

REFLEXIONES SOBRE CUESTIONES JURÍDICAS DEL INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN

José Luis VALLARTA MARRÓN*

SUMARIO: *Introducción. I. Seguridad y terrorismo. a) Terrorismo. b) Uso de la fuerza. II. Estructura de la ONU. a) Consejo de Seguridad. b) Consejo de Administración Fiduciaria. c) La Comisión de Derechos Humanos. III. Conclusiones.*

INTRODUCCIÓN

EL 21 DE marzo de 2005, aniversario del natalicio de don Benito Juárez y equinoccio de primavera –esperemos que ello sea un buen augurio– el Dr. Kofi Annan, Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), circuló como documento de la Asamblea General de esa Organización mundial un informe relacionado con la reforma de la ONU, para muchos impostergable.¹ El presente artículo es un análisis de aspectos de ese informe multifacético relacionados con: *a)* seguridad, y *b)* estructura de la ONU: Consejo de Seguridad, Consejo de Administración Fiduciaria, y Comisión de Derechos Humanos.

El Secretario General nos recuerda algunos de los trabajos que precedieron ese informe; al analizar este último documento, traeremos a colación algunas de las recomendaciones y comentarios del informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio (en adelante “el Grupo”)² designado por el Secretario General, mismo que

* Embajador de México jubilado y maestro de asignatura de Derecho Internacional Público en la Facultad de Derecho de la UNAM y en la Universidad Iberoamericana, campus Santa Fe.

¹ Véase documento de las Naciones Unidas A/59/2005.

² El grupo presidido por el Sr. Anand Panyarachún, ex Primer Ministro de Tailandia, fue integrado por las siguientes personas: Robert Badinter (Francia), Joao Clemente Baena Soares (Brasil), GroHarlem Brudtland (Noruega), Mary Chinero-Hesse (Gha-

circuló dentro del tema: “Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio” con el título: “Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos”.³

En cuanto a la seguridad, nos parece que una propuesta para terminar con el debate sobre el “terrorismo de Estado”, como lo propone el Secretario General, el cual no ha desaparecido de las prácticas de algunos gobiernos, habrá de plantear controversias políticas y académicas.

En relación con el Consejo de Seguridad de la ONU, prevemos que habrá serias controversias, inherentes al tema, respecto de los cambios propuestos por el Secretario General y sobre la cuestión de si el derecho de veto debe o no concederse a nuevos miembros permanentes.

Respecto al Consejo de Administración Fiduciaria, el Secretario General hace recomendaciones pertinentes y omite cuestiones que nos parecen atinadas, que analizaremos más adelante.

Por lo que se refiere a derechos humanos, según el informe del Secretario General, parece que se avanza hacia la aceptación de acciones por el Consejo de Seguridad de la ONU, o autorizadas por éste, cuando se den violaciones masivas de los derechos humanos que, a juicio de ese Consejo, constituyan una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Por otra parte, ya sabemos que tuvo buena acogida la propuesta del Secretario General para modificar la estructura y métodos de la Comisión de Derechos Humanos sustituyéndola por un Consejo de Derechos Humanos.

I. SEGURIDAD Y TERRORISMO

a) *Terrorismo*

En la introducción de su informe, el Secretario General, al presentar el tema “Los desafíos de un mundo en evolución” (párrafo 8), hace la referencia obligada a los ataques del 11 de septiembre de 2001 y afirma

na), Gareth Evans (Australia), David Hannay (Reino Unido), Enrique Iglesias (Uruguay), Amre Moussa (Egipto), Satish Cambiar (India), Sadaco Ogata (Japón), Yevgeny Primakov (Federación Rusa), Quian Quichen (China), Nafis Sadik (Paquistán), Salim Ahmed Salim (Tanzania) y Brent Scowcroft (EUA). El texto del informe puede consultarse en la página de “internet” de la ONU: www.un.org/secureworld.

³ Véase documento de las Naciones Unidas A/59/565.

que los mismos fueron perpetrados por “pequeñas redes de agentes no estatales terroristas”.

La primera duda que nos provoca esa afirmación es la siguiente: la comunidad internacional pareció aceptar de buen grado, con las reservas de algunos gobiernos, la decisión del Consejo de Seguridad de la ONU de autorizar implícitamente la invasión de Afganistán, por considerar que el gobierno de los “talibanes” (gobierno *de facto* con un efectivo control sobre buena parte del territorio afgano) había violado una obligación internacional en el ámbito del uso de la fuerza; esa violación fue imputable a ese gobierno por autoría, complicidad o, por lo menos, por negligencia policial. Luego entonces, si bien es cierto que los ejecutores fueron las pequeñas redes de agentes terroristas, no nos atrevemos a calificarlos como el Secretario General de “no estatales”, pues tras de ellos, al parecer, había un patrocinio gubernamental del entonces gobierno afgano, de dudosa legitimidad, pero en control de parte del territorio del Estado. Lo anterior tiene importancia por la controvertida insistencia en suprimir el “terrorismo de Estado” del debate internacional. El 11 de septiembre ¿no fue un caso de “terrorismo de Estado”? ¿Por qué entonces el Consejo de Seguridad autorizó con términos ambiguos, propios de una resolución negociada, una invasión que se sabía culminaría necesariamente en el derrocamiento de un gobierno acusado de practicar el terrorismo?⁴

Entendemos que la intención del Secretario General en esa introducción, fue destacar el peligro que representan, aun para los grandes y poderosos, las células y redes terroristas que pueden actuar con o sin el patrocinio de los Estados y no desligar al gobierno de los “talibanes” de la autoría o complicidad de los ataques del 11 de septiembre.

Vemos con agrado que el Secretario General no siguió a “el Grupo” que lo asesoró en una apreciación que nos parece incorrecta y que transcribimos a continuación:

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington D.C. permitieron vislumbrar las posibilidades de un sistema renovado de seguridad colectiva. El 12 de septiembre de 2001 Francia presentó y el Consejo de Seguridad aceptó por unanimidad la resolución 1368 (2001) en la que se condenaban los atentados y que abrió camino a la *campana mili-*

⁴ Véase resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad de la ONU.

tar de legítima defensa contra el régimen de los talibanes encabezada por los Estados Unidos.⁵

La citada resolución 1368 (2001) del Consejo de Seguridad, contiene un párrafo preambular que recuerda *el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva reconocido en el artículo 51 de la Carta de la ONU*. Esa referencia nos pareció, desde la adopción de la resolución, innecesaria y sobre todo inapropiada, puesto que la invasión de Afganistán no fue, como dijo “el Grupo” una *campaña militar de legítima defensa*, sino una campaña militar *punitiva y preventiva* autorizada por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta de la ONU, como respuesta a un acto de agresión.

Analicemos la siguiente hipótesis: si el Consejo de Seguridad no hubiera aprobado la resolución 1368 (2001) sobre el 11 de septiembre por el veto de alguno de los miembros permanentes, ¿hubiera tenido Estados Unidos de América el derecho de invadir a Afganistán, aproximadamente un mes después del ataque, en el ejercicio de un supuesto derecho inmanente de legítima defensa reconocido en la Carta de la ONU, cuando el crimen ya había sido consumado con la inmolación de los terroristas? ¿cuando ya no había agresión que rechazar, pues ésta se había consumado?

Creemos que la respuesta debe ser negativa porque, según la doctrina más aceptada por internacionalistas, la legítima defensa debe ser inmediata y proporcional y, debe tener por fin rechazar la agresión sufrida. Algunos autores agregan que esa defensa debe responder a un estado de necesidad, con lo cual estamos de acuerdo, si bien hacemos ver que se ha abusado de esa noción para presentar acciones bélicas ilegales y represalias armadas, prohibidas por el Derecho Internacional, como legítima defensa.⁶

La invasión de Afganistán fue una acción punitiva y una medida policial enmarcada dentro de la legalidad, porque esas acciones, así como

⁵ Énfasis del autor.

⁶ Israel ha presentado sus represalias armadas en respuesta a ataques terroristas palestinos como legítima defensa, en el marco de un estado de necesidad. Véase además, CARTER, Barry E. y TRIMBLE, Phillip R. *Internacional Law*, 3ª ed., Ed. Aspen Law & Bussines, Gaithersburg, New York, 1999, p. 1208: “The United States also supports the right of a State to strike terrorists within the territory of another State where terrorists are using that territory as a location from which to launch terrorists attacks...”.

las preventivas, son atribuciones exclusivas del Consejo de Seguridad de la ONU y sólo son conforme a Derecho si las ejecuta ese Consejo, una organización regional o uno o varios Estados, previa autorización del mismo.⁷

⁷ En relación con el tema de la prohibición del uso de la fuerza armada por los Estados, incorporada en la Carta de la ONU y las excepciones a esa prohibición según la propia Carta, pueden consultarse, entre otros, los siguientes autores y textos: ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Segundo Curso de Derecho Internacional Público*, 2ª. ed, Porrúa, México 1998, pp. 432-491, BROTONS, Antonio Remiro, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, Capítulos XXXIII y XXXIV *La prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales y el sistema de seguridad colectiva*, pp. 907-984, BOURQUIN, Maurice, *L'Etat Souverain et L'Organization Internationale*, Manhattan Publishing Company, New York, 1959, pp. 80-91, BRIERLY, J. L., *La Ley de las Naciones, Introducción al Derecho Internacional de la Paz*, Editora Nacional, México 1950, Cap. IX, *El Derecho Internacional y el Recurso a la Fuerza*, pp. 227-240. CARTER, Barry E. y TRIMBLE, Phillip R. *International Law, Use of force and arms control*, Third Edition, Aspen Law & Bussines, New York, USA, 1999, pp. 1145-1162, CASTAÑEDA, Jorge, "La prohibición del uso de la fuerza", Obras completas. T. III, *Política exterior y cuestiones internacionales*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, El Colegio de México, 1995, p. 324, CASSESE, Antonio, *International Law*, Oxford University Press, New York, USA, 2001, pp. 296-299, DECAUX, Emmanuel, *Droit International Public, L'interdiction du recours a la force*, 3e édition, Editions Dalloz, Paris, 2002, pp. 243-249, GROS ESPIELL, Héctor, "La pretendida legítima defensa preventiva y la guerra en Iraq", Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. IV, 2004, pp. 189-204, GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo, *Derecho Internacional Público*, Ed. Trotta, Madrid, 1995, pp. 41-48, HERDEGEN, Matthias, *Derecho Internacional Público*, UNAM/Fundación Honrad Adenauer, México, 2005, LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo, *Derecho Internacional Público Contemporáneo*, Porrúa, México 2001, pp. 123-138, MÉNDEZ SILVA, Ricardo, *Fuerza militar internacional*, Diccionario de Derecho Internacional, UNAM, Porrúa, México, 2001, pp. 177-178, NGUYEN QUOC DINH, DAILLIER, Patrick y PELLET, Alain, *Droit International Public, Mantiende la paix et de la securité internationales*, 7e edition L.G.D.J., París, 2002, pp. 989-1040, ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, 2a.ed., Oxford University Press, México 2002, PASTOR RIDRUEJO, José A., *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, 8ª. Ed., Madrid, 2002, *El mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*, pp. 738-745, RODRÍGUEZ CARRIÓN, Alejandro, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, Ed. Tecnos, 4ª. ed., Madrid, 2001, *Lección 23ª. El Control del Uso de la Fuerza*, pp. 583-617, SEPÚLVEDA, César, *El Derecho de Gentes y la Organización Internacional en los Umbrales del Siglo XXI, La Carta de las Naciones Unidas y su Contenido Jurídico*, UNAM, Fondo de Cultura Económica, pp. 124-154, SHAW, Malcolm N., *International Law, International Law and the use of force by States*, fourth edition, Cambridge University Press, UK, 1997, pp. 777-823, SKUBISZEWSKY, K. J., *Uso de la fuerza por parte de los Estados, Seguridad colectiva*,

En el Capítulo III de su informe, titulado “Libertad para vivir sin temor”, al enfocar el tema de la seguridad, el Secretario General acepta la asesoría de “el Grupo” y plantea el concepto moderno de seguridad que, para bien o para mal, incorpora en esa noción todo, absolutamente todo, lo que pueda afectar adversamente a un Estado.

La desventaja de ese enfoque es que el Consejo de Seguridad pudiera distraer su atención de su responsabilidad primordial en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, para ocuparse de temas ajenos a sus atribuciones, que más bien corresponden a los organismos especializados de la ONU y a otras organizaciones internacionales gubernamentales, con funciones sectoriales. No obstante, aceptamos que no se puede dar marcha atrás para regresar a una noción clásica de seguridad nacional o internacional que se limite a aspectos militares.

Lamentablemente, el Secretario General no llega a afirmar lo obvio, es decir, que una de las más graves amenazas que enfrenta la comunidad internacional en materia de seguridad internacional, es el unilateralismo que practican algunos Estados que, en materia del uso de la fuerza, no se consideran obligados por el Derecho incorporado en la Carta de las Naciones Unidas, cúspide de la normatividad jurídica internacional. Entendemos que el Secretario General, para poder cumplir con sus atribuciones, debe mantener una actitud de neutralidad frente a las controversias entre los Estados y que bastante ha hecho ya en su papel de promotor del respeto a la Carta cuando aceptó, presionado por un periodista, que la invasión de Irak de marzo de 2003 fue violatoria de esa Carta.

Por ello, apreciamos que el párrafo 82 del informe de ese funcionario internacional, bien leído, es un rechazo al unilateralismo y al uso de la fuerza por coaliciones al margen del Consejo de Seguridad, pero no podemos dejar de señalar que contrasta por su tibieza con las lapidarias y atinadas frases de rechazo al terrorismo. Dicho párrafo, a la letra dice:

derecho de guerra y neutralidad, Manual de Derecho Internacional Público, editado por SORENSEN, Max, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, pp. 691-732, VALLARTA MARRÓN, José Luis, “El Derecho Internacional aplicable a la ocupación militar de Irac por Estados Unidos de América y el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte”, El Foro.- Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C. décima-tercera época, tomo XVI, núm. 1, 1er. semestre, 2003, México, D.F., pp. 169-185.

Tenemos que conseguir que los Estados cumplan los tratados de seguridad que han firmado (*sic*) de manera que todos puedan seguir recibiendo sus beneficios. Una vigilancia más sistemática, una ejecución más efectiva y, en caso necesario, una aplicación más enérgica son fundamentales para que los Estados confíen en los mecanismos multilaterales [léase la Carta de la ONU] y los utilicen para evitar conflictos.

Siguiendo la recomendación de “el Grupo”, el Secretario General pasa a proponer la adopción de una definición de terrorismo y su inclusión en una convención general sobre la materia; también promueve la ratificación de convenciones existentes, pero no deja de reconocer que la amenaza de las armas nucleares, biológicas y químicas no se limita a su utilización por terroristas [léase grupos no gubernamentales]. Es posible ver en ese reconocimiento una contradicción entre el peligro del uso gubernamental ilícito de esas armas y la tesis de “el Grupo”, que acepta el Secretario General, según la cual una definición de “terrorismo” debe excluir el “terrorismo de Estado”, so pretexto de que el uso de la fuerza armada por los Estados está ya debidamente reglamentada por el Derecho Internacional vigente. ¿Acaso el patrocinio por el gobierno de los “talibanes” de Afganistán no fue “terrorismo de Estado”? ¿Deja de ser “terrorismo de Estado” si un gobierno utiliza fuerzas irregulares para perpetrar ataques que causan víctimas entre la población civil? ¿Sólo cuando grupos irregulares actúan sin apoyo gubernamental se da la figura del terrorismo?⁸

Propone el Secretario General (párrafo 88) una estrategia global contra el terrorismo basada los siguientes cinco puntos fundamentales:

1. Hay que intentar convencer a la gente que no recurra al terrorismo ni lo apoye.
2. Se debe negar a los terroristas el acceso a fondos y materiales.
3. Hay que convencer a los Estados para que no patrocinen el terrorismo.
4. Debe desarrollarse la capacidad de los Estados para derrotar al terrorismo, y
5. Hay que defender los derechos humanos.

⁸ Sobre el tema “terrorismo” puede consultarse la obra colectiva coordinada por DE OLLQUI, José Juan, *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie de Estudios Jurídicos, núm 43, México, 2003.

Imposible no suscribir esa estrategia, pero, ¿está completa? ¿Puede mejorarse? ¿No es obvio que ciertos usos ilegales de la fuerza por los Estados y la complicidad, o por lo menos la tolerancia o la complacencia de otros, han provocado el repudiable terrorismo contra poblaciones civiles inocentes? ¿Por qué no menciona el Secretario General en la estrategia propuesta el respeto a la Carta de la ONU, la abstención de represalias armadas, la devolución de territorios ocupados, el retiro de fuerzas ocupantes?

En su informe, el Secretario General (párrafo 91) hace dos afirmaciones lapidarias:

1. Ya es hora de dejar de lado los debates sobre el denominado “terrorismo de Estado”, y
2. El uso de la fuerza por los Estados está ya totalmente reglamentado por el Derecho Internacional.⁹

¿Será posible dejar de lado el debate sobre el “terrorismo de Estado” cuando algunos Estados hacen uso de la fuerza en violación de la Carta de la ONU, con consecuencias mortíferas entre la población civil inocente? ¿No sería más lógico aceptar, en un debate político, que todo uso ilícito de la fuerza que causa víctimas entre la población civil inocente, independientemente del carácter del autor del crimen, es terrorismo? Por lo que se refiere a la afirmación de que el uso de la fuerza está “totalmente” reglamentado por el Derecho Internacional, ¿no es esa una afirmación exegetica digna de juristas de la era inmediatamente posterior a la promulgación del Código de Napoleón, quienes pretendían que ese Código había ya resuelto “todos” los problemas del Derecho Civil? Aceptamos que ya contamos con una sólida reglamentación sobre la materia a que se refiere el Secretario General, pero de allí a afirmar que el uso de la fuerza por los Estados está ya “totalmente” reglamentado, hay un gran trecho.

Apreciamos una contradicción entre la afirmación lapidaria del Secretario General comentada en el párrafo anterior y el párrafo 122 de su informe, en el que se busca un acuerdo sobre cuestiones en las que hay un evidente desacuerdo entre Estados, sobre todo por la intención de algunos de acomodar el Derecho Internacional a sus supuestos intereses

⁹ Énfasis del autor.

nacionales, no siempre legítimos, mediante interpretaciones tortuosas y amañadas. Si el uso de la fuerza está “totalmente reglamentado por el Derecho Internacional”, ¿por qué el Secretario General busca un acuerdo sobre “*cuándo y cómo puede hacerse uso de la fuerza para defender la paz y la seguridad internacionales*”? ¿Por qué plantea la cuestión de la defensa unilateral preventiva no prevista y sí prohibida expresamente en el párrafo 4 del artículo 2 de la Carta de la ONU? Volveremos a este tema cuando veamos qué contiene el informe del Secretario General sobre el tema “uso de la fuerza”.

En el párrafo 91 de su informe, el Secretario General reconoce el derecho de resistir una ocupación pero, con razón, insiste en que ese derecho no incluye el de asesinar o mutilar deliberadamente a civiles. A continuación propone, con base en las recomendaciones de “el Grupo”, la siguiente definición que, seguramente por titubeos en su ánimo, aparece difusa en la mitad de un párrafo:

Constituye terrorismo toda acción encaminada a causar la muerte o un grave daño corporal a civiles o no combatientes con el fin de intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer una cosa.

Antes de sugerir esa definición, el Secretario General aclara que, además de las acciones descritas en la misma, son terrorismo las acciones ya prohibidas por las convenciones existentes. Sabemos que el Secretario General se refiere a los doce tratados sobre terrorismo, ninguno de los cuales contiene una definición de ese crimen.¹⁰

Hace algunas décadas, no sin algún debate previo sobre su utilidad, la Asamblea General de la ONU se dio la tarea de definir “la agresión”. Finalmente, en 1974, la Asamblea adoptó una definición de “agresión”, misma que incorporó en su resolución 3314 (XXIX).

Desde que se negoció la compleja definición de la agresión, hubo acuerdo en que la misma daría lineamientos generales para que el Con-

¹⁰ Véase OLAMENDI TORRES, Patricia (actual Subsecretaria de Relaciones para temas globales), “México y el debate internacional sobre el terrorismo” obra citada, coordinada por DE OLLOQUI, José Juan, *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, pp. 159-186 para conocer la posición oficial del Gobierno de México así como para obtener información sobre los tratados internacionales sobre la materia de los que México es parte.

sejo de Seguridad los usara sin detrimento de sus atribuciones en el momento de determinar si un acto bélico constituye agresión. Así, el párrafo 4 de esa definición aclara que la lista de actos incorporada en la misma no es exhaustiva y que, por tanto, el Consejo de Seguridad puede determinar qué otros actos, de conformidad con la Carta, constituyen agresión o cuándo ciertos actos incluidos en la lista no constituyen agresión, entre otras razones, por no ser de suficiente gravedad.

Durante la negociación, potencias militares, tanto occidentales como de la esfera de influencia de la entonces Unión Soviética, pretendieron que en la definición de agresión se incorporara, como uno de sus elementos, “la intención o el propósito” del autor de la acción armada, con el claro objetivo de excluir de la definición invasiones y otros usos de la fuerza, supuestamente encaminados a defender el socialismo (la antigua URSS), defender la democracia (EUA y otros), brindar protección a nacionales del atacante, intervenciones humanitarias y otros pretextos inadmisibles. Llegaron a proponer en los debates la expresión latina *animus aggressionis* como un elemento esencial de la definición.

Correspondió a la delegación de México ser la primera en rechazar *la intención, el propósito, el objetivo* o el *animus aggressionis* como un elemento para configurar la definición.¹¹ Con el apoyo de otros países latinoamericanos, de Asia y de África se logró suprimir *la intención* de la definición y se logró una definición objetiva y no subjetiva de la agresión. La primera propuesta que presentó *la intención* como un elemento de la definición provino del Grupo de Europa Occidental y otros Estados.

Regresemos a la definición de terrorismo y analicemos los elementos de la que sugiere el Secretario General:

Como género próximo nos propone toda acción encaminada a causar la muerte o un grave daño corporal a civiles o no combatientes. Nótese el criterio subjetivo.

Como diferencia específica encontramos en esa propuesta otro criterio subjetivo, expresado mediante las palabras con el fin de intimidar a la población u obligar a un Gobierno o una organización internacional a hacer o dejar de hacer alguna cosa.

¹¹ El autor del presente trabajo fue miembro de la Delegación de México en el Comité de la Asamblea General de la ONU que definió la agresión.

Parece recomendable que suprimamos criterios teleológicos, *animus aggressionis* y subjetividades de toda propuesta para definir el terrorismo.

Apreciamos el esfuerzo de “el Grupo” y del Secretario General, pero es difícil definir el flagelo que condenamos y no podemos dejar de ser pesimistas si a las dificultades intrínsecas de la definición agregamos el embrollo del consenso a nivel mundial.

Nos dice el Secretario General que *ya es hora de dejar de lado los debates sobre el denominado “terrorismo de Estado”, pero nos presenta una definición que incluye actos que bien pueden ser perpetrados por Estados, o ¿acaso el gobierno de un Estado no puede llevar a cabo una acción encaminada a causar la muerte o un grave daño corporal a civiles o no combatientes con el fin de intimidar a la población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer o dejar de hacer una cosa? ¿Acaso no existen Estados perversos?*¹²

Analicemos un uso de la fuerza armada justificado por el Derecho Internacional, por ser legítima defensa o por mediar una autorización del Consejo de Seguridad de la ONU; ese uso de la fuerza no puede estar dirigido a la población civil, so pena de perder su legalidad y legitimidad, pero en la era moderna, dado el poder de las armas, es prácticamente imposible evitar los daños a la población civil y a los no combatientes; pero ese sufrimiento inevitable no puede, bajo ningún concepto usarse para calificar de “terrorismo” ese uso legítimo de la fuerza, si la acción bélica es conforme a Derecho.

Consideremos ahora el caso de un uso ilegal de la fuerza armada por un Estado, en violación de la Carta de la ONU. Aun cuando ese uso de la fuerza no esté dirigido a la población civil ni contra los no combatientes, éstos y aquélla van a sufrir los efectos de la guerra. Es válido preguntarnos si la ilegalidad de la guerra de nuestro ejemplo nos permite calificar de “terrorismo” y de “terrorismo de Estado” la causa y los efectos del sufrimiento de las víctimas inocentes. Creemos que sí.

En cuanto a la resistencia a la ocupación extranjera, coincidimos con el Secretario General en que ese derecho *debe entenderse en su auténtico significado*. La historia nos da el ejemplo de los heroicos *maquisard* franceses que lucharon contra la ocupación nazi. Pero aún una resisten-

¹² Término acuñado en “The National Strategy of the United States”, divulgada el 17 de septiembre de 2002.

cia legítima puede causar serios daños a la población civil si se usan armas poderosas y no por ello es “terrorismo”.¹³

Así como en la definición de la agresión se rechazó el criterio “teológico”, el *animus aggressionis* y se optó por una definición objetiva que describiera los actos proscritos sin referencia al propósito, objetivo, fin o intención, creemos que, si realmente deseamos incorporar en el Derecho Internacional una definición del crimen que nos ocupa, debemos prescindir de los fines o motivos del autor de la acción prohibida. Intentemos una definición de terrorismo internacional:

Terrorismo internacional es el uso ilegal de la fuerza, por uno o varios Estados o por grupos irregulares, que tenga como consecuencia daños a la población civil o a personas protegidas por el Derecho Internacional humanitario aplicable a los conflictos armados.

Estamos conscientes de que tal definición, que esperamos sea aceptable desde un punto de vista teórico o académico, no es viable mientras los gobiernos que hoy desprecian el Derecho Internacional, no cambien su actitud por una de respeto a las obligaciones que voluntariamente aceptaron y promovieron al ratificar la Carta de la ONU.

Así, si un Estado, o grupo de Estados usa la fuerza armada en violación de la Carta de la ONU, comete un acto de agresión,¹⁴ y si al llevar a cabo ese uso ilegal de la fuerza armada causa bajas o daños a la población civil o a otras personas protegidas por el Derecho Internacional, cometería además un acto de “terrorismo” además de otros delitos según el Derecho Internacional.

Por otra parte, si un grupo irregular o una persona física en un territorio ocupado hacen uso de la fuerza contra la ocupación ilegal y en el proceso sufre daños la población civil u otras personas protegidas, no se configuraría el delito “terrorismo”, si el ataque es dirigido contra un objetivo militar. Sí se daría el delito de “terrorismo” si el objetivo es la población civil.

¹³ Pueden consultarse diversas definiciones de terrorismo en DE OLLOQUI, José Juan, obra citada, “Problemas jurídicos y políticos del terrorismo”, *Introducción: reflexiones en torno al terrorismo*, pp. 1-30.

¹⁴ A menos de que se trate de un uso de la fuerza armada ilegal y condenable, pero que no tenga el alcance de un acto de agresión.

Cuando se redactó la definición de la agresión, se abrigaba la esperanza de que la misma tuviera fuerza disuasoria entre los Estados proclives a usar las armas a su arbitrio. No nos atrevemos a afirmar que la definición de la agresión fue inútil, pues las normas imperativas del Derecho Internacional en que se apoyó ésta no sufren *desuetudo* por su violación y conservan en potencia su fuerza jurídica en espera de que la sociedad internacional les dé efectividad. Por otra parte constatamos que, por ahora, la definición de la agresión no tuvo la fuerza de disuasión que previeron algunos de sus autores.

Ahora bien, aceptamos que el “terrorismo de Estado” y el “terrorismo por grupos irregulares” tienen naturaleza distinta, y plantean problemas diferentes, pero si con criterio maniqueo se llega a señalar como terroristas sólo a grupos irregulares, sin denunciar con el mismo vigor el uso de la fuerza armada por los Estados en violación de la Carta de la ONU, que provoca idéntico dolor a las víctimas inocentes, se estaría haciendo un flaco servicio a las Naciones Unidas. Entendemos la posición cautelosa del Secretario General, pero no olvidemos que el flagelo de la guerra que menciona el Preámbulo de la Carta de la ONU ha sido históricamente causado por los Estados y que ese flagelo está presente en nuestros días.

Cuando el tema de la propuesta Convención general sobre el terrorismo llegó a la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, los gobiernos optaron por un enfoque de Derecho penal internacional para tratar el terrorismo como un delito y a la futura Convención como un código criminal internacional sobre un delito único, con vocación de universalidad, que también previera procesos judiciales nacionales y cláusulas de extradición. Sabemos que los delitos los cometen las personas físicas, no las morales o jurídicas y, por tanto, con ese enfoque sí queda descartado en el futuro código penal internacional el llamado “terrorismo de Estado”, para dejar el delito como ofensa criminal que pueden cometer tanto individuos privados como funcionarios gubernamentales, militares y, altos “dignatarios”, tales como jefes de Estado y de gobierno de países agresores. Así, el terrorismo recibirá un tratamiento a la manera de los delitos de genocidio, crimen de lesa humanidad, crimen de guerra y “agresión”, este último por definirse en el Estatuto de la Corte Penal Internacional.

La lógica indica que lo apropiado con este enfoque de Derecho Penal, que parece adecuado, hubiera sido incorporar el delito de “terroris-

mo” entre los que son competencia de la Corte Penal Internacional, pero la negativa actitud de la actual administración de los Estados Unidos de América hacia ese tribunal internacional, ha sido un serio obstáculo para seguir ese camino.

Insistimos, el combatir el terrorismo, incluido el gubernamental, mediante un código penal internacional que prevea ese delito para juzgar y, en su caso condenar, a individuos, incluidos los que detentan el poder gubernamental, nos parece adecuado, sobre todo frente a la imposibilidad política de lograr que los gobiernos codifiquen como agresión el “terrorismo de Estado” y como un acto ilícito que compromete la responsabilidad internacional de los Estados, cuando éstos lo cometan.

Lo que nos pareció desatinado fue proponer que *ya es hora de dejar de lado los debates sobre el denominado “terrorismo de Estado”* como lo propuso el Secretario General de la ONU. La memoria histórica no pude hacer de lado el terror.

Esperemos que si se llega a un acuerdo y entra en vigor la propuesta Convención general sobre terrorismo, ese delito sea incorporado no sólo en la Convención, sino también en el Estatuto de la Corte Penal Internacional, para que presuntos delincuentes, incluidos los nacionales de Estados cuyos gobiernos estén decididos a frustrar el objeto y fin de ese Estatuto, como la administración Bush, puedan ser sometidos a la Corte, que tiene jurisdicción cuando el delito es cometido en el territorio de un Estado parte, aun cuando el Estado del que es nacional no sea parte de la futura Convención.

Otra desventaja del enfoque que ha dado la Asamblea General de la ONU es que el proyecto para la futura Convención no incluye, dentro de su alcance, el terrorismo practicado al interior de un Estado por agentes gubernamentales. Así, las “guerras sucias” latinoamericanas y sus dirigentes quedarían fuera del alcance de ese proyectado código penal internacional.

La futura convención dejaría también fuera del alcance de ese tratado internacional, los actos ya regulados por las Convenciones de Ginebra de 1949 sobre el Derecho Internacional humanitario aplicable a los conflictos armados por sus protocolos adicionales. Lo anterior no es grave, porque las cuatro Convenciones de Ginebra prevén medidas obligatorias para los Estados partes, para el establecimiento de sanciones penales, similares a las previstas para sancionar actos de terrorismo en el proyecto de convención que prepara la ONU, es decir, la obligación de los

Estados de procesar penalmente a los presuntos delincuentes o de proceder a su extradición.

La situación nos frustra, por lo que se refiere a la exclusión del ámbito interno del alcance de la futura convención, al igual que la irretroactividad del Estatuto de la Corte Penal Internacional, pero, ¿qué podemos hacer si los gobiernos del mundo tienden a auto protegerse? tan sólo podemos reprocharles esa actitud. Nos queda una esperanza: ojalá que muchos gobiernos incluyan en su legislación la llamada “jurisdicción universal” de sus tribunales nacionales para juzgar y, en su caso sancionar, el delito de terrorismo, con carácter retroactivo e imprescriptible, aun cuando este crimen sea cometido en otros Estados y con independencia de la nacionalidad del presunto delincuente.

Ese tipo de legislación nacional y de jurisdicción universal fue la que permitió al Juez Baltasar Garzón, de España, solicitar la extradición del dictador y terrorista Pinochet, de Chile. Lástima que el Reino Unido haya decidido no extraditar al verdugo.

b) *Uso de la fuerza*

Para introducir el tema del uso de la fuerza, el Secretario General nos dice en el párrafo 122 de su informe:

Por último, una parte esencial del consenso que buscamos ha de ser un acuerdo sobre cuándo y cómo puede hacerse uso de la fuerza para defender la paz y la seguridad internacionales. En los últimos años esta cuestión ha dividido profundamente a los Estados Miembros. Han discrepado acerca de si los Estados tienen derecho a utilizar la fuerza militar de manera anticipatoria, para defenderse de amenazas inminentes; si tienen derecho a utilizarla de manera preventiva, para defenderse de amenazas latentes o no inminentes; y si tienen el derecho –o quizás la obligación– de utilizarla como protección, para salvar a los ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables.

La 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 por la Asamblea General de la ONU mediante la resolución 2625 (XXV),

desarrolló los corolarios de los Principios de las Naciones Unidas y no previó la “defensa unilateral preventiva”.¹⁵

Es válido preguntarnos por qué el Secretario General plantea esa cuestión en términos que parecen apoyar esa acción proscrita, al enunciar la duda de *si tienen derecho [los Estados] a utilizarla [la fuerza armada] de manera preventiva, para defenderse de amenazas latentes o no inminentes; y si tienen derecho –o quizá la obligación– de utilizarla como protección, para salvar a los ciudadanos de otros Estados de un genocidio o de crímenes comparables*. Creemos que es indebido plantear el desacuerdo como una controversia de carácter jurídico; creemos que estamos más bien frente a una contradicción entre el Derecho y políticas incompatibles con el Derecho.

Creemos también con el Secretario General que conviene reanudar esfuerzos para lograr un acuerdo sobre los alcances de las disposiciones de la Carta de la ONU, para librarla de los embates que sufre por la mala fe de algunos gobiernos, pero insistimos que ese esfuerzo no debe partir de una puesta en duda de las prohibiciones actuales incorporadas en la Carta, que tienen el carácter de normas imperativas del Derecho Internacional, que no admiten acuerdo en contrario (*ius cogens*) ni de infundadas dudas sobre las atribuciones del Consejo de Seguridad.¹⁶

Felizmente, el Secretario General reafirma las atribuciones preventivas del Consejo de Seguridad, tanto para evitar las amenazas a la paz, los quebrantamientos de la paz y los actos de agresión como para enfrentar y prevenir violaciones masivas de los derechos humanos que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales. Afirmamos que toda aclaración sobre los alcances del Derecho Internacional incorporado en la Carta de la ONU debe partir del reforzamiento y consolidación de esas atribuciones.

Debemos congratularnos porque el Secretario General recogió una recomendación de “el Grupo” para que la Asamblea General de linea-

¹⁵ El autor del presente artículo fue miembro de la Delegación de México en la Comisión de la Asamblea General de la ONU que negoció y redactó la Declaración citada; el Jefe de la Delegación fue el Embajador Emérito, Lic. Sergio González Gálvez.

¹⁶ Véase GROS ESPIELL, Héctor, “La prevención de conflictos bélicos en el Derecho Internacional actual. Las Naciones Unidas y el sistema interamericano”, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, III-2003, pp. 175-194.

mientos al Consejo de Seguridad, para que al decidir autorizar el uso de la fuerza proceda a:

1. Sopesar la gravedad de la amenaza.
2. Determinar si el objetivo de la acción militar propuesta es adecuado.
3. Considerar si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían detener la amenaza.
4. Evaluar si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión, y
5. Estudiar si hay una posibilidad razonable de éxito.¹⁷

Lamentablemente, el Secretario General al apoyar la sugerencia de “el Grupo” utiliza una frase introductoria que, a la letra dice:

Quando estudie si ha de autorizar o *ratificar* el uso de la fuerza militar, el Consejo deberá tener una opinión común sobre...¹⁸

¿Qué debemos entender por “ratificar” el uso de la fuerza? Desafortunadamente, el Consejo de Seguridad se ha visto obligado recientemente a actuar *ex post facto* después de acciones militares violatorias de la Carta de la ONU; han sido situaciones en las que la ONU ha intervenido para poner orden después de acciones ilegales con la mira de hacer que la Organización cumpla con su papel, principalmente en el ámbito humanitario y para no dejar manos libres a los transgresores de la ley. En modo alguno esas actuaciones *ex post facto* han legalizado la violación inicial ni han “ratificado” el uso de la fuerza militar, a lo mucho han reconocido que toda fuerza de ocupación tiene responsabilidades según el Derecho Internacional humanitario aplicable a los conflictos armados, independientemente de la ilegalidad de la acción que desembocó en esa ocupación.

Un reconocimiento inmediato *de iure* por el Consejo de Seguridad, como el que aparentemente con lenguaje ambiguo hizo la resolución 1483 (2003) de una ocupación militar resultado de una violación, es una actuación *ultra vires*.

¹⁷ Paráfrasis del autor.

¹⁸ Énfasis del autor.

Se puede reprochar al Consejo de Seguridad que en un párrafo preambular de la resolución 1483 (2003) haya expresado, después de consumada la invasión ilegal de Irak:

...y reconociendo la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas que, en virtud del Derecho Internacional aplicable, corresponden a esos Estados en su calidad de potencias ocupantes bajo un mando unificado (la “Autoridad”).

Aclaremos, el Derecho Internacional humanitario aplicable a los conflictos armados reconoce a toda potencia ocupante, independientemente de la legalidad o ilegalidad de la ocupación, una serie de responsabilidades y obligaciones. Si la ocupación es legal, por ejemplo, por ser resultado del ejercicio de la legítima defensa, o de una autorización del Consejo de Seguridad, la autoridad que ejerce la potencia ocupante es *de iure*; pero si la ocupación es resultado de una invasión ilegal violatoria de la Carta de la ONU, la autoridad que necesariamente ejerce la potencia ocupante es *de facto* y el hincapié debe hacerse en sus obligaciones y responsabilidades. Por ello es censurable el lenguaje de la resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad, que ha sido utilizado para pretender que el Consejo de Seguridad legalizó no sólo la ocupación sino la invasión que le dio origen.¹⁹ Por tal motivo, la referencia del Secretario General a la *ratificación* por el Consejo de Seguridad del uso de la fuerza militar, debe ser objeto de reservas y si fuere pertinente de aclaración.

La legítima defensa no requiere “ratificación” por el Consejo de Seguridad; este órgano tiene atribuciones para ser informado cuando se ha ejercido ese derecho y puede exigir el cese de las operaciones si llega a adoptar medidas efectivas en defensa de la víctima. Luego entonces, ¿qué quiere decir el Secretario General con: *cuando estudie [el Consejo] si ha de autorizar o ratificar el uso de la fuerza militar?* De verdad se le debe exigir una explicación, pues su frase parece indicar que una de las atribuciones del Consejo de Seguridad es aprobar o legalizar *ex*

¹⁹ Véase, por ejemplo, BERMEJO GARCÍA, Romualdo y RUIZ MIGUEL, Carlos, “La legalidad de la reanudación de la guerra en Irak”, Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. IV, 204, pp. 67-86. En ese artículo se afirma: *Ahora bien, si algo está claro es que si se admite la “legalidad” de la administración aliada establecida como resultado de esta guerra, no se podrá negar la “legalidad” de la guerra que de la que trae causa.*

post facto un uso de la fuerza en violación de la Carta de la ONU. Una interpretación, que encantaría a gobernantes con ímpetus belicosos, sería en el sentido de que las acciones unilaterales están permitidas si el Consejo de Seguridad las ratifica. Una violación no puede ratificarse ni el Consejo de Seguridad tiene atribuciones para ello, a lo mucho puede abstenerse de declarar la agresión porque las circunstancias no permitan o no aconsejen esa declaración, porque la crisis está en vías de ser resuelta.

II. ESTRUCTURA DE LA ONU

En cuanto a cambios estructurales, el Secretario General propone modificaciones que resulten en un Consejo de Seguridad reformado; la desaparición del Consejo de Administración Fiduciaria y un nuevo Consejo de Derechos Humanos.

a) *El Consejo de Seguridad*

Dice el Secretario General que la autoridad del Consejo de Seguridad ha sido puesta en tela de juicio por ser anacrónica o insuficientemente representativa; aceptamos que hace falta incrementar la representatividad del Consejo mediante el aumento de los miembros que lo integran, pero la razón principal de que su autoridad haya sido puesta en tela de juicio es porque algunos Estados, entre ellos los que más promovieron la creación de la ONU al término de la Segunda Guerra Mundial, no cumplen los compromisos que solemnemente aceptaron al ratificar la Carta, de conformidad con sus respectivas Constituciones.

El Secretario General nuevamente sigue las recomendaciones de “el Grupo” y, en el ámbito de lo dispuesto en el artículo 23 de la Carta, propone la participación en el Consejo de Seguridad de los Estados miembros que más contribuyan a las Naciones Unidas *desde el punto de vista financiero, militar o diplomático, especialmente en cuanto a las cuotas para el presupuesto prorrateado de las Naciones Unidas en materia de seguridad y desarrollo y las actividades diplomáticas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas.*

Si bien a primera vista los criterios expuestos parecen beneficiar a los Estados con más recursos económicos, vemos con agrado que el

Secretario General favorece también a los Estados que con sus actividades diplomáticas han beneficiado los objetivos y mandatos de la ONU. De cualquier manera, si bien es plausible la recomendación citada, bien sabemos que a la hora de elegir los Miembros del Consejo de Seguridad y de otros órganos, los gobiernos suelen guiarse por los intercambios de votos acordados, que en la práctica no siempre responden a los criterios recomendados o a las disposiciones del actual artículo 23 de la Carta.

Llegamos así al *quid* de la reforma de la ONU: la integración del Consejo de Seguridad y la cuestión del veto.

El Secretario General presenta las propuestas de “el Grupo”. “El Grupo” abandonó la división tradicional en grupos regionales para dividir el mundo en África, Asia y el Pacífico, Europa y América; esa división provocó las reservas de los miembros latinoamericanos de “el Grupo” y probablemente habrá de provocar más reservas en la Asamblea General.

En ambos modelos, el Consejo de Seguridad tendría 24 miembros.

En el modelo A habría dos nuevos puestos permanentes para África; dos para Asia y el Pacífico; uno para Europa y uno para América.

En el modelo B no habría nuevos puestos permanentes, sino que la novedad sería la concesión de una categoría nueva, además de las ya existentes, de puestos con mandatos de cuatro años renovables que se distribuirían de la siguiente manera: dos para África, dos para Asia y el Pacífico, dos para Europa y dos para América. Con esta fórmula la decisión de la reelección se pasaría de hecho a los grupos regionales, si bien, conforme a Derecho, el órgano elector seguiría siendo la Asamblea General.

Es difícil predecir qué ocurrirá, pero vemos mayor flexibilidad a la fórmula B, si bien tiene la dificultad de que los “candidatos” a puestos permanentes, en especial Alemania y Japón, seguramente tendrán dificultades para abandonar sus aspiraciones para actuar en plano de igualdad con los actuales miembros permanentes.

Lo anterior nos lleva a la cuestión del veto. Sabemos que esa fórmula de votación fue acordada por Churchill, Roosevelt y Stalin en Yalta y, que respondió al interés de esas potencias de dominar la entonces nueva Organización mundial. El resto del mundo cedió soberanía y a regañadientes aceptó la fórmula de Yalta; después de todo, si el poderoso nuevo Consejo de Seguridad habría de tener tan amplias atribuciones, convendría que contara con el apoyo unánime de los grandes.

Puede sorprender que ni “el Grupo” ni el Secretario General hayan considerado algunas fórmulas para conceder el veto a algunos nuevos miembros permanentes. Sabemos que la cuestión del veto es compleja, pues da poderes especiales no sólo en relación con la adopción de resoluciones obligatorias del Consejo de Seguridad, sino también respecto a: recomendaciones de ese órgano en el ámbito de solución pacífica de las controversias; admisión de nuevos miembros, suspensión de un miembro; restitución del miembro suspendido, y nombramiento del Secretario General, entre otros privilegios.

Es comprensible que Alemania y Japón aspiren a puestos permanentes con todas las prerrogativas, pero, Brasil o India (¿y nosotros?) ¿aspirarán a tener derecho de veto? ¿Se darán cuenta de las consecuencias que para sus países tendría el ejercicio del veto contra la voluntad de las grandes potencias?, si es un hecho que una simple abstención que desagrade a una gran potencia provoca sutiles y dañinas medidas. Según recientes propuestas, al parecer los candidatos dividen sus aspiraciones en dos etapas, primero desean adquirir el carácter de miembros permanentes, para buscar dentro de algunos lustros el derecho de veto.

Muchos gobiernos, entre ellos el nuestro, se han opuesto al veto, como cuestión principio, desde que fue planteado. No obstante, tenemos que reconocer que el veto es un arma de dos filos; por una parte paralizó e hizo inoperante al Consejo de Seguridad durante la guerra fría, pero otras veces el ejercicio o anuncio de ese veto ha sido laudable. El veto anunciado a la invasión de Irak de marzo de 2003 evitó que la ONU se involucrara en una acción que, siguiendo los criterios recomendados por el Secretario General: no fue respuesta a una amenaza grave, es más, la amenaza nunca existió; no podemos afirmar que el objetivo haya sido adecuado; sí se tenían a la mano medios menos graves que el uso de la fuerza, tales como las inspecciones del veraz sueco Hans Blix; al no existir la amenaza pretextada, no es posible evaluar la proporcionalidad de la opción militar, y no ha existido una posibilidad razonable de éxito. Por tanto, no podemos afirmar que el veto es siempre negativo, es más, si la reforma redundaba en más miembros permanentes con derecho a veto, la oposición colectiva de algunos o la mayoría de ellos podría, tal vez, en ciertas circunstancias, detener los ímpetus bélicos de otros.

Por otra parte, el aumento de miembros no permanentes pudiera tener un efecto político deseable: que para los miembros permanentes sea más difícil pretender que el acuerdo entre ellos tenga forzosamente que

ser aceptado por los no permanentes, a los que a menudo sólo reconocen el papel de siervos dóciles dispuestos a secundar todas sus propuestas. Además, el aumento de miembros no permanentes reforzaría una posibilidad que por ahora sólo existe en el papel, esto es una unión política de los no permanentes para condicionar su voto, necesario en cierto número, para la adopción de decisiones, tanto como el voto afirmativo de los permanentes. Es decir, un veto colectivo de los no permanentes.

b) *El Consejo de Administración Fiduciaria*

Propone el Secretario General la eliminación del Consejo de Administración Fiduciaria, que ya no tiene razón de ser. Llama la atención que el Secretario General no proponga, por lo menos un nuevo examen de la “Declaración relativa a territorios no autónomos”, incorporada en la Carta de la ONU como Capítulo XI.

El Consejo de Administración Fiduciaria ha dejado de tener razón de ser debido a que ya no hay territorios sometidos al régimen de administración fiduciaria; ese régimen fue creado para administrar las colonias de los Estados vencidos en la segunda guerra mundial. Por lo que se refiere a las colonias de los vencedores, éstas se colocaron bajo un régimen más benigno para los colonialistas y para ello se incorporó la “Declaración relativa a territorios no autónomos”, que figura en el Capítulo XI de la Carta. Por lo menos debemos preguntarnos si debe mantenerse esa Declaración en la Carta después del movimiento de descolonización que cambió a la sociedad internacional y después de la resolución 1514 (XV) sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1960. No deja de llamar la atención que ni en las recomendaciones de “el Grupo” ni en el informe del Secretario General figure esa inquietud, habida cuenta de que en “el Grupo” estuvieron representados Asia y África y la cultura africana y es origen del Secretario General.

c) *La Comisión de Derechos Humanos*

La Comisión de Derechos Humanos nació en plena guerra fría; en esas circunstancias, es comprensible que los Estados hayan impuesto un sis-

tema de representación gubernamental que asegura cierto comportamiento de la Comisión respecto a los gobiernos evaluados y representados en la ONU.

Bien hace el Secretario General en proponer un Consejo con una composición más reducida y en sugerir que los Estados decidan si ese nuevo Consejo sería un órgano principal de la ONU o uno subsidiario de la Asamblea General; también sugirió que los miembros del nuevo Consejo sean elegidos por la Asamblea General por una mayoría de dos tercios, para hacer más difícil el acceso a gobiernos violadores sistemáticos de derechos humanos.

Si en párrafos anteriores hemos hecho algunas críticas al informe del Secretario General, ahora podemos congratularnos por la propuesta para sustituir a la actual Comisión de Derechos Humanos por el Consejo que él sugiere, mismo que traerá una valiosa y positiva revitalización a la cuestión de los derechos humanos, que ha sido contaminada por intereses políticos, que siempre estarán presentes, pero que serían atemperados si el órgano respectivo está integrado por gobiernos interesados en la promoción y protección de los derechos humanos y versados en la materia. No obstante, es ingenuo pensar que la Asamblea General habrá de elegir sólo a gobiernos comprometidos con los derechos humanos.

Lástima que la experiencia del Comité de Derechos Humanos establecido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la ONU y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, no fue usada para proponer un nuevo Consejo integrado, no por representantes de gobiernos, sino por personalidades comprometidas con los derechos humanos y conocedoras de la materia.

El nuevo Consejo de Derechos Humanos ya fue aprobado por la Asamblea General de la ONU, con base en la propuesta del Secretario General, con modificaciones. En el Consejo se harán representar los gobiernos de los Estados elegidos por mayoría simple de los Estados miembros de la Asamblea General. El número de miembros del Consejo será ligeramente menor al de la ya desaparecida Comisión de Derechos Humanos; 47 miembros.

Abrigamos temores de que los buenos propósitos expresados por algunos gobiernos para que el nuevo Consejo, órgano subsidiario de la Asamblea General, esté integrado sólo por Estados respetuosos de los derechos humanos; se enfrentará a la realidad de consideraciones políti-

cas y al mercado de votos cuando un Estado desea integrar algún órgano de las múltiples organizaciones internacionales.

El Gobierno de México ha expresado, en voz de su Representante permanente en la ONU, que México no llevará a cabo el tradicional intercambio de apoyos en puestos de elección en las diversas organizaciones internacionales gubernamentales de la que es miembro, con el fin de elegir en el nuevo Consejo de Derechos Humanos sólo a Estados respetuosos de esos derechos. Aún si se cumple ese buen propósito, es de temer que muchos gobiernos, la mayoría, seguirán con la práctica de intercambiar apoyos, olvidando la intención inicial de seleccionar a los miembros que más se hayan distinguido en la promoción y el respeto de los derechos humanos.

La elección del Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Estado agresor y cómplice de EUA en la invasión de Irak, en violación de la Carta de la ONU, es un mal augurio. Otros se quejan porque Cuba, Federación Rusa, China y Paquistán también hayan resultado electos.

La administración del Presidente Bush no presentó su candidatura pretextando que no se había aprobado la propuesta inicial del Secretario General para que los miembros del nuevo Consejo fueran elegidos por dos tercios de los Estados miembros de la ONU y no por simple mayoría de la Asamblea General, aduciendo, tal vez con razón, que una mayoría calificada hubiera sido un filtro que evitara que se “colaran” gobiernos violadores de derechos humanos. Seguramente la razón por la que la administración del Presidente Bush no presentó su candidatura es porque la agresión a Irak, en violación de la Carta de la ONU, y su secuela de violaciones a los derechos humanos de la población civil de Irak, de los prisioneros en Irak, Abu Grahیب, Guantánamo y en otras cárceles secretas, le han quitado toda autoridad moral para hablar sobre derechos humanos.

III. CONCLUSIONES

- El Secretario General de la ONU, al referirse a los ataques del 11 de septiembre de 2001, incurre en una imprecisión al asegurar que fue obra de “pequeñas redes de agentes no estatales terroristas” cuando el Consejo de Seguridad y la comunidad internacional aceptaron la responsabilidad del derrocado gobierno afgano de los “talibanes”.

- Seguramente el Secretario General prefirió imputar el crimen del 11 de septiembre a grupos irregulares en su esfuerzo por eliminar del debate internacional al “terrorismo de Estado”.
- El Consejo de Seguridad en la resolución 1368 (2001), adoptada al día siguiente de los ataques del 11 de septiembre y posteriormente “el Grupo” de alto nivel que asesoró al Secretario General confunden la legítima defensa reconocida en el artículo 51 de la Carta de la ONU con las acciones punitivas y preventivas autorizadas por el Consejo de Seguridad en el marco de las atribuciones que le confiere el Capítulo VII de la Carta.
- El Secretario General se queda corto en su denuncia del unilateralismo y de las violaciones a la Carta de la ONU, en particular del principio que prohíbe el uso de la fuerza, como la causa principal de los problemas que enfrenta la ONU y la sociedad internacional, incluido el “terrorismo”.
- Es muy probable que la propuesta del Secretario General, basada en la recomendación de “el Grupo” que lo asesoró, que insta a dejar de lado los debates sobre el “terrorismo de Estado” provoque controversias.
- El Secretario General incurre en una exageración cuando afirma que el uso de la fuerza por los Estados está “totalmente” reglamentado por el Derecho Internacional.
- Si bien no puede desconocerse que hay un desacuerdo entre gobiernos sobre el alcance de las disposiciones de la Carta de la ONU, relativas al uso de la fuerza, el énfasis del Secretario General sobre el desacuerdo no refleja un aspecto evidente: que no es tanto una controversia de carácter jurídico, sino más bien una contradicción entre el Derecho y políticas violatorias del orden jurídico internacional.
- La definición de terrorismo que propone el Secretario General, con base en las recomendaciones de “el Grupo”, contiene elementos subjetivos tales como propósitos e intenciones que, de adoptarse, provocarán serias dificultades de interpretación.
- La definición debería identificar al terrorismo por la ilegalidad de la acción armada, con independencia del carácter o naturaleza del autor y por los daños causados a la población civil inocente y a otras personas protegidas.

- La resistencia a una ocupación extranjera no es “terrorismo” si es dirigida a un objetivo militar, aun cuando resulte dañada colateralmente la población civil.
- Son atinados los lineamientos que propone el Secretario General para el Consejo de Seguridad para que éste, al decidir usar o autorizar el uso de la fuerza considere *a)* la gravedad de la amenaza; *b)* el propósito; *c)* si la fuerza es el último recurso; *d)* la proporcionalidad de los medios, y *e)* las consecuencias, si bien pueden añadirse otros criterios.
- Es pertinente pedir al Secretario General que aclare qué quiere decir cuando menciona que el Consejo de Seguridad puede autorizar o “ratificar” el uso de la fuerza militar.
- Es atinada la propuesta para eliminar el Consejo de Administración Fiduciaria, pero llama la atención que no se considere la eliminación en la Carta de la ONU de la Declaración relativa a territorios no autónomos.
- Se pueden abrigar temores de que Alemania y Japón exigirán ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad; que la alternativa B será descartada por esos Estados, y que no habrán de aceptar a perpetuidad que los actuales cinco tengan derecho de veto y ellos no.
- La propuesta del Secretario General, que esta vez no emana de una recomendación de “el Grupo”, para sustituir la politizada y controvertida Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de composición más restringida, integrado por representantes de Estados respetuosos de los derechos humanos y comprometidos con esa institución, seguramente se politizará e incurrirá en los mismos vicios que la antigua Comisión.
- La reforma de la ONU llevará varios años; sólo nos queda esperar que la voluntad de los gobernantes la lleve a buen fin.