Law*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2009.
- FERGUSON, N., *Colossus, the rise and fall of the American Empire*, EEUU, Penguin Press, 2004.
- FERRER LLORET, Jaume, *El consenso en el proceso de formación institucional de normas en el derecho internacional*, España, Atelier, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM, 1999.
- FRANCK, Thomas M., *Recourse to force, State action against threats and armed attacks*, 4a. ed., Reino Unido, Cambridge University Press, 2003.
- 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.

- *et al.* (coords.), *Temas actuales de justicia penal. Sextas Jornadas Sobre Justicia Penal*, México, UNAM, 2006.
- GARCÍA SEGURA, Caterina y VILARIÑO PINTOS, Eduardo (coords.), *Comunidad internacional y sociedad internacional después del 11 de septiembre de 2001*, Bilbao, Gernika Gogoratz, 2005.
- y RODRIGO HERNÁNDEZ, Ángel J. (eds.), *El imperio inviable. El orden internacional tras el conflicto de Irak*, Madrid, Tecnos, 2004.
- , *La seguridad comprometida, nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, España, Universitat, Pompeu Fabra y Tecnos, 2008.
- GOLDSMITH, Jack, *The terror presidency. Law and judgment inside the Bush administration*, EEUU, W. W. Norton & Company, 2007.
- 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.
- GORDON, Michel R. y TRAINOR, Bernard E., *Cobra II, the Inside story of the occupation of Irak*, EEUU, Pantheon Books, 2006.
- GRAY, Christine, *International Law and the use of force*, 2a. ed., Nueva York, Oxford University Press, 2004.
- GUNARATNA, Rohan, *Inside Al Qaeda, global network of terror*, EEUU, Columbia University Press, 2002.
- HERDEGEN, M., *Derecho internacional público*, México, UNAM-Fundación Konrad Adenauer, 2005.
- HOGE, James y GIDEON, Rose, *¿Por qué sucedió? El terrorismo y la nueva guerra*, España, Paidós, 2002.
- , *How did this happened? Terrorism and the new war*, EEUU, Public Affairs, 2001.
- HOLZGREFE, J. L. y KEOHANE, Robert O. (eds.), *Humanitarian intervention. Ethical, legal and political dilemmas*, Reino Unido, Cambridge University Press, 2003.
- JUERGENSMEYER, Mark, *Terror in the mind of God. The global rise of religious violence*, Berkeley-Los Angeles-Londres, University of California Press, 2001.
- KERN, S., *Cambios en el Consejo de Seguridad que podrían impedir una reforma más amplia*, Madrid, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2005.

- KIRKPATRICK, Jeane J., *Making war to keep peace*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 2007.
- KRASNO, J. E., *The United Nations, confronting the challenges of a global society*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- LAURENT, Eric, *La Guerre des Bush, les secrets inavouables d'un conflit*, Francia, Plon, 2003.
- LOWE, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war*, EEUU, Oxford University Press, 2008.
- LUCK, Edward C., *UN Security Council. Practice and promise*, Nueva York, Routledge, 2006.
- MALONE, David M., *The international struggle over Irak. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- , *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- MARTÍNEZ MEJÍA, Esteban, *El uso de la fuerza contra Irak, 1990-1993*, México, UNAM, Facultad de Derecho, tesis de licenciatura, julio de 2011.
- MC GOLDRICK, Dominic, *From 9 11 to the Irak war 2003*, EEUU, Hart Publishing, Oxford and Portland, 2004.
- MÉNDEZ-SILVA, Ricardo, *Derecho internacional de los derechos humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.
- , *Derecho y seguridad internacional*, México, UNAM, 2005.
- , *Lo que todos sabemos sobre la corrupción y algo más*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- MEYER, Christopher, *DC Confidential. The controversial memoirs of Britain's Ambassador to the U.S. at the time of 9/11 and the Irak war*, Gran Bretaña, Weidenfeld & Nicolson, 2005.
- MILAN, Rai, *Iraque plano de guerra*, Brasil, Bertrand Brasil, 2003.
- MOIR, Lindsay, *Reappraising the resort to force, International Law, jus ad bellum and the war on terror*, EEUU-Canadá, Oxford and Portland, 2010.
- MOTTA ALLEN, Alfonso, *Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, México, Centro de Estudios Superiores Navales, 2010.

- MUÑOZ, Heraldo, *Una guerra en solitario*, España, El Tercer Nombre, 2006.
- NAVA, J. N., *El vortex del mal*, México, Edamex, 2004.
- OLLOQUI, José Juan de, *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, UNAM, 2003.
- PACKER, George, *The assassin's gate. America in Iraq*, Nueva York, Farrar-Straus and Giroux, 2006.
- PINTAK, Lawrence, *Seeds of hate. How America's flawed Middle East policy ignited the jihad*, Londres, Pluto Press, 2003.
- RITTER, Scott, *Irak confidential*, Nueva York, Nation Books, 2005.
- ROSAS, María Cristina, *60 años de la ONU: ¿qué cambiar?*, México, UNAM, Australian National University, 2005.
- , *Irak, cinco años después*, México, UNAM, 2008.
- , *Irak: el año que vivimos en peligro*, México, UNAM-Quimera, 2004.
- (coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, México, UNAM-Folke Bernadotte Academy, 2005.
- , *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: lecciones desde el mundo*, México, UNAM-Folke Bernadotte Academy, 2008.
- , *La seguridad por otros medios. Evolución de la agenda de seguridad internacional en el siglo XXI: lecciones para México*, México, UNAM, Centro de Análisis e Investigación sobre Paz, Seguridad y Desarrollo Olof Palme A. C., 2011.
- RUYS, Tom, *Armed attack and article 51 of the UN Charter, Evolutions in customary law and practice*, EEUU, Cambridge University Press, 2010.
- SANDS, Philippe, *Lawless world, America and the making and breaking of global rules from FDR's Atlantic Charter to George W. Bush's illegal war*, EEUU, Viking Penguin, 2005.
- SCRATON, P., *Beyond september 11. An anthology of dissent*, Londres, Pluto Press, 2002.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Tratado General de la Organización Internacional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

- (comp.), *Las Naciones Unidas a cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- , *A New Charter for the United Nations*, México, Universidad Tecnológica de la Mixteca, 2003.
- , *Derecho internacional público*, México, Porrúa, 1979,
- SOBARZO, Alejandro, *Régimen jurídico de alta mar*, 2a. ed., México, Porrúa, 1985.
- SPONECK, Hans C. von, *A different kind of war: the UN sanctions regime in Irak*, Nueva York, Berghahn Books, 2006.
- SWIFT, R. N., *International Law. Current and classic*, EEUU, John Wiley & Sons Inc., 1969.
- TAKUR, Ramesh, *The United Nations, peace and security*, EEUU, Cambridge University Press, 2006.
- TARZI, Crews, *The Taliban and the crisis of Afganistan*, EEUU, Harvard University Press, 2008.
- TUNKIN, G. I., *El derecho y la fuerza en el sistema internacional* (versión castellana de Manuel Becerra), México, UNAM, 1989.
- WET, Erika de, *The Chapter VII powers of the Security Council*, EEUU, Hart Publishing, 2004.
- WOODWARD, Bob, *Plan de ataque. Cómo se decidió invadir a Irak*, Colombia, Planeta, 2004.
- , *State of Denial*, EEUU, Simon & Schuster, 2006.
- WRIGHT, Lawrence, *The looming tower. Al-Qaeda and the road to 9/11*, 6a ed., EEUU, Borzoi Book, 2007.
- ZIFCAK, Spencer, *United Nations reform*, Londres-Nueva York, Routledge, 2009.

2. Capítulos en libros

- ARROYO PICHARDO, Graciela, “La guerra en Irak: ¿conflicto de valores o conflicto de intereses?”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- ÁVALOS VÁZQUEZ, Roxana de Jesús, “La guerra preventiva. Consecuencias”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos*

- jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- BEARDEN, Milton, “Afghanistan’s treacherous peaks”, en HOGE, James F. y GIDEON, Rose, *How did this happened? Terrorism and the new war*, EEUU, Public Affairs, 2001.
- BECERRA RAMÍREZ, Manuel, “Acerca de la legalidad de la guerra, del 2003, contra Irak”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- BERDAL, Mats, “The Security Council and Peace Keeping”, en LOWE, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war*, EEUU, Oxford University Press, 2008.
- BERLANGA VASILE, Ingrid, “¿De la ocupación a la tutela neocolonial? Consideraciones sobre la instauración de la democracia en Irak”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- BERMAN, F., “The authorization model: Resolution 678 and its effects”, en MALONE, David M., *The international struggle over Irak. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.
- BOULDEN, Jane, “The Security Council and Terrorism”, en LOWE, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war*, EEUU, Oxford University Press, 2008.
- BYERS, Michael, “Acordando a disentir, la Resolución 1441 del Consejo de Seguridad y la ambigüedad internacional”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- CAPACCIO, George, “Sanctions: Killing a country and a people”, en ARNOVE, Anthony, *Iraq under siege. The deadly impact of sanctions and war*, Reino Unido, Pluto Press, 2003.
- CÁRDENAS, Emilio J., “El terrorismo internacional, una amenaza para la paz: algunas reflexiones puntuales”, en OLLOQUI, José

- Juan de (coord.), *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, UNAM, 2003.
- CASANOVAS, Oriol y LA ROSA, “El principio de la prohibición del uso de la fuerza tras el conflicto de Irak de 2003”, en GARCÍA SEGURA, Caterina y RODRIGO HERNÁNDEZ, Ángel, *El imperio inviable*, España, Tecnos, 2004.
- COCKAYNE, James y MALONE, David M., “The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Irak”, en LOWE, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war*, EEUU, Oxford University Press, 2008.
- 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.
- CORNEJO, R. y LEÓN, J. L., “China y la reforma de las Naciones Unidas”, en ROSAS, María Cristina, *Irak, cinco años después*, México, UNAM, 2008.
- CORTRIGHT, David *et al.*, “The sanctions era: themes and trends in UN Security Council sanctions since 1990”, en LOWE, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war*, EEUU, Oxford University Press, 2008.
- y LÓPEZ, George A., “Reformig Sanctions”, en MALONE, David M., *The UN Security Council, from the cold war to the 21st century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- COVIÁN GONZÁLEZ, Miguel A., “El desafío de la intervención humanitaria. Legitimidad y legalidad de la asistencia humanitaria”, en COVIÁN GONZÁLEZ, Miguel A. (comp.), *La cumbre del milenio, ¿hacia dónde van las Naciones Unidas?*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2000.
- FASSBENDER, Bardo, “Pressure for Security Council reform”, en MALONE, David M., *The UN Security Council, from the cold war to the 21st century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- FAYÉ, A., “África y la reforma de las Naciones Unidas”, en ROSAS, María Cristina, *Irak, cinco años después*, México, UNAM, 2008.
- FRANCO, Samantha, “El Estado de derecho internacional frente a las nuevas amenazas a la seguridad internacional”, en BE-

- CERRA, Manuel y GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *Estado de derecho internacional*, México, UNAM, 2012.
- GROS ESPIEL, Héctor, “El llamado derecho de injerencia humanitaria, en un mundo independiente”, en SEARA VÁZQUEZ, Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas a cincuenta años*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- GUTIÉRREZ DEL CID, Ana Teresa, “El ataque anglo estadounidense a Irak”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- HOFMEINSTER, W., “Alemania y la reforma de las Naciones Unidas”, en ROSAS, María Cristina, *60 años de la ONU: ¿qué cambiar?*, México, UNAM-Australian National University, 2005.
- 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.
- HULTON, Susan C., “Council working methods and procedures”, en MALONE, David M., *The UN Security Council, from the cold war to the 21st century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- KOTZUR, Markus, “The struggle against terrorism. Chances and limits of modern Public International Law”, en MÉNDEZ-SILVA, Ricardo, *Derecho y seguridad internacional*, México, UNAM, 2005.
- LOEB, V., “No fly patrols praised: US says pressures Irak, yields intelligence”, *Washington Post*, 26 de julio de 2002, citado por ARNOVE, Anthony, *Irak under siege. The deadly impact of sanctions and war*, Reino Unido, Pluto Press, 2003.
- LUCK, E. C., “Reforming the United Nations: lessons from a history in progress”, en KRASNO, J. E., *The United Nations, confronting the challenges of a global society*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- 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 Rienner Publishers, 2004.

- MANDEL, Michael, “This war is illegal and immoral, and it won’t prevent terrorism”, en SCRATON, P., *Beyond september 11. An anthology of dissent*, Londres, Pluto Press, 2002.
- MÉNDEZ-SILVA, Ricardo, “Derivaciones del 11 de septiembre para el derecho internacional”, en MÉNDEZ-SILVA, Ricardo, *Derecho y seguridad internacional*, México, UNAM, 2005.
- , “El caso de Afganistán y Al-Qaida en el Consejo de Seguridad”, *Jornadas de Derecho Internacional*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2003.
- , “El Consejo de Seguridad y los casos de Afganistán e Irak”, *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional, volúmenes VII-IX 2004 y 2005*, Valencia, Centro Internacional Bancaja para la Paz y el Desarrollo-Tirant lo Blanch, 2009.
- , “El vaso medio lleno. La Declaración Universal de los Derechos Humanos”, en FIX-ZAMUDIO, Héctor, *México y las declaraciones de derechos humanos*, México, UNAM, 1999.
- , “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.
- , “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.
- , “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.
- , “Paz y guerra preventiva”, en DÍAZ MÜLLER, Luis T., *Paz, tecnología y bioética*, México, UNAM, 2008.
- , “Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre terrorismo”, en MÉNDEZ-SILVA, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 2002.

- , “Terrorismo y guerra ilegal. Los casos de Irak y Afganistán en el Consejo de Seguridad”, *Curso de derecho internacional XXXII 2005*, Washington, Organización de los Estados Americanos, 2006.
- NOJUMI, Neamatollah, “The rise and fall of the Taliban”, en CREWS, Robert D. y TARZAI, Amin, *The Taliban and the crisis of Afghanistan*, EEUU, Harvard University Press, 2008.
- NYE, J. S., “Government’s challenge, getting serious about terrorism”, en HOGE, James y GIDEON, Rose, *¿Por qué sucedió? El terrorismo y la nueva guerra*, España, Paidós, 2002.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel, “Acción preventiva y legítima defensa en derecho internacional: algunas consideraciones jurídicas”, en MÉNDEZ-SILVA, Ricardo, *Derecho y seguridad internacional*, México, UNAM, 2005.
- PORTILLA GÓMEZ, Juan Manuel, “El derecho internacional humanitario y el régimen jurídico aplicable a la ocupación de Irak”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- RANDELZHOFFER, Albrecht, citado por MOIR LINDSAY, *Reappraising the use of force, International Law, Jus ad Bellum and the war on terror*, EEUU, Hart Publishing, 2010.
- RATNER, Steven R., “The Security Council and International Law”, en MALONE, David M., *The UN Security Council, from the cold war to the 21st century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- RAWSKI, Frederick y MILLER, Nathan, “The United States in the Security Council: a Faustian bargain?”, en MALONE, David M., *The UN Security Council, from the cold war to the 21st century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- REVILLA MONTROYA, Pablo César, “Consecuencias jurídico-políticas de la invasión de Irak: reformulación del sistema mundial actual. Una visión evolutiva”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.

- RIPOL CARULLA, S., “La nueva doctrina global de defensa preventiva. Consideraciones sobre su caracterización y fundamento”, en GARCÍA SEGURA, C. y HERNÁNDEZ, R., *El imperio inviable*, España, Tecnos, 2004.
- SEPÚLVEDA AMOR, Bernardo “El Eje del Mal y su destino manifiesto”, en OLLOQUI, José Juan de (coord.), *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, UNAM, 2003.
- , “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.
- SESSOMS, Allen L., “Terrorism after 9/11/01: One american’s perspective”, en OLLOQUI, José Juan de (coord.), *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, UNAM, 2003.
- SIERRA KOBEH, María de Lourdes, “La posguerra iraquí y su impacto sobre la estabilidad y seguridad regional del Golfo Pérsico”, en BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- 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.
- TELLO, Manuel, “Las Naciones Unidas y el terrorismo”, en OLLOQUI, José Juan de (coord.), *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, UNAM, 2003.
- TORRECADRADA, Soledad, “Los límites del Consejo de Seguridad. El caso de la Comisión de Compensación de las Naciones Unidas”, *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gastei, 2009*, España, Universidad del País Vasco, 2010.
- UPADHYAYA, P., “India y la reforma de las Naciones Unidas”, en ROSAS, María Cristina, *Irak, cinco años después*, México, UNAM, 2008.
- USCANGA, C., “Japón y la reforma de las Naciones Unidas”, en ROSAS, María Cristina, *Irak, cinco años después*, México, UNAM, 2008.

- VALLE, V. M., “Brasil y la reforma de las Naciones Unidas”, en ROSAS, María Cristina, *Irak, cinco años después*, México, UNAM, 2008.
- WALLENSTEEN, Peter, “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.
- y JOHANSON, Patrik, “Security Council decisions in perspective”, en MALONE, David M., *The UN Security Council, from the cold war to the 21st century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- WALSUN, Peter van, “The Irak Sanctions Committee”, en MALONE, David M., *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st century*, EEUU, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- WESCHLER, Joanna, “Human Rights”, en MALONE, David M. (ed.), *The UN Security Council, from the Cold War to the 21st Century*, EUA, Lynne Rienner Publishers, 2004.
- WESLEY, Clark, “Librar la nueva guerra. Qué harán a continuación las fuerzas armadas estadounidenses”, en HOGE, James F. y GIDEON, Rose, *¿Por qué sucedió? El terrorismo y la nueva guerra*, España, Paidós, 2002.
- ZAUM, Dominik, “The Security Council, the General Assembly, and war: The uniting for peace resolution”, en LOWE, Vaughan *et al.* (eds.), *The United Nations Security Council and war*, EEUU, Oxford University Press, 2008.

3. Artículos de revistas

- ACOSTA ESTÉVEZ, José B., “La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre de 2001”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006.
- ALMQVIST, Jessica, “Appraising the relationship between the Security Council and International Criminal Justice in the light of judicial independence” (inédito).

- 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.
- 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.
- ARROCHA, Pablo, “The never-ending dilemma: is the unilateral use of force by States legal in the context of humanitarian intervention?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XI, 2011.
- BERMEJO GARCÍA, Romualdo y RUIZ, Miguel Carlos, “La legalidad de la reanudación de la guerra de Irak”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004.
- , “El marco jurídico internacional en materia del uso de la fuerza, ambigüedades y límites”, citado por CAÑEDO GONCALVEZ DE SILVA, “Conselho de Seguranca da ONU”, *Revista da facultad de Direito da Universidades de Minais Gerais*, Brasil, núm. 40, julio-diciembre de 2001.
- BIDDLE, Stephen, “Afghanistan and the future of warfare”, *Foreign Affairs*, EEUU, marzo-abril de 2003.
- CANCHOLA GUTIÉRREZ, Ulises, “Análisis jurídico del régimen resolutorio adoptado por el Consejo de Seguridad respecto a Irak y el uso de la fuerza por parte de una coalición de Estados”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004.
- CASSEL, Douglas, “Partial progress on UN reform”, *Northwestern University Journal of International Human Rights*, EEUU, otoño de 2005.
- CHARNEY, J. I., “The use of force against terrorism and International Law”, *The American Journal of International Law*, EEUU, 95-4, 2001.
- DIOS GUTIÉRREZ, Juan de, “Las acciones ultra vires del Consejo de Seguridad y su responsabilidad derivada de la aquiescencia”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004.
- FORCESE Craig, “Hegemonic Federalism: The democratic implications of the Security Council’s legislative phase”, *Victoria University of Wellington Law Review*, agosto de 2007.

- FRANCK, Thomas M., "Terrorism and the right of self defense", *The American Journal of International Law*, EEUU, 95-4, 2001.
- GALLO COVIAN, 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.
- GÓMEZ ROBLEDO, Juan Manuel, "México en el Consejo de Seguridad", *Foreign Affairs Latinoamérica*, México, vol. 10, núm. 2, 2010.
- GROS ESPIELL, Héctor, "La pretendida legítima defensa preventiva y la guerra en Irak", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004.
- GRUENBERG, Justin S., "An analysis of United Nations Security Council Resolutions. Are all countries treated equally?", *Case Western Reserve Journal of International Law*, EEUU, núm. 469.
- HALBERSTAM, Malvina, "The Copenhagen document, intervention in support of democracy", *International Law Journal*, Harvard, vol. 34, núm. 1, invierno de 1993.
- HOFFMAN, Bruce, "Una nueva era del terrorismo", *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núms. 132 y 133, 1996.
- ICC UPDATE, "NGO Coalition for the International Criminal Court", en *ICC UPDATE*, Special Edition, Nueva York, septiembre de 2002.
- KUNADT, Nadja, "The responsibility to protect as a general principle of International Law", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XI, 2011.
- 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.
- , "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.
- , *El caso de Afganistán y Al-Qaida en el Consejo de Seguridad*, documento de trabajo núm. 33, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, marzo de 2003.

- , *El caso de Afganistán y Al-Qaeda en el Consejo de Seguridad*, cuaderno de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- , “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.
- , “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.
- O’HANLON, Michel E., “A flawed masterpiece”, *Foreign Affairs*, EEUU, mayo-junio de 2002.
- PELLICER, O., “Hacia la reforma de la ONU”, *Foreign Affairs en Español* 5-3, México, 2005.
- PORTILLA GÓMEZ, Juan Manuel, “Naturaleza jurídica y contenido actual de las sanciones económicas. El caso de Irak”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. V, 2005.
- , reseña a Thankur, Ramesh y Singh Sidhu, Waheguru Pal, *The Iraq crisis and world order: structural, institutional and normative changes*, Tokio, United Nations University Press, 2006, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VIII, 2008.
- RAACH, Fatma, “La compétence externe du Conseil de Sécurité ou les forces nouvelles du Droit International”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XI, 2011.
- 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.
- 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.
- RUMSFELD, Donald H., “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, EEUU, mayo-junio de 2002.
- SAS, P. C., “The Security Council starts legislating”, *The American Journal of International Law*, EEUU, 96-4, 2002.
- 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.
- SERRANO FIGUEROA, Rafael, “El terrorismo y el derecho internacional”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. III, 2003.
- 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.
- TORRECUADRADA, Soledad, “La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de la ONU: problemas y posibles soluciones”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XII, 2012.
- TÜNDEL HUBER, Kataline y RODILES, Alejandro, “An Ombuds-person in the United Nations Security Council: A paradigm shift?”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. Décimo aniversario, 2012.
- VALLARTA MARRÓN, José Luis, “El derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva en caso de ataque armado. ¿Se justifica una interpretación extensiva para incluir medidas preventivas y punitivas? Una visión israelí”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IX, 2009.
- , “La supuesta legalidad de la reanudación de la guerra en Irak, réplica a una defensa de la posición de José María Aznar”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006.
- WEDGWOOD, Ruth, “Al Qaeda, terrorism, and military commissions”, *The American Journal of International Law*, EEUU, 96-2, 2002.

4. Artículos de periódicos y consultas electrónicas

- ALJAZEERA, “Veto Power at the UN Security Council”, 5 de febrero de 2012, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/02/201225152330761377.html>.

- AVIZORA, http://www.avizora.com/atajo/informes/usa_textos/0022_john_bolton_desarme_mediante_guerra.htm.
- BARRA LEGAL, http://barralegal.com/mexico_pide_reforma_al_consejo_de_seguridad_de_la_ONU.
- BBC, “Iraki official: War dead 100,000”, *BBC News*, 10 de noviembre de 2006, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/6135526.stm, 15 de agosto de 2008.
- , “Iraq inquiry: Former UN inspector Blix says war illegal”, 27 de julio de 2010.
- , “Millions join global anti-war protests”, <http://www.bbc.co.uk/2/hi/Europe/2765215.stm>.
- , “New study says 151,000 Iraki dead”, *BBC News*, 10 de enero de 2008, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7180055.stm, 15 de agosto de 2008, *New England Journal of Medicine*, <http://content.nejm.org/>.
- BLIX, Hans, “Irak. Use of Force. Reform of the UN”, conferencia impartida en Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, University of Cambridge, 24 de noviembre de 2004, III Text, http://www.leil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/blix_24112004.pdf.
- CENTRO DE INFORMACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. MÉXICO, CUBA Y REPÚBLICA DOMINICANA, “Reforma del Consejo de Seguridad”, <http://www.cinu.org.mx/onu/>.
- CIA WORLD FACT BOOK, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ja.html>.
- 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>.
- DEEN, Thalif, “Divisiones paralizan reforma del Consejo”, <http://ipsnoticias.net>.
- EL MUNDO, *Elmundo.es*, 16 de marzo de 2003.
- , “Hans Blix llama ‘bastardos’ a los miembros del Gobierno de EEUU por socavar su trabajo en la ONU”, jueves 12

- de junio de 2003, <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/06/11/internacional/1055309904.html>.
- EL PAÍS, “Obama ordena la reanudación de las comisiones militares en Guantánamo”.
- , RIZZI, Andrea, “EE UU impulsa en la cumbre de Seúl la lucha global al terrorismo nuclear”, 26 de marzo de 2012.
- EL UNIVERSAL, http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.htm?id_nota=1406&tabla=primera.
- FALK, R., “Les Nations Unies Prises en Otage”, *Le Monde Diplomatique*, diciembre de 2002.
- FAS, “Israel nuclear weapons”, <http://www.fas.org/nuke/guide/israel/nuke/>.
- GLOBAL POLICY, James, Paul, octubre de 2003, <http://www.global-policy.org/component/content/article/185/40088.html>.
- GRESH, A., “L’Irak Paiera”, *Le Monde Diplomatique*, 2000.
- 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>, http://internacional.elpais.com/internacional/2011/03/07/actualidad/1299452416_850215.html, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-10770239>.
- INFORMADOR, “Obama y Rouseff estrechan relación y discuten reforma de la ONU”, <http://www.informador.com.mx/internacional/2011>.
- IRAKI BODY COUNT, consultado el 15 de agosto de 2008, <http://www.Irakbodycount.org/>.
- 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, www.realinstitutoelcano.org/.
- MACKENZIE C., Babb, “Administración Obama detalla agenda de EE.UU., para reforma de la ONU”, Embajada EEUU, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/spanish/>.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE ALEMANIA, <http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/Vereinte>

Nationen/StrukturVN/Finanzen/Finanzbeitrag-D_node.html.

M. D. KELLERHALS, Jr., “EEUU, dice ONU, ha dado primer paso hacia la reforma”, US Department of State, “Programas de información internacional”, *www.usinfo.state.gov*, 29 de septiembre de 2005.

MULTILINGUALARCHIVE, *http://www.multilingualarchive.com/mw/frwiki/es/John_R._Bolton#Un_.C3.A91.C3.A9phant_dans_un_magasin_de_porcelaine.*

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, “Aplicación de la estrategia mundial contra el terrorismo”, *http://www.un.org/spanish/terrorism/strategy-implementation.shtml.*

———, “Comité 1540”, *http://www.un.org/spanish/sc/1540/.*

———, “Lista de Operaciones de Mantenimiento de la Paz”, 1948-2012, *http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf.*

———, “Mantenimiento de la paz”, *http://www.un.org/es/peacebuilding/mandate.shtml.*

———, “Niños involucrados en conflictos”, *http://www.un.org/children/conflict/spanish/securitycouncilwgh.html.*

———, “Ombudsperson”, *http://www.un.org/es/sc/ombudsperson/.*

———, “Security Council hears repeated calls for more time for UN inspections in Irak”, *http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=6087&Cr=Irak&Cr1=inspect&Kw1=Colin+&Kw2.*

———, “The United Nations Compensation Commission”, *http://www.uncc.ch*

———, “Tribunal Especial para el Líbano”, *http://www.un.org/spanish/News/focus/tlibano/.*

———, *http://www.un.org/spanish/sc/searchres_sc_year_spanish.asp?year=1948.*

PALMITESTA, R. D., “La guerra inconclusa del Golfo Pérsico”, *www.jubulatas.com/canal/ver.php3?id=1088&articulo-id=2236.*

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, *www.fride.org*

- PILGER, J., “La guerra secreta contra Irak”, *¿net en español*, febrero de 2003, www.ideasapiens.com/actualidad/politica/internacional/guerra_irak.%20secreta.htm.
- PRESENCIA EN PUEBLA, <http://presenciaenpuebla.com.mx>.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, <http://hdrstats.undp.org/es/paises/perfiles/JPN.html>.
- 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>.
- THE ECONOMIST, “Curb your enthusiasm; UN Security Council reform”, *The Economist*, U. S. Edition, 11 de junio de 2005.
- , 17 de septiembre de 2005, US Edition, http://www.rea-linstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/Imprimir?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/Elcano_es/zonas_es/00028.
- THE GUARDIAN, <http://www.guardian.co.uk/World/2003/feb05/Irak.usa>.
- THE LANCET, BURNHAM, Gilbert *et al.*, *The Lancet*, vol. 369, núm. 9556, 13 de enero de 2007, http://www.thelancet.com/search/results?search_mode=cluster&search_cluster=thelancet&searchtext1=Irak&x=9&y=9.
- THE NEW YORK TIMES, “Text of Bush’s speech at Westpoint”, <http://www.nytimes.com/2002/06/01/international/02PTEX-WEb.html?pagewanted=all>.
- THE WASHINGTON POST, “Guantanamo Bay: Why Obama hasn’t fulfilled his promise to close the facility”, http://www.washingtonpost.com/world/guantanamo-bay-how-the-white-house-lost-the-fight-to-close-it/2011/04/14/AFtxR5XE_story_1.html.
- TOUPIES, *Diccionario francés*, http://www.toupie.org/Dictionnaire/Droit_naturel.htm.
- TRUE-FROST, Cora C., “The Security Council and norm consumption”, en *New York University Journal of International Law and Politics*, EEUU, 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.

US DEPARTMENT OF STATE, “Programas de Información Internacional”, *www.usinfo.state.gov*, 29 de septiembre de 2005.

———, *www.state.gov*.

WIKIPEDIA, “Armas nucleares de Israel”, http://es.wikipedia.org/wiki/Armas_nucleares_de_Israel#cite_note-FAS-1.

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

5. Documentos

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Comunicado de Prensa 02/09, “CIDH celebra orden de cerrar el centro de detención en Guantánamo”.

Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro dentro del territorio palestino ocupado, Opinión Consultiva del 9 de julio de 2004, *www.icj-cij.org*.

INDEPENDENT INQUIRY COMMITTEE INTO THE UNITED NATIONS OIL-FOR FOOD PROGRAMME, *Illicit Oil-For-Food Programme Payments of Nearly \$2 Billion to Saddam Hussein; IIC Urges UN Reform*, Press Release, 27 de octubre de 2005.

INDEPENDENT INQUIRY COMMITTEE INTO THE UNITED NATIONS OIL-FOR-FOOD PROGRAM, *The Manipulation of the Oil-for-Food Programme*, 27 de octubre de 2005, <http://www.iic-offp.org/story27oct05.htm>.

Informe de la United States Government Accountability Office rendido a los Comités del Congreso, “United States Government Accountability Office, United Nations: Lessons learned from Oil for Food Program indicate the need to strengthen UN internal controls and oversight activities”, Washington, abril de 2006.

Informe del Comité Independiente de Investigación (CII).

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.

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

Informe Situation of the Detainees at Guantánamo Bay, Future E/CN.4/2006/120.

Memoria del gobierno mexicano sobre su participación en el Consejo de Seguridad.

NATIONAL COMMISISON ON TERRORIST ATTACKS UPON THE UNITED STATES, Final Report of the National Commisison on Terrorist Attacks Upon the United States, Nueva York-Londres, W.W. Northon e Company, s. a.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 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.

———, *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia, 1948-1991*, EEUU, Nueva York, 1992.

Press Statement on Afghanistan by Security Council President, SC/7148, 18 de septiembre de 2001.

Proyecto de resolución “Reforma del Consejo de Seguridad”, A/59/L.67, 14 de julio de 2005.

Proyecto de resolución “Reforma del Consejo de Seguridad”, A/59/L.64, 6 de julio de 2005.

Proyecto de resolución “Reforma del Consejo de Seguridad”, A/59/L.68, 21 de julio de 2005.

Situation of the Detainees at Guantánamo Bay, Future E/CN.4/2006/120

6. *Tratados*

Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Carta de las Naciones Unidas.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982.

Convención de Viena, sobre el Derecho de los Tratados.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Estatuto de la Corte Internacional de Justicia.

Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional.
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales.

7. Resoluciones del Consejo de Seguridad

Resolución 47 (1948) adoptada el 21 de abril de 1948.
Resolución 48 (1948) adoptada el 23 de abril de 1948.
Resolución 57 (1948) adoptada el 18 de septiembre de 1948.
Resolución 82 (1950) adoptada el 25 de junio de 1950.
Resolución 83 (1950) adoptada el 27 de junio de 1950.
Resolución 84 (1950) adoptada el 7 de julio de 1950.
Resolución 134 (1960) adoptada el 1 de abril de 1960.
Resolución 191 (1964) adoptada el 18 de junio de 1964.
Resolución 264 (1969) adoptada el 20 de marzo de 1969.
Resolución 311 (1972) adoptada el 4 de febrero de 1972.
Resolución 487 (1981) adoptada el 19 de junio de 1981.
Resolución 502 (1982) adoptada el 3 de abril de 1982.
Resolución 598 (1987) adoptada el 20 de julio de 1987.
Resolución 660 (1990) adoptada el 2 de agosto de 1990.
Resolución 661 (1990) adoptada el 6 de agosto de 1990.
Resolución 662 (1990) adoptada el 9 de agosto de 1990.
Resolución 665 (1990) adoptada el 25 de agosto de 1990.
Resolución 666 (1990) adoptada el 13 de septiembre de 1990.
Resolución 670 (1990) adoptada el 25 de septiembre de 1990.
Resolución 678 (1990) aprobada el 29 de noviembre de 1990.
Resolución 686 (1991) adoptada el 2 de marzo de 1991.
Resolución 687 (1991) adoptada el 3 de abril de 1991.
Resolución 688 (1991) adoptada el 5 de abril de 1991.
Resolución 692 (1991) adoptada el 20 de mayo de 1991.
Resolución 706 (1991) adoptada el 15 de agosto de 1991.
Resolución 712 (1991) adoptada el 19 de septiembre de 1991.
Resolución 748 (1992) adoptada el 31 de marzo de 1992.
Resolución 872(1993) adoptada el 5 de octubre de 1993.

- Resolución 827 (1993) adoptada el 25 de mayo de 1993.
Resolución 955 (1994) adoptada el 8 de noviembre de 1994.
Resolución 986 (1995) adoptada el 14 de abril de 1995.
Resolución 1076 (1996) adoptada el 22 de octubre de 1996.
Resolución 1189 (1998) adoptada el 13 de agosto de 1998.
Resolución 1214 (1998) adoptada el 8 de diciembre de 1998.
Resolución 1261 (1999) adoptada el 25 de agosto de 1999.
Resolución 1267(1999) adoptada el 15 de octubre de 1999
Resolución 1284 (1999) adoptada el 17 de diciembre de 1999.
Resolución 1296 (2000) adoptada el 19 de abril de 2000.
Resolución 1314 (2000) adoptada el 11 de agosto de 2000.
Resolución 1315 (2000) adoptada el 14 de agosto de 2000.
Resolución 1325 (2000) adoptada el 31 de octubre de 2000
Resolución 1333 (2000) adoptada el 19 de diciembre de 2000.
Resolución 1368 (2001) adoptada el 12 de septiembre de 2001.
Resolución 1373 (2001) adoptada el 28 de septiembre de 2001.
Resolución 1379 (2001) adoptada el 20 de noviembre de 2001.
Resolución 1422 (2002) adoptada el 12 de julio de 2002.
Resolución 1441 (2002) adoptada el 8 de noviembre de 2002.
Resolución 1443 (2002) adoptada el 25 de noviembre de 2002.
Resolución 1447 (2002) adoptada el 4 de diciembre de 2002.
Resolución 1454 (2002) adoptada el 30 de diciembre de 2002.
Resolución 1456 (2003) adoptada el 20 de enero de 2003.
Resolución 1460 (2003) adoptada el 30 de enero de 2003.
Resolución 1472 (2003) adoptada el 28 de marzo de 2003.
Resolución 1483 (2003) adoptada el 22 de mayo de 2003.
Resolución 1526 (2004) adoptada el 30 de enero de 2004.
Resolución 1539 (2004) adoptada el 22 de abril de 2004.
Resolución 1540 (2004) aprobada el 28 de abril de 2004.
Resolución 1593 (2005) adoptada el 31 de marzo de 2005.
Resolución 1612 (2005) adoptada el 26 de julio de 2005.
Resolución 1617 (2005) adoptada el 29 de julio de 2005.
Resolución 1624 (2005) adoptada el 14 de septiembre de 2005.
Resolución 1645 (2005) adoptada el 20 de diciembre de 2005.
Resolución 1730 (2006) adoptada el 19 de diciembre de 2006.

Resolución 1735 (2006) adoptada el 22 de diciembre de 2006.
Resolución 1757 (2007) adoptada el 30 de mayo de 2007.
Resolución 1814 (2008) adoptada el 15 de mayo de 2008.
Resolución 1816 (2008) adoptada el 2 de junio de 2008.
Resolución 1820 (2008) adoptada el 19 de junio de 2008.
Resolución 1838 (2008) adoptada el 7 de octubre de 2008.
Resolución 1844 (2008) adoptada el 20 de noviembre de 2008.
Resolución 1846 (2008) adoptada el 2 de diciembre de 2008.
Resolución 1882 (2009) adoptada el 4 de agosto de 2009.
Resolución 1888 (2009) adoptada el 30 de septiembre de 2009
Resolución 1889 (2009) adoptada el 5 de octubre de 2009.
Resolución 1904 (2009) adoptada el 29 de diciembre de 2009.
Resolución 1960 (2010) adoptada el 16 de diciembre de 2010.
Resolución 1970 (2011) adoptada el 26 de febrero de 2011
Resolución 1976 (2011) adoptada el 11 de abril de 2011.
Resolución 1989 (2011) adoptada el 17 de junio de 2011.
Resolución 1998 (2011) adoptada el 12 de julio de 2011.
Resolución 2020 (2011) adoptada el 22 de noviembre de 2011.

8. Resoluciones de la Asamblea General

Resolución 377 (V) del 3 de noviembre de 1950.
Resolución 1991 (XVIII) del 17 de diciembre de 1963.
Resolución 2131 (XX) del 21 de diciembre de 1965
Resolución 2625 (XXV) del 24 de octubre de 1970.
Resolución 3314 (XXIX) del 14 de diciembre de 1974.
Resolución 48/26 del 3 de diciembre de 1993.
Resolución 49/60 del 9 de diciembre de 1994.
Resolución 51/210 del 17 de diciembre de 1996.
Resolución 55/2 del 8 de septiembre de 2000, “Declaración del milenio”.
Resolución 56/L.1 del 12 de septiembre de 2001.
Resolución 57/219 del 18 de diciembre de 2002.
Resolución 58/187 del 22 de diciembre de 2003.

Resolución 59/191 del 20 de diciembre de 2004.

Resolución 60/1 del 16 de septiembre de 2005, “Documento final de la Cumbre Mundial 2005”.

Resolución 60/180 del 30 de diciembre de 2005.

9. *Resoluciones de la OEA*

RC. 23/RES.1/01 del 21 de septiembre de 2001, “Fortalecimiento de la cooperación hemisférica para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo”.

RC. 24/RES.1/01 del 21 de septiembre de 2001, “Amenaza terrorista en las Américas”.

10. *Conferencias*

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, 31 de agosto de 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=337&t=7>.

MÉNDEZ-SILVA, Ricardo (coord.), Mesa Redonda, “65 años de la ONU. El Consejo de Seguridad”, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 25 de octubre de 2010, <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=238&t=7>.

PROST, Kimberly, “Protección de derechos en la lucha contra el terrorismo, el mandato del *ombudsperson* del Comité de Sanciones del Consejo de Seguridad contra Al-Qaida y los talibanes”, conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 24 de junio de 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/participante.htm?p=2849>.

TORRECUADRADA, Soledad, “España y la justicia universal”, conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 27 de abril de 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=308&t=7>.

———, “La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de la ONU”, conferencia impartida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 26 de abril de 2011, <http://www.juridicas.unam.mx/vjv/activ.htm?e=307&t=7>.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los casos de Afganistán e Irak, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 12 de mayo de 2014 en los talleres Desarrollo Gráfico Editorial S. A. de C. V. Municipio Libre 175-A, col. Portales, delegación Benito Juárez, 03300 México, D. F. Se utilizó tipo *Baskerville* 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 57 x 87 de 37 kilos para los interiores y cartulina Couché de 154 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares (impresión *offset*).