

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.