

EL CONFLICTO DEL GOLFO PÉRSICO EN EL MARCO DEL DERECHO INTERNACIONAL

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El derecho internacional, elemento esencial de las relaciones internacionales*. III. *La ONU y la preservación de la paz y seguridad internacionales*. IV. *La ONU y la Guerra del Golfo Pérsico*. 1. *La legalidad de las acciones de la Fuerza Multinacional*. 2. *Las acciones de la Fuerza Multinacional al amparo del derecho de autodefensa*. V. *El nuevo orden*. 1. *La democratización de los organismos internacionales*. 2. *La reforma del Consejo de Seguridad*. 3. *La Asamblea General*. VI. *El desdén del derecho internacional por parte de la hegemonía*. VII. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

Fundamentalmente a partir de la Guerra del Golfo Pérsico y, aún más, en momentos en que se llevaba a efecto la contienda bélica, se hablaba de un nuevo orden mundial. Al respecto las afirmaciones del presidente estadounidense eran contundentes en el sentido de que lo que estaba en juego no sólo era la liberación de Kuwait, sino "un nuevo orden mundial de paz, seguridad, libertad y derecho", en el que el liderazgo de los Estados Unidos será "irrenunciable", ya que sólo este país "tiene tanto la estatura moral como los medios".¹ Las afirmaciones de un político, como en este caso el líder de una potencia, son importantes porque manifiestan las líneas de comportamiento de un Estado en las relaciones internacionales, pero no siempre son congruentes con el derecho internacional y con su práctica real.

El objeto de este trabajo es analizar, a propósito de la Guerra del Golfo Pérsico, la existencia o la construcción de un nuevo orden internacional, concepto que está muy ligado con el de derecho internacional y, en alto grado de exigencia, con el de un Estado de derecho internacional.

En efecto, para hablar del nuevo orden es necesario tomar en cuenta el derecho internacional, sin el cual no se puede hablar de

¹ Ver los periódicos *Excelsior* y *La Jornada* del miércoles 30 de enero de 1991.

un nuevo ordenamiento en las relaciones internacionales y además analizar el comportamiento de los principales actores. La Guerra del Golfo Pérsico ofrece una gran oportunidad para analizar si realmente nos encontramos con cambios significativos, que tiendan a fortalecer la regulación internacional.

II. EL DERECHO INTERNACIONAL, ELEMENTO ESENCIAL DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hablar de nuevo orden implica reglas de comportamiento y éstas conforman precisamente el derecho, y en el caso de las relaciones internacionales el derecho internacional es el elemento fundamental, ya que solamente es posible la convivencia pacífica, racional y ordenada de los Estados y demás participantes de las relaciones internacionales con base en dicha normativa jurídica. En otras palabras, la convivencia pacífica y la cooperación internacional sólo pueden ser posibles tomando en cuenta la regulación internacional, que dicho sea de paso, se ha creado evolutivamente a través de siglos y que, por supuesto, está sujeta a transformación, perfeccionamiento y, en algunos casos, a retrocesos.

Ahora bien, hay que tomar en cuenta que el derecho internacional es un sistema jurídico específico caracterizado básicamente por su descentralización, lo cual significa que, a diferencia del sistema jurídico interno, no existe un órgano que monopolice la función legislativa, la ejecutiva y la judicial. A nivel internacional son los mismos sujetos del derecho internacional, esencialmente los Estados, los que se encargan de la creación del derecho (por la vía de las convenciones internacionales y la costumbre), ellos mismos los aplican y se ocupan de dirimir sus controversias.

En este marco, ¿cuál es el lugar que ocupan la guerra y la Organización de Naciones Unidas?

En lo que respecta a la guerra, es a partir de 1928, cuando se firmó el Pacto Briand-Kellog, que la guerra quedó proscrita como medio de solución de las controversias internacionales, con tres excepciones: la legítima defensa, que se puede invocar en los marcos del artículo 51 de la Carta de San Francisco; en segundo término, en el caso de la independencia de los pueblos (como ejercicio del derecho de autodeterminación de los pueblos), y finalmente, en ejercicio de la acción coercitiva a que se refiere el capítulo VII de la misma Carta de San Francisco.

III. LA ONU Y LA PRESERVACIÓN DE LA PAZ Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

La ONU, al igual que su predecesora, la Liga de Naciones, surgió después de un conflicto bélico de carácter mundial. Uno de sus propósitos más importantes fue y sigue siendo, preservar la paz y la seguridad internacionales. Este aspecto debe ser subrayado, pues es el espíritu que anima la creación de la ONU, no en vano es lo primero que se menciona en su preámbulo (que por cierto es jurídicamente obligatorio): "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la humanidad sufrimientos indecibles...".

Por otra parte, ha sido muy irregular el funcionamiento de la ONU en sus casi cincuenta años de vida. Sus órganos principales, insertos en la Guerra Fría, han tenido un gris desempeño: el Consejo de Seguridad (CS), el órgano con más responsabilidades en la tarea de la preservación de la paz y seguridad internacionales, continuamente se ha visto estancado por el uso excesivo del derecho de veto de sus cinco miembros permanentes (Francia, los Estados Unidos, la Gran Bretaña, la Unión Soviética y China); la Asamblea General, el órgano de mayor representación por estar integrada por todos los Estados que conforman a las Naciones Unidas, tiene una incomoda camisa de fuerza, ya que sus resoluciones, muchas de las cuales son producto de largas y sesudas negociaciones, están consideradas como meras recomendaciones sin carácter jurídico vinculatorio; la Corte Internacional de Justicia (CIJ) es un órgano al que no se someten las grandes potencias y ha llegado el caso de que cuando se someten escapan olímpicamente a su cumplimiento dado el privilegio del veto que tienen en el CS (el único órgano que puede dictar medidas para ejecutar obligatoriamente las sentencias de la Corte, de acuerdo con el artículo 94-2 de la Carta de Naciones Unidas). Para muestra tenemos el caso de Nicaragua *vs.* Estados Unidos, en el cual este último, a la vista de todos y despreciando la opinión de los especialistas de derecho internacional de todo el mundo, incluyendo algunos propios, se colocó fuera de la legalidad internacional.

Hay que mencionar también que, sobre todo a partir de la década de los años setenta, hay una especie de "insurrección" del Tercer Mundo en los organismos internacionales, pues se promueven iniciativas como la de un nuevo orden económico internacional y un nuevo orden de la información (cuyas necesidades se hicieron sumamente evidentes en la Guerra del Golfo Pérsico), etcétera, que molesta

a los países industrializados de economía de mercado. En tal virtud, aparece el fenómeno del retiro de los países del primer mundo de los organismos internacionales y de la negociación multilateral. Recordemos la salida de los Estados Unidos e Inglaterra de la UNESCO y el hecho de que antes de la última reelección de Pérez de Cuéllar, la ONU estaba casi en bancarrota por la mora en los pagos de las grandes potencias, entre ellas los Estados Unidos.

La posguerra fría nuevamente alentó las esperanzas de los que creemos en el derecho internacional y las organizaciones internacionales, ya que era evidente una tendencia a la revitalización de estas instituciones; sobre todo esa tendencia se notaba en la *perestroika* de Gorbachov (la aceptación de la jurisdicción voluntaria de los organismos jurisdiccionales internacionales y las constantes declaraciones en el sentido de que había que revitalizar a las organizaciones internacionales así lo dejaban ver).

Sin embargo, dos conflictos pusieron a prueba la nueva situación de la posguerra fría: la invasión a Panamá y la Guerra del Golfo Pérsico.

A todas luces la invasión a Panamá significó una flagrante violación de los principios de derecho internacional, de origen consuetudinario, que encuentran su máxima expresión en el artículo 2º de la Carta de la ONU. A pesar del rompimiento de la legalidad internacional, Naciones Unidas no se movió ni un ápice; el CS, tan activo últimamente, recordando los tiempos álgidos de la guerra fría, se estancó.

IV. LA ONU Y LA GUERRA DEL GOLFO PÉRSICO

La invasión de Irak a Kuwait el 2 de agosto de 1990 por supuesto constituyó también una violación a la normativa internacional. El que las grandes potencias, hace no mucho tiempo desdeñadoras de los organismos internacionales y violadoras del derecho internacional, promovieran ahora el funcionamiento de los mecanismos de la ONU, era algo sospechoso.

1. *La legalidad de las acciones de la Fuerza Multinacional*

De acuerdo con el capítulo VII de la Carta de la ONU, el CS puede dictar medidas preventivas y represivas (independientemente

de las medidas ejecutivas a que ya hicimos referencia en el caso de las sentencias de la CIJ).

En efecto, el capítulo mencionado significa, en términos figurativos, los "dientes" de las Naciones Unidas, es decir, regula las medidas preventivas y coercitivas de la organización. Las medidas coercitivas, a su vez, pueden ser de dos tipos: las ejercidas directamente por la organización, con ayuda de sus miembros y las ejercidas por los miembros directamente en ejercicio del derecho de legítima defensa, que puede ser individual o colectiva.

En todo caso, la intervención del CS es esencial. En principio, el CS determina la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (artículo 39 de la Carta de la ONU); aunque esta facultad también corresponde a la Asamblea General (artículo 11-3), una vez que el CS la ejercita tiene exclusividad, de conformidad con lo establecido por el artículo 12-1: "mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad"; es decir, se convierte en una facultad exclusiva del CS.

Ante una situación de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el CS puede dictar medidas preventivas o provisionales y coercitivas, como ya se dijo anteriormente.

Las medidas preventivas son determinadas por el CS y éste insta a las partes interesadas a que cumplan con ellas (artículo 40).

Las medidas coercitivas son graduales y sucesivas. En primer lugar se encuentran las medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada: la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radiotelegráfica, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas (artículo 41).

En segundo lugar, sólo si el CS estimare que las medidas preventivas

pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo [obsérvese que es necesario que el CS pruebe una u otra circunstancia] 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 (artículo 42).

En esta última hipótesis es necesario reunir una serie de requisitos; el fundamental es realizar un convenio o convenciones especiales entre los miembros de las Naciones Unidas y el CS a fin de "poner a disposición de éste las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales" (artículo 43-1).

Entendemos que la participación de los miembros de la ONU es voluntaria en todos los sentidos. Esta idea se desprende de la esencia de todo convenio, es decir, de su carácter esencialmente voluntario. De acuerdo con esto, los miembros de la ONU deciden si participan en las operaciones y, después, cómo lo hacen ("número y clase de fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general..., la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse", artículo 43-2).

Además, estos convenios son verdaderos tratados internacionales, ya que están sujetos a ratificación, de conformidad con el procedimiento constitucional de cada miembro que decida participar.

En efecto, dichos convenios son sumamente importantes pues determinan la forma y, en general, los límites de participación de los Estados. De ahí en adelante es el CS quien dirige las acciones, pero con la ayuda de un órgano también muy importante: el Comité de Estado Mayor (CEM), quien será el asesor y asistente del CS en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares (artículo 47) y en general será quien dirija las acciones militares.

En el caso concreto del Golfo Pérsico, las acciones militares dirigidas por los Estados Unidos con base en resoluciones del CS no tenían una total claridad en lo que se refiere a su fundamentación jurídica.

En efecto, a partir de la invasión de Irak a Kuwait, el CS dictó una serie de resoluciones (660, 661, 662, 664, 665, 666, 667, 669, 670, 674, 677 y 678) y solamente la primera (660-1990) fundamenta expresamente su actuación en los artículos 39 y 40 de la Carta de San Francisco, que como vimos se refieren a las facultades del Consejo para dictar medidas preventivas. Las demás resoluciones que aumentan el grado de sanción para el país invasor, imponiendo sanciones económicas, hacen mención, así sea vagamente, del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, podemos desprender del análisis de tales resoluciones, es decir, a partir de la resolución 660 hasta la 677, que son de carácter preventivo y que involucran sanciones que no implican el uso de la fuerza armada, todas en concordancia con los artículos 39,

40 y 41 de la Carta de San Francisco. Aunque no dejan de ser sospechosas, ya que, como nos enteramos por palabras de los asesores del presidente Bush, las sanciones económicas fueron concebidas en los escritorios de los técnicos estadounidenses.²

Precisamente con la resolución 678 que da pie a la guerra es donde los problemas de interpretación empiezan, a tal grado que algunos connotados especialistas en derecho internacional de los Estados Unidos han producido sesudos estudios para interpretar la legalidad de la acción militar contra el invasor Irak.³

Además de que es breve, la resolución 678 es vaga y muy general, lo cual tratándose de un asunto tan grave como es la guerra y todo lo que implica (muerte, destrucción, etcétera), es muy delicado.

En principio, la resolución 678 apunta, como fundamento jurídico, que se apega al capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo cual es muy vago, pues hemos analizado que este capítulo engloba una serie de acciones de diferente intensidad. Por otra parte, exige que Irak cumpla con las anteriores resoluciones que había dictado el CS y en su parte medular establece que:

2. Autoriza a los Estados miembros que cooperen con el gobierno de Kuwait para que, a menos que Irak cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden, como se indica en el párrafo 1 de la presente resolución, utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región.

3. Pide a todos los Estados que proporcionen apoyo adecuado para las medidas que se adopten de conformidad con el párrafo 2 de la presente resolución.

4. Solicita a los Estados interesados que lo mantengan periódicamente informado de lo que ocurra respecto de las medidas que se adopten de conformidad con los párrafos 2 y 3 de la presente resolución...

2 El asesor jurídico del Departamento de Estado, Edwin D. Williamson, escribió: "On August 5, the United Nations Security Council adopted Resolution 661, which was drafted substantially by my office working with others in the State Department and at our U.N. mission" (véase Williamson, Edwin D., "International Law and the Role of the Legal Adviser in the Persian Gulf Crisis", *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 23, núm. 2, invierno de 1991, p. 363).

3 Ver Schachter, O., "United Nations Law in the Gulf Conflict", *American Journal of International Law*, vol. 85, núm. 3, julio de 1991, pp. 452-473; Rostow, Eugene V., "Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?", *American Journal of International Law*, *cit.*, pp. 506-516; Weston Burns, H., "Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy", *American Journal of International Law*, *cit.*, pp. 516-535.

Las inconsistencias de esta resolución saltan a la vista, desde el punto de vista jurídico:

- No estamos ante la aplicación del artículo 42 que se refiere a las sanciones que implican el uso de la fuerza armada del CS, ya que como vimos, en tal caso se requeriría probar que las medidas dictadas anteriormente (es decir, el bloqueo económico) fueron inadecuadas, y en el caso concreto esto no sucedió.
- La resolución lo que hace es "autorizar a los Estados miembros que cooperen con el gobierno de Kuwait..."; es decir, en ningún caso se manifiesta que es el CS quien se va a hacer cargo de las acciones armadas. Además, ni siquiera se estableció, ni en teoría ni en la práctica, la realización de convenios ni el funcionamiento del CEM, que en fin de cuentas hubiera sido quien dirigiera las acciones armadas, y en su lugar fueron los Estados Unidos quienes dirigieron toda la operación.
- La autorización a que se refiere anteriormente se hace con el objeto de "utilizar todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica...". No hay cosa más vaga que esta expresión. Es como firmar un cheque en blanco, lo cual es peligroso tanto desde el punto de vista jurídico como del práctico. Los aliados entendieron que era la acción armada, pero el lenguaje vago de la resolución 678 pudo interpretarse de otra manera.

Esta situación causó una gran confusión entre los observadores y especialistas en derecho internacional y la confusión aumentó más cuando el secretario general de la ONU declaró que no eran las Naciones Unidas quienes estaban en Guerra⁴ y los aliados mencionaban que actuaban bajo la "sombrija" legal de la ONU.

Todavía más, la resolución 678 no autorizaba el bombardeo tan salvaje contra Bagdad e Irak en general, en donde fueron afectados miles de civiles, en contravención de los Convenios de Ginebra de 1949, es decir, sin tomar en cuenta el derecho humanitario internacional. Alegar que se actuaba bajo mandato de la ONU era afirmar que ella apoyaba el rompimiento de la legalidad internacional de la cual es garante, para sancionar otra violación.

4 En una entrevista del periódico español *El País* citada por Gregorio Selsler, el entonces secretario general de la ONU, J. Pérez de Cuéllar, declaró: "...una guerra de la ONU hubiera sido una guerra que se hubiera decidido dentro del contexto del artículo 42 de la Carta, y no es el caso. Se ha hecho una formulación un tanto intermedia. Si hubiera sido una guerra de la ONU, hubiera tenido su bandera y no la de los países de la coalición." (*La Jornada*, México, 28 de febrero de 1991.)

2. *Las acciones de la Fuerza Multinacional al amparo del derecho de autodefensa*

Si como vimos la legalidad de la acción armada en contra del invasor Irak no se encuentra en el artículo 42 y demás relativos de la Carta de las Naciones Unidas, los juristas estadounidenses (por ejemplo E. Rostow) se han apresurado a afirmar que los fundamentos de dicha acción se encuentran en el derecho de legítima defensa que está consagrado en el artículo 51 de dicha Carta. En efecto, dicho artículo establece que

...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...

La expresión "hasta tanto" nos hace pensar que el derecho de legítima defensa tiene límites, mismos que se encuentran en la intervención del CS, pues cuando interviene este órgano se agota el ejercicio de la legítima defensa. La interpretación que hacen los juristas estadounidenses de que el CS autorizó a las fuerzas aliadas al ejercicio de la legítima defensa no es muy clara y menos si se toma en cuenta que la costumbre internacional ha reconocido que la legítima defensa debe ser proporcional a la agresión (es discutible sobre la proporcionalidad de las Fuerzas Multinacionales respecto del ejército iraquí). Como ya vimos, la resolución 678 no tiene ningún límite y eso la hace muy discutible desde el punto de vista jurídico.

Esta interpretación que se hace de la procedencia de legítima defensa es peligrosa, puesto que cada vez que las grandes potencias hacen uso de la fuerza armada para legitimar su acción, recurren a la figura de la legítima defensa. Simplemente recordemos el caso del ataque de los Estados Unidos a Libia y el ataque de Israel que destruyó una central nuclear en Irak.

Lo anterior no son minucias jurídicas, ya que si hablamos de orden y de legalidad internacional es necesario estar al pendiente del cumplimiento de la normativa internacional y más cuando el caso de Irak parece estarse reeditando ahora con un nuevo actor: Libia.

En efecto, por diez a favor y cinco abstenciones, el CS adoptó la resolución 748, patrocinada por los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, mediante la cual se impone un bloqueo aeronáutico y un

embargo militar a Libia, así como diversas sanciones diplomáticas. Estas sanciones, se dijo, entrarán en vigor el 15 de abril (lo cual ya sucedió), "a menos que Libia entregue" a dos ciudadanos libios acusados de haber realizado un ataque contra un avión civil estadounidense, y permita a las autoridades francesas interrogar a otros cuatro libios sospechosos de haber participado en otro atentado aéreo.

Por supuesto que es condenable todo acto de terrorismo, sobre todo cuando los que lo sufren son civiles que nada tienen que ver con las disputas entre los Estados (al respecto hay que propugnar por un desarrollo de la normativa internacional en la lucha contra esa patología de la comunidad internacional); sin embargo, en este caso la resolución 748, que sin duda tomó como antecedente la resolución 678 dictada en el caso del asunto del Golfo Pérsico, es muy cuestionable. En principio de cuentas, se trata de la acusación que hacen tres potencias, los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, invocando la autoridad de sus tribunales y desdeñando la participación de un tribunal ajeno a los Estados en conflicto, lo cual en una comunidad regida por el derecho sería lo más justo.

Además, recordemos que los principios generales del derecho son fuentes de derecho internacional (artículo 38 del Estatuto de la CIJ), y uno de esos principios manda que a nadie se le puede condenar si no es oído y vencido en juicio. Este es un elemento esencial de todo sistema jurídico que se precie de civilizado y democrático. No obstante, en el caso de los libios, son los tribunales internos de otros países los que, sin darles la oportunidad de defensa, han decidido que son culpables y que se deben someter a su jurisdicción (la pregunta sería ¿para qué?, si ya de *facto* fueron declarados culpables), lo cual en términos jurídicos es una total aberración que, insistimos, atenta contra la construcción de un Estado de derecho internacional.

V. EL NUEVO ORDEN

El resquebrajamiento del "bloque socialista" ha traído consecuencias muy importantes no sólo en lo que respecta a la política internacional, sino también en lo relativo a las tendencias del derecho internacional.⁵ Por ejemplo, en lo que se refiere a la teoría, los au-

⁵ Al respecto, véase el trabajo sumamente interesante de Danilenko, G. M., "The Changing Structure of the International Community: Constitutional Implications", *Harvard International Law Journal*, Cambridge, vol. 32, núm. 2, primavera de 1991, pp. 353-361.

tores internacionalistas del campo socialista hablaban de dos conceptos de derecho internacional, o de dos tipos (burgués y socialista), lo que, para bien o para mal, hacía pensar en el derecho internacional desde diferentes perspectivas y diferentes valoraciones del contenido del derecho internacional.

También hay que mencionar que la participación del bloque socialista, actuando como tal en los organismos internacionales y concretamente en los órganos de Naciones Unidas y en las conferencias internacionales, contrabalanceaba las posiciones de las grandes potencias capitalistas. Además, innumerables instituciones del derecho internacional están replanteándose; como ejemplo tenemos la institución de la neutralidad que han venido practicando Austria y Suiza, que con la Guerra del Golfo Pérsico se está cuestionando ya que estos países tuvieron de alguna manera intervención en ese conflicto bélico (por ejemplo, Austria permitió que aviones militares de los aliados cruzaran su espacio aéreo); lo mismo sucede con la institución de la seguridad colectiva.⁶

En fin, no hay duda de que ha habido y seguirá habiendo modificaciones fundamentales en el derecho internacional derivadas de los cambios producidos en las relaciones internacionales, pero de ahí a que se haya conformado un nuevo orden hay una gran distancia.

El orden de la posguerra fría no debe descansar en el liderazgo de una potencia que, como hemos visto, carece de autoridad moral por la sistemática violación de la normativa internacional.

Al haberse modificado sustancialmente las relaciones internacionales en los últimos años es claro que se requiere también que las organizaciones internacionales tengan un carácter más democrático. Se puede empezar, por ejemplo, con la reestructuración del CS, quizás ampliándolo o creando mecanismos para que no sea el instrumento de una potencia económico-militar. En este sentido, estamos de acuerdo con la existencia de Naciones Unidas, pero creemos que la actuación de este organismo debe ser más democrática. También quedó visto que es muy peligroso dejar a un sólo país el monopolio de la determinación de lo que es bueno y justo. La Guerra del Golfo Pérsico actuó contra dos principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas: la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales y la solución pacífica de controversias. La guerra dejó

6 Zemanek, K., "The Changing International System: A New Look a Collective Security and Permanent Neutrality", *Austrian Journal of Public and International Law*, núm. 42, 1991, pp. 277-294.

tras de sí inestabilidad regional y fortalecimiento de hegemonías (como se puede ver en el resurgimiento de los bombardeos en Irak en enero de 1993, a dos años de la primera confrontación militar de los aliados *vs.* Irak), no la paz y seguridad internacionales como lo preconiza la ONU. La humanidad perdió una oportunidad para afianzar la legalidad internacional.

Es indudable que en el intento de crear un nuevo orden, el derecho internacional es un elemento imprescindible. Lo ideal sería llegar a un Estado de derecho internacional como se entiende a nivel interno; es decir, una sujeción total a la normativa internacional en donde los organismos que aplican el derecho se ciñan estrictamente a ella, y que haya mecanismos expeditos para proteger a los actores de las relaciones internacionales en contra de las violaciones de sus derechos.

El problema, para llegar a este nivel, deriva precisamente del carácter descentralizado de las instancias creadoras y aplicadoras del derecho internacional. De acuerdo con ello, los países que forman parte de la comunidad internacional están obligados a actuar de conformidad con las normas de derecho internacional, pero en caso de incumplimiento ¿cómo se obliga a los Estados violadores de la normativa a cumplir con sus obligaciones?

Como ya mencionamos antes, el orden actual tiene sus "dientes" en la Carta de Naciones Unidas. El problema es cómo ejecutar una sanción contra las grandes potencias. El caso más típico es el de la violación de la normativa por parte de los Estados Unidos en dos casos, con actos que desgraciadamente nos afectan a los latinoamericanos: el de Panamá y el de Nicaragua.

En el primer caso el principio de derecho internacional de no intervención, de gran tradición latinoamericana, quedó hecho añicos y la comunidad internacional, en ese momento recién "cimbrada" por la desintegración del bloque socialista europeo que anunciaba el fin de la guerra fría, vio impávida como se violaba la normativa internacional sin que se pusiera en funcionamiento.

El segundo caso se refiere a la imposibilidad de aplicar una decisión judicial internacional en contra de las grandes potencias, concretamente en contra de los Estados Unidos de Norteamérica.⁷ Re-

7 Se recomiendan los trabajos de Laudy, Marión, *Nicaragua ante la Corte Internacional de Justicia de la Haya*, México, Siglo XXI Editores, 1988, p. 236 y Becerra Ramírez, Manuel, "El papel de la Corte Internacional de Justicia en la solución pacífica de controversias (El caso de Nicaragua *vs.* los Estados Unidos)", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XX, núm. 60, septiembre-diciembre de 1987, pp. 839-855.

cordemos que la sentencia dictada por la CIJ fue desfavorable a los Estados Unidos y no fue posible echar a andar el mecanismo previsto por el artículo 94-2⁸ de la Carta de San Francisco, por la presencia imponente de los Estados Unidos con su derecho de veto.

Lo anterior deriva en dos cuestiones muy importantes: el nuevo orden mundial debe partir de la base de una democratización de los organismos internacionales, y en forma destacada de la democratización de la más importante organización internacional: la Organización de Naciones Unidas; los países desarrollados, las grandes potencias deben observar la normativa internacional, para lo cual deben crear una cultura de cumplimiento y conocimiento de la normativa internacional a todos los niveles en el interior de sus países. A estos dos temas me referiré a continuación.

1. La democratización de los organismos internacionales

Entre todos los juristas que propugnan por la transformación de Naciones Unidas hay un consenso en considerar que la Organización está desfasada; que no responde al mundo de la actualidad, ya que fue creada en otras circunstancias, en donde todo era diferente. En donde no hay acuerdo es en qué tipo de reformas requiere la organización internacional y concretamente la ONU. Véase por ejemplo la obra (de difusión masiva por estar traducida a varios idiomas), de B. Urquhart y E. Childers, quienes se pronuncian por una transformación de Naciones Unidas, pero haciendo hincapié en la reforma de la Secretaría General, soslayando al CS y a la Asamblea General, lo cual es una tendencia entre las teorías del cambio de Naciones Unidas.

2. La reforma del Consejo de Seguridad

Recordemos que el funcionamiento y composición del CS fue un tema que decidieron por separado las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial, reunidas en el balneario de Yalta. Al CS se le encargaron las tareas más importantes de la Organización, lo cual es una gran responsabilidad: mantener la paz y la seguridad

⁸ Artículo 94: "Si una de las partes en un litigio dejare de cumplir las obligaciones que les imponga un fallo de la Corte, la otra parte podrá recurrir al Consejo de Seguridad, el cual podrá, si lo cree necesario, hacer recomendaciones, o dictar medidas con el objeto de que se lleve a efecto la ejecución del fallo."

internacionales (artículo 24-1 de la Carta de la ONU). Esa gran responsabilidad recae fundamentalmente sobre los miembros permanentes del CS, y la misma Carta de la ONU proporciona sus "dientes" para obligar a cumplir sus decisiones en este campo; además, como resultado de esa gran responsabilidad también se les otorgó el veto a los cinco miembros permanentes del CS.

En el marco de la Guerra Fría, veíamos que el CS resultó ser un mecanismo sujeto a los vaivenes políticos de la confrontación Este-Oeste, y en lo relativo a las acciones para el mantenimiento de la paz y seguridad el Consejo frecuentemente se paralizó.⁹ En la Guerra del Golfo Pérsico por primera vez y como consecuencia del fin de la Guerra Fría, en forma unánime las potencias actuaron de acuerdo para aplicar las disposiciones contenidas en el capítulo VII de la Carta de San Francisco, es decir, sin que medie veto de las potencias.

El análisis de la legalidad de las acciones de las fuerzas aliadas contra Irak lo hacemos en otro lugar; por ahora nos contentamos con destacar el gris desempeño del CS durante la Guerra Fría.

Ahora bien, reiteradamente se maneja en la literatura de derecho internacional, como decíamos, la necesidad de reformar a la ONU y creo que es pertinente también hablar de la necesidad de reforma del CS.¹⁰ La lógica del cambio es sencilla: la corriente democratizadora que los países desarrollados están impulsando¹¹ debe alcanzar a las Naciones Unidas y en ese contexto es absurdo que un grupo de Estados, que en otros tiempos eran las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial y ahora son países de segundo orden

⁹ Hay que observar que en el caso de Corea en 1950, el CS autorizó que un comando unificado usara a su discreción la bandera de las Naciones Unidas en el curso de las operaciones contra las fuerzas de Corea del Norte; sin embargo, la doctrina considera que ésta no fue una operación prevista por el artículo 42 de la Carta; "fue sólo una autorización y no una orden para repeler el ataque armado de Corea del Norte, la operación no estuvo bajo la orden del Consejo de Seguridad con la asistencia de su Comité de Estado Mayor, sino bajo la de los Estados Unidos". Véase Kaufmann J.; Leuridijk, D. y Schrijver, N., *The World in Turmoil: Testing the UN'S Capacity*, Nueva York, The Academic Council on the United Nations System, Reports and Papers, 1991, p. 22.

¹⁰ Se recomienda el artículo de Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, "Seguridad internacional colectiva y crisis del Golfo Pérsico", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXV, núm. 73, enero-abril de 1992, pp. 27-40.

¹¹ Al respecto, véanse los trabajos de Reisman, M., "International Law After the Cold War", *American Journal of International Law*, vol. 84, núm. 4, octubre de 1990; "Sovereignty and Human Rights in Contemporary International Law", *American Journal of International Law*, *cit.*; Franck, T. M. y Patel, F., "UN Police Action in Lieu of War: The Old Order Changeth", *American Journal of International Law*, vol. 85, núm. 1, enero de 1991.

(Rusia es ahora el ejemplo más patético) tengan un monopolio de poder.

Es curioso que, por una parte, los juristas internacionalistas de los países desarrollados hablan de estándares mundiales de democracia (T. Frank, M. Reisman) pero cuando se habla de una democratización de Naciones Unidas y en forma concreta del CS empiezan a argumentar que eso sería muy difícil.

Veamos por ejemplo, para ilustrar mi afirmación, las conclusiones a las que llegan los internacionalistas holandeses J. Kaufmann, D. Leurdijk y N. Schrijver cuando se plantean las cuestiones de una reforma al CS en el sentido de aumentar el número de sus miembros; darle a otros países la calidad de miembros permanentes del Consejo; abolir o modificar el poder de veto; darle facultades en materia de asuntos económicos y en problemas de seguridad ambiental. El planteamiento del cuestionamiento es correcto y además la necesidad de respuestas es pertinente, sin embargo las respuestas no son optimistas.

En primer lugar, en lo que toca al aumento de miembros del Consejo, los juristas holandeses consideran que puede acarrear ineficacia en el Consejo en virtud de que "la búsqueda de consenso puede ser más difícil y consumir más tiempo con un número grande de miembros"; en lo referente al otorgamiento de la membresía permanente a otros miembros, "puede provocar un problema de selección irresoluble de quienes pueden ser los miembros permanentes"; por otra parte, "modificar el actual sistema de veto implica el riesgo de que las grandes potencias pudieran estar tentadas a tomar acción fuera del Consejo de Seguridad y en general fuera de la ONU"; y por último, "conceder más facultades al Consejo de Seguridad iría en contra de las facultades de varios órganos existentes, especialmente el Consejo Económico y Social".¹²

De acuerdo con lo anterior, es necesario cambiar, pero es difícil. En esa línea de pensamiento, si a los juristas holandeses les hubieran preguntado, antes del año 1989 y, aún más, antes de la llegada al poder de Mijail Gorbachov, si era posible la desintegración del bloque socialista de Europa Oriental, la caída del muro de Berlín y la reunificación alemana, etcétera, su respuesta hubiera sido la misma: es difícil.

12 Kaufman *et al.*, *The world in turmoil...*, *cit.*, p. 129.

3. *La Asamblea General*

En toda sociedad de carácter privado funciona un principio de democracia de acuerdo con el cual el órgano de mayor jerarquía, el que posee las facultades más importantes de funcionamiento y actividad de la empresa, es la asamblea general o el órgano, sea cual sea su nombre, que agrupa a todos los miembros. Este principio democrático no priva en las organizaciones internacionales.

Por supuesto que sería un error asimilar a las organizaciones privadas con los organismos internacionales, la complejidad de estas últimas es mucho más grande; sin embargo, hay parámetros comparables y las primeras pueden servir de ellos.

Por otra parte, el poco valor que tienen las resoluciones de la Asamblea General de acuerdo con una interpretación poco afortunada del artículo 38 del Estatuto de la CIJ, significa un enorme desperdicio de recursos de todo tipo. Cuántas resoluciones sobre aspectos esenciales de la vida internacional se han adoptado después de largas y complicadas negociaciones para después quedar en meras recomendaciones sin carácter vinculatorio. Definitivamente es necesario un cambio de esta tendencia, lo cual creo que sería un paso muy importante en el desarrollo del derecho internacional.¹³

VI. EL DESDEÑO DEL DERECHO INTERNACIONAL POR PARTE DE LA HEGEMONÍA

Un aspecto relevante en la creación de un nuevo orden internacional es el de la educación en derecho internacional y, digámoslo así, la cultura del valor de la normativa internacional que deben tener los pueblos. Aspecto débil en la sociedad estadounidense, lo cual es trascendente ya que se trata de una hegemonía.

Para probar esta afirmación hay que ver, desde la base de la formación del jurista, que el derecho internacional público está devaluado o bien se confunde con el derecho mercantil internacional o el escaso interés del gobierno en participar en los tratados internacionales de carácter multilateral, como por ejemplo la Convención de Montego Bay; la adhesión al GATT, etcétera (en realidad la lista es larga).¹⁴

¹³ Ver Becerra Ramírez, Manuel, *Derecho internacional público*, México, UNAM, 1991, p. 51.

¹⁴ Los mismos estadounidenses se han dado cuenta de este fenómeno (por lo menos la doctrina de derecho internacional), ya que se pueden encontrar trabajos sobre

Por otro lado, hay que mencionar el lugar que ocupan los tratados en el sistema estadounidense, en donde en desdén de la Convención de Viena de 1969 sobre Derecho de los Tratados, cuyas normas también son obligatorias por la vía de la costumbre internacional, se habla de diferentes tipos de tratados¹⁵ y están sujetos al arbitrio de los poderes de la Federación.

También es relevante y en suma preocupante que muchas de las decisiones del país hegemónico, los Estados Unidos, tienen o pretenden tener una validez transnacional. Esto es común en materia comercial (en otro tiempo la tecnología como elemento de confrontación con el bloque socialista estaba regulado por el Congreso estadounidense, y sus decisiones sobre la materia se aplicaban a nivel transnacional) y en materia ecológica (el caso del atún con México es ejemplificador: un tribunal interno estadounidense dicta decisiones en las cuales se ordena se apliquen a nivel internacional, por ejemplo embargando, medida que ya anunció iba a efectuar el gobierno de Panamá). También es ejemplificador de esta situación la práctica de los Estados Unidos de secuestrar a personas para someterlas a sus autoridades judiciales (México ha sufrido la experiencia en el caso Álvarez Machain).

Por último, para abundar en ejemplos sobre este tema, a pesar de que los Estados Unidos, junto con otros países desarrollados como Japón son los "dinamos" (para utilizar una expresión del profesor Marcos Kaplan) de la producción de drogas, ya que son los grandes consumidores que controlan la producción, la distribución y el financiamiento internacional, no se conscientizan de su responsabilidad e imponen una cooperación binacional en donde ellos supervisan, juzgan y sancionan "unilateralmente el comportamiento de los sistemas nacionales de seguridad y justicia del otro gobierno, sin aceptar

este tema; citamos aquí algunos: Weston, *The Reagan Administration versus International Law*, 19 *Case W. Res. J. Int'l L.* 295 (1987); Kreisberg, *Does the US. Government Think That International Law is Important?*, 11 *Yale J. Int'l L.* 479 (1986), y se pueden encontrar por lo menos una decena de artículos en los últimos años sobre esa crítica al gobierno estadounidense, en el sentido de que el derecho internacional muchas veces tiene poca relevancia en la política de los Estados Unidos.

¹⁵ Al respecto véase Patiño Manferrer, R., "Cuestiones jurídico-constitucionales relacionadas con la incorporación de México a la zona de libre comercio de América del Norte", *Revista de Investigaciones Jurídico-Políticas*, México, UAP, año III, vol. III, núm. 3, enero de 1992, p. 113.

obligaciones ni rendición de cuentas sobre los propios comportamientos y resultados".¹⁶

Actitudes de este tipo obstaculizan, por supuesto, la creación de un Estado de derecho internacional o, bien, la conformación de un nuevo orden basado en el derecho, sobre todo si el que inicia ese proceso reclama autoridad moral, aunque sea un infractor de la normativa internacional.

VII. CONCLUSIONES

Del análisis de la práctica internacional y concretamente de la legalidad de la Guerra del Golfo Pérsico se desprende que la idea de un nuevo orden internacional que tenga su fundamento en la normativa, está muy lejos de alcanzarse y más cuando quienes pretenden la instauración de ese nuevo orden son las grandes potencias, que en muchos casos soslayan el cumplimiento de la legalidad internacional.

Si en verdad existe una genuina intención de democratizar las relaciones internacionales y crear un nuevo orden, debe impulsarse el conocimiento y el cumplimiento de la normativa internacional y crearse instancias democráticas que sancionen a los violadores de la legalidad internacional, sin importar de quién se trate. El nuevo orden no debe basarse (además sería contradictorio decirlo pues no sería orden) en el dominio económico-militar de las grandes potencias.

Es difícil pero no imposible (como muestra tenemos la reestructuración de Europa Oriental) la creación de un Estado de derecho internacional; lograrlo sería un verdadero nuevo orden internacional.

Manuel BECERRA RAMÍREZ

¹⁶ Kaplan, Marcos, *Drogas y derechos humanos*, México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1992, p. 35.