

MÉNDEZ-SILVA, R., *El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los casos de Afganistán e Irak*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2014, 249 pp.

La ocupación de Kuwait por Irak y los atentados del 11-S, constituyeron hechos de tal gravedad para el Derecho Internacional, que provocarían la reactivación inmediata del sistema de seguridad colectiva, previsto en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, que recordemos, estuvo paralizado durante el período de la Guerra Fría. A partir de entonces, se produce un cambio sustancial en la trayectoria del Consejo de Seguridad, como responsable primordial del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, generándose una intensa actividad en el seno del mismo. El libro del Dr. Ricardo Méndez Silva, representa un estudio en profundidad, de ese cambio y de esa actividad, siendo una satisfacción reseñar una obra científica de esta índole.

La obra se estructura sobre la base de dos Capítulos, precedidos de una breve Introducción. Se rige por una lógica ordenada y sistemática, mostrando una gran coherencia en cuanto a la exposición y tratamiento de los contenidos. Así, el capítulo primero, titulado *El Consejo de Seguridad*, que consta de ocho apartados, comienza la ordenación de los temas con un planteamiento general, continúa con el marco jurídico y desciende a los aspectos específicos. Define de manera magistral y rigurosa, los principales elementos objetivos, subjetivos y competenciales que jurídica y políticamente caracterizan al Consejo de Seguridad. Así, la columna vertebral de la obra gira en torno al *Capítulo VII de la Carta*, en cuyo apartado aborda, la evolución de las medidas que no implican el uso de la fuerza, destacando la problemática de la efectividad y ejecución de las sanciones. Preocupa que sea un tema no resuelto por la ONU, pues choca con materias sensibles como los derechos humanos (las resoluciones adoptadas a propósito de la primera guerra del Golfo Pérsico son una buena muestra) y subraya el avance hacia las llamadas sanciones *inteligentes* o selectivas, como las impuestas a los talibanes de Afganistán y a los militantes de Al-Qaeda. Resalta la creación de una figura nueva, la del *Ombudsman*, como supervisor y garante de estas sanciones, aunque duda de la operatividad de dicho procedimiento. El autor es meticuloso en el análisis del uso de la fuerza, como primera excepción al régimen general de prohibición de amenaza o uso de la fuerza, criticando la laxitud del Consejo de Seguridad, a la hora de emplear los términos adecuados, cuando se produce un quebrantamiento o una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Al respecto, destaca el avance de la Resolución de la Asamblea General, que define la agresión, aunque no ha sido suficientemente apoyado. No obstante, reconoce que el uso de la fuerza, como respuesta, es el último recurso. Como segunda gran excepción al régimen general, estudia el derecho *inmanente* de legítima defensa, (art.51 de la Carta), revelándonos la complejidad de este mecanismo, y reclamando mayor firmeza por parte del Consejo de Seguridad, para determinar la procedencia y la legalidad de dicha excepción. Y distingue, para activar dicho mecanismo, si el ataque previo procede de un Estado (Irak), o de un grupo privado (Al-Qaeda). También se plantea si puede considerarse la *legítima defensa preventiva*, una excepción más. El Dr. Méndez Silva no oculta su profundo malestar, rechazando esta tesis ideada por EE.UU, e invocada para

justificar, sin base legal y sin la autorización del Consejo de Seguridad, la guerra contra Irak en 2003.

En cuanto a los *Miembros* y el *Veto*, entendemos que son dos asuntos íntimamente vinculados, reivindicando una mayor legitimidad para los miembros no permanentes, teniendo en cuenta su modo de elección con arreglo a la Carta, frente a la legitimidad de los permanentes y el uso abusivo de su derecho de *veto*. En coherencia con esto, explica de forma exhaustiva y rigurosa, las cinco propuestas tendentes a modificar el Consejo de Seguridad, que se presentaron con motivo de la Cumbre de 2005. Considera que la más avanzada es la del Grupo de Alto Nivel, sobre la base de dos modelos (A y B), aceptando una composición total de 24 miembros, aunque no ampliaría el derecho de veto más allá de los cinco actuales. Pero, en este punto es manifiesta, la expresa falta de voluntad política por parte de determinados Estados, para acometer una verdadera reforma.

Con arreglo a un orden temático perfectamente elaborado, revisa en profundidad la evolución de éste órgano principal de Naciones Unidas, en el apartado titulado *las funciones ampliadas del Consejo de Seguridad*. Nos introduce de manera muy didáctica por cada una de esas competencias, fundamentadas en el Capítulo VII, aunque duda acerca de que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz lo estén, imaginando un *capítulo VI y medio*. En cualquier caso, no parece urgente, ni necesario proceder a revisar la Carta. Especialmente crítico se muestra el autor, con la “*invasión*” de competencias judiciales y legislativas, aunque bienvenida sea, si es para hacer frente a las nuevas amenazas o peligros que afectan a la sociedad internacional de nuestros días. Amenazas como el fenómeno del terrorismo, del que estudia ampliamente su trayectoria, su regulación jurídica, así como su estrecha vinculación con los derechos humanos.

Bajo el título de *Resoluciones del Consejo*, el capítulo segundo, constituye la parte descriptiva y analítica de la obra, que desglosa en once apartados, cuyos títulos enuncian los contenidos de las Resoluciones. Los seis primeros dedicados a Irak: *La invasión de Irak a Kuwait; La imposición de las sanciones; La autorización del uso de la fuerza y el ultimátum; El fin de la Primera Guerra del Golfo Pérsico y el desarme de Irak; ¿La injerencia humanitaria en el Consejo? y el Programa Petróleo por Alimentos*. El séptimo titulado *El atentado contra las embajadas de Kenia y Tanzania*, constituye un punto de inflexión en la vinculación entre los asuntos de Irak y de Afganistán, a propósito del terrorismo. El octavo y noveno dedicados a Afganistán: *Ante el mayor atentado terrorista de la historia; La segunda resolución de septiembre. El Consejo legisla sobre el terrorismo*. Los dos últimos contienen *El camino hacia la guerra y Las lágrimas de cocodrilo*, dedicados de nuevo a Irak. El Dr. Méndez Silva, ordena dichos contenidos de forma cronológica, conjugando a la perfección el análisis de los elementos fácticos y/o políticos con el análisis de los elementos jurídicos, con arreglo a los siguientes criterios: describe de manera minuciosa el escenario internacional, con el objetivo de situar adecuadamente el contexto; relata exhaustivamente y de modo preciso los hechos que determinan la reacción institucional; expone con rigor la gravedad de los mismos, y en consecuencia, concreta las obligaciones internacionales violadas; analiza

con todo detalle, la respuesta del Consejo de Seguridad en sus Resoluciones, distinguiendo el tratamiento jurídico otorgado, y constata sus diversas formas de actuar, bien por acción o por omisión. Además, intercala parte de los textos de algunas resoluciones, analizando frases concretas y significativas, con el relato de los hechos. Todo, para facilitar al lector la comprensión del distinto alcance de la autoridad ejercida por el Consejo de Seguridad. Autoridad muy condicionada por el protagonismo de EE.UU, y el papel preponderante de su política exterior. Así, precisa las importantes diferencias entre las Res.678 y 1441. Mientras que la primera autorizó el uso de la fuerza, aunque fuese empleando el eufemismo ya conocido, “*utilizando todos los medios necesarios*”, con motivo de la invasión de Irak, la segunda no contenía dicho mandato, a pesar de la interpretación en contrario de ciertos Estados, a raíz de los atentados del 11-S. Acertadamente, el Dr. Méndez Silva puntualiza, el diferente talante mostrado por los presidentes de EE.UU, Bush padre y Bush hijo. El primero, absolutamente respetuoso con la Organización de Naciones Unidas y el segundo, mostrando su profundo desprecio por la misma, a la que llegó a calificar de *irrelevante*, si no se plegaban a sus demandas. Siendo a partir de entonces cuando comienza a cobrar protagonismo la tensión unilateralismo *versus* multilateralismo. Asimismo, destaca la contundencia de la Res.687, calificada “la madre de todas las resoluciones”, en relación con las obligaciones que debía cumplir Irak sobre el programa de desarme de armas de destrucción en masa. Es crítico con la pésima gestión que se hizo del Programa Petróleo por Alimentos, con ciertas sospechas de corrupción. Por otra parte, se cuestiona si hubo *un deber de injerencia humanitaria* con la decisión, adoptada fuera del Cap. VII, que al parecer, puso buen cuidado en no vulnerar la integridad territorial de Irak y la no intervención en sus asuntos internos, a propósito de la persecución de kurdos y chiitas por parte de Saddam Hussein. Decisión que introdujo un nuevo concepto en el Derecho Internacional, el de seguridad humana, respecto del cual no existe todavía, el suficiente consenso.

Si, por un lado, subraya la evolución positiva de algunas Resoluciones, en las que se vincula el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho de los refugiados en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con la Carta. Por otro, destaca el tibio tratamiento conferido a la legítima defensa, insistiendo en que no se autorizó, tras los atentados del 11-S. Ahora bien, respecto de la Resolución *legislativa* del Consejo de Seguridad sobre el terrorismo, el Dr. Méndez Silva resalta su contenido innovador, pues supone un salto cualitativo de gran magnitud, respecto a sus competencias, recalcando que existen límites a la actuación de los Estados, que son los Derechos Humanos, en clara alusión a las actuaciones de EE.UU, a propósito de su gestión de Guantánamo tras la guerra de Afganistán. Asimismo, constata la absoluta incapacidad de ésta institución para parar la guerra contra Irak, poniendo de manifiesto la profunda división existente entre sus miembros, y criticando enérgicamente la política conservadora de EE.UU, así como las presiones ejercidas sobre algunos Estados. A tal fin, se detiene de forma significativa a analizar los cuatro documentos políticos en los que se basó Bush para atacar *preventivamente* a Irak. Finalmente, ironiza respecto de las buenas intenciones del Consejo de Seguridad hacia el pueblo iraquí, aclarando que las mismas no legitimaron la actuación belicosa de los Estados atacantes.

En las Conclusiones, quedan reflejadas la claridad y la coherencia de los contenidos analizados, concretan el posicionamiento del autor respecto a la reforma de la Carta, que no considera necesaria en estos momentos, pues podría colisionar con materias sensibles. A pesar de sus críticas, reconoce que es bueno que exista el Consejo de Seguridad, reclamando que sus respuestas sean proporcionadas y proporcionales ante hechos similares, y aboga por la no utilización de un doble rasero.

Felicitemos al Dr. Méndez Silva por éste excelente trabajo de investigación, rigurosamente documentado, magníficamente escrito, completado con curiosidades relevantes y anécdotas significativas, así como con testimonios de gran valor. Es un libro absolutamente imprescindible y necesario para conocer verdaderamente cómo funciona el Consejo de Seguridad, y clave para entender la complejidad de las relaciones internacionales.

Emilia de la Vega Gallego
Universidad Complutense de Madrid