

El Colegio de México

**LA POLÍTICA DE JAPÓN SOBRE LA CUESTIÓN DE IRAQ EN EL CONSEJO  
DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS DE 1990 A 1998**

Trabajo final presentado por  
MARÍA DE LOURDES SALOMÉ SOSA MÁRQUEZ  
de conformidad con los requisitos  
establecidos para recibir el grado de  
MAESTRIA EN ESTUDIOS DE ASIA Y AFRICA  
ESPECIALIDAD: JAPÓN

Centro de Estudios de Asia y África

2004

# La política de Japón sobre la cuestión de Iraq en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas entre 1990 y 1998

## Indice

<b>Introducción</b>	i
<b>Capítulo1 La evolución de la política multilateral de Japón</b>	1
1.1 Una política exterior centrada en Naciones Unidas	2
<i>Implicaciones del Art. 9 de la Constitución</i>	2
<i>La esperanza en la garantía de seguridad colectiva de Naciones Unidas</i>	4
<i>Otros factores que determinan la importancia de Naciones Unidas para Japón</i>	6
1.2 La “Doctrina Yoshida” y sus implicaciones para la política multilateral	8
<i>Actuación de Japón en Naciones Unidas de 1956 a 1973</i>	10
1.3 La crisis del petróleo y la definición del concepto de “seguridad comprehensiva”	13
<i>“Seguridad comprehensiva”</i>	15
<i>Política hacia Medio Oriente</i>	16
1.4 La diplomacia multilateral japonesa en los años ochentas: Debate sobre el papel de Japón como potencia en la década de los ochentas	21
<i>Las presiones desde afuera (外圧 Gaiatsu)</i>	21
<i>El realismo político como base de la política estadounidense hacia Japón</i>	22
<i>El institucionalismo, la interdependencia y el poder suave como base de actuación de las “potencias civiles globales”</i>	24
<i>Las corrientes de opinión y la presión desde adentro (内圧 Naiatsu)</i>	26
<i>La reacción de Japón a la crisis multilateral causada por el aislacionismo estadounidense de los ochentas</i>	29
<i>Avances paulatinos hacia una política exterior más activa y la Guerra Irán-Iraq</i>	30

<b>Capítulo2</b>	<b>La política multilateral de Japón en relación con Iraq 1990-1993</b>	<b>32</b>
2.1	Fin de la Guerra Fría: La reactivación de las actividades de seguridad de Naciones Unidas como ambiente propicio para los avances de la política multilateral de Japón	33
2.2	Las primeras reacciones de Japón ante la Crisis del Golfo y el debate sobre la cooperación de Japón con operaciones de Naciones Unidas 1990	36
	<i>Las operaciones de paz en los noventas</i>	38
	<i>El primer proyecto de Ley de cooperación con operaciones de Naciones Unidas, que llegó a la Dieta: Agosto a noviembre de 1990</i>	40
	<i>Primeros intentos de legislar y avances en la práctica</i>	41
	<i>Introducción y retiro del proyecto de 1990</i>	44
	<i>La política interna y el debate sobre las fuerzas de autodefensa</i>	46
2.3	1991: Inicio de la Guerra y opiniones de Japón en el Consejo un año antes de iniciar su séptimo periodo como miembro del CS	48
	<i>Reunión del Consejo sobre solicitud árabe de cese al fuego</i>	50
	<i>Anuncio informal de cese al fuego</i>	53
2.4	1992: Primeras reuniones sobre el examen del cumplimiento de Iraq. Inicio del séptimo periodo de Japón como miembro del Consejo	54
	<i>Contexto</i>	54
	<i>Cese al fuego y adopción de “la madre de todas las resoluciones”: La resolución 678</i>	55
	<i>Examen del cumplimiento de las condiciones de cese al fuego</i>	56
	<i>Reunión sobre la delimitación de frontera: parte de las condiciones del cese al fuego</i>	60
2.5	1992: Los derechos humanos del pueblo iraquí y la situación humanitaria	63
	<i>Reunión de examen sobre la situación de los derechos humanos</i>	63
	<i>Reunión para decidir el uso de fondos congelados en bancos extranjeros</i>	65
	<i>Antecedente: Iniciativas de alivio humanitario: Resoluciones 706 y 712</i>	65
	<i>Reunión</i>	67
2.6	1992: Segundo examen integral de cumplimiento	68

2.7	1993: Ataque de Estados Unidos contra Iraq ¿Autodefensa o disuasión	74
2.8	Conclusión sobre la participación de Japón en las discusiones sobre Iraq, del Consejo entre 1992 y 1993	76
	<i>Observaciones generales</i>	76
	<i>Posición sobre temas particulares</i>	79
<b>Capítulo 3</b>	<b>La política multilateral de Japón en relación con Iraq 1997-1998</b>	<b>81</b>
3.1	Contexto de participación en 1997 y 1998: Estado de la política de Japón sobre seguridad y paz en Naciones Unidas	82
	<i>Impacto de la aprobación de la Ley relativa a la cooperación con Operaciones de Mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y otras operaciones 1992</i>	82
	<i>Activa participación en Camboya</i>	87
	<i>Manifestaciones de Japón como “potencia civil”</i>	90
	<i>Participación japonesa en la reforma de Naciones Unidas y su aspiración a un puesto permanente del Consejo de Seguridad</i>	91
3.2	1997: Las diferencias de Iraq con UNSCOM y las sanciones focalizadas	94
	<i>Evolución sobre el uso de sanciones en los noventas</i>	95
	<i>El caso de las sanciones contra Iraq</i>	100
	<i>Junio de 1997: Primera advertencia de sanciones</i>	103
	<i>Octubre de 1997: Segunda advertencia de sanciones</i>	105
	<i>Expulsión de los inspectores estadounidenses y la imposición de sanciones adicionales</i>	107
3.3	1998: La pretendida reactivación automática de la autorización del uso de la fuerza	112
	<i>La lógica del argumento sobre la reactivación automática</i>	113
	<i>La reunión que aprobó la resolución 1154 y la rotunda negativa a la reactivación automática</i>	117
	<i>Nuevo intento de construir los elementos de la reactivación automática: la resolución 1205</i>	120
3.4	Conclusiones sobre la participación de Japón en las discusiones sobre Iraq, del Consejo, entre 1997 y 1998	123
	<b>Conclusiones</b>	<b>127</b>
	<b>Epílogo: De la Operación Zorro del Desierto en 1998 hasta el inicio de la invasión de marzo de 2003</b>	<b>133</b>

# La política de Japón sobre la cuestión de Iraq en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas entre 1990 y 1998

## Introducción

Japón ingresó a la Organización de Naciones Unidas en 1956, después de haber sufrido la derrota en la Segunda Guerra Mundial y una ocupación que duró siete años. Estos hechos determinaron que el ingreso de Japón a la Organización tuviera gran importancia pues significaba su regreso a la comunidad de naciones amantes de la paz.

En los primeros años después de su ingreso, Japón mantuvo altas expectativas con respecto a las funciones de Seguridad que podría cumplir la Organización, y de las cuales se beneficiarían todos los países, incluido Japón, que había renunciado a la guerra y a contar con fuerzas armadas, y cuya defensa estaba confiada al pacifismo y a un Tratado de Seguridad con Estados Unidos que era impopular en la sociedad japonesa. La esperanza de que Naciones Unidas fuera capaz de mantener la paz y la seguridad internacionales y de llevar a cabo acciones para restablecer la paz en caso de quebranto o amenaza, explica la decisión del gobierno japonés de llevar a cabo una política exterior centrada en Naciones Unidas (国連中心主義 *kokuren chushin shugi*) y que Japón haya tenido interés en participar de manera frecuente en el Consejo de Seguridad. Como se puede ver en el cuadro a continuación, Japón ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad en ocho ocasiones siendo, junto con Brasil el país (no permanente) que ha estado presente con mayor frecuencia en ese órgano.<sup>1</sup>

**Cuadro 1 Japón como miembro no permanente de Consejo de Seguridad**

Número de periodo	Años de pausa entre periodos	Periodo
1°	(2 después del ingreso)	1958-1959
2°	7	1966-1967
3°	4	1971-1972
4°	3	1975-1976
5°	5	1981-1982
6°	5	1987-1988
7°	4	1992-1993
8°	4	1997-1998
--	(más de seis)	--

Elaborado con información de United Nations Handbook 1998. Ministry of Foreign Affaire and Trade. Wellington, NZ. p. 51.

<sup>1</sup> Véase participación por país en UN Handbook 1998. Ministry of Foreign Affaire and Trade. Wellington, New Zeland. 1988. p. 51-52.

La “política centrada en Naciones Unidas” se convirtió rápidamente en una política en la que Naciones Unidas era solo uno de los pilares de la política exterior japonesa y ya no el centro. La dinámica de la Guerra Fría colocó a Japón como aliado estratégico de Estados Unidos en Asia, y sus intereses tanto económicos como de seguridad se vieron cada vez más vinculados a los de la potencia norteamericana. Por esta razón, aun con una presencia frecuente, la actuación japonesa en la Organización tenía más bien un perfil bajo.

Esta situación empezó a cambiar después de la Crisis del Petróleo en los setentas, época en la que Japón definió su seguridad en términos amplios que incluían su seguridad energética y su seguridad alimentaria. Estados Unidos, después del fracaso de Vietnam inició un proceso de repliegue en Asia y presionó a Japón para que asumiera mayores responsabilidades en materia de seguridad regional. Esta situación dio la oportunidad a Japón de llevar a cabo una política multilateral más independiente con respecto a la estadounidense que se vio reflejada en el apoyo a la causa palestina a partir de 1974.

En ese momento en el que aumentaba la necesidad y la posibilidad de actuar por cuenta propia en el exterior, la cancillería japonesa acuñó el concepto de seguridad comprehensiva para reforzar la idea de que Japón debía actuar con todos los medios a su alcance en beneficio de su seguridad. La seguridad comprehensiva (総合安全保障 *sōgō anzen hoshō*) no sólo retomaba los elementos de la seguridad económica (acceso a energéticos, materias primas y alimentos) sino que enfatizaba que Japón debía lograr su seguridad por medios diplomáticos, económicos y de defensa. Es decir, que debía aprovechar el potencial de influencia económica, llevar a cabo una diplomacia más activa y mejorar sus medios de defensa. Este último punto resultó ser el más controvertido en virtud de la disposición constitucional.

El proceso de definición de una política más activa e independiente avanzó paulatinamente durante los ochentas y hasta el fin de la Guerra Fría. Se hablaba entonces del surgimiento de un mundo multipolar en el que Alemania y Japón eran potencias en ascenso que se constituirían en polos de poder en Europa y Asia respectivamente y que cambiarían la forma de hacer política internacional, de una política de fuerza a otra de persuasión. En el presente trabajo se analiza si durante los

noventas, esa forma de hacer política internacional mediante un “poder suave” se manifestó en las opiniones y en las acciones de Japón dentro del Consejo de Seguridad.<sup>2</sup>

El asunto seleccionado como estudio de caso es la cuestión de Iraq tratada en ese órgano entre 1990 y 1998, pues además de la importancia que tuvieron la Guerra del Golfo y sus secuelas en la conformación del orden posterior a la Guerra Fría, su tratamiento por el Consejo resulta especialmente útil para el análisis de este trabajo porque ese asunto involucra factores determinantes de la política exterior de Japón tales como: la dependencia petrolera (seguridad energética), la influencia de Estados Unidos y el peso de las instituciones y los principios multilaterales. Con este caso, se puede observar si Japón en efecto estaba avanzando hacia el camino de una “potencia civil”, que es definida por Hanns Maull, como aquella que ejerce el poder persuasivo y no el coercitivo, acepta la necesidad de dialogar y acomodar las necesidades de los demás a las propias, apoya a las instituciones internacionales para tratar a través de ellas los asuntos comunes y utiliza los medios económicos y diplomáticos antes que los militares a favor de su interés nacional.

Como se verá en las conclusiones del trabajo, la cuestión de Iraq, representó un gran reto para Japón en caso de estar construyendo un “poder civil”, porque ese asunto era de especial interés para Estados Unidos país que adoptó justo la política contraria a la del poder civil, para tratar con Iraq: el poder coercitivo, la imposición y no la negociación, las acciones fuera del marco del derecho internacional, la unilateralidad y el uso de medios militares sin haber agotado los diplomáticos.

Este tema fue un parteaguas también para Naciones Unidas porque abrió el paso a temas cruciales sobre la función de la Organización en el mantenimiento de la paz, como la cuestión de los derechos humanos como asunto sobre el cual el Consejo podía adoptar decisiones coercitivas, la vinculación de las cuestiones humanitarias y la seguridad, así como la aplicación de las normas sobre uso de la fuerza, en el orden de post Guerra Fría.

El enfoque de este trabajo permite identificar la reacción de quince países ante una misma cuestión, de tal manera que se pueden comparar las características de las respuestas de unos y otros, así como la política de alianzas de dichos países. Los actores de los debates en el Consejo en los periodos de estudio de este trabajo son los siguientes:

---

<sup>2</sup> MAULL, Hanns. “Germany and Japan: The New Civilian Powers”. *Foreign Affairs*. Winter 1990/1991. p. 96, 98, 101-102.

**Cuadro 2 Composición del Consejo de Seguridad  
por Región o Grupo 1990-1992 y 1997-1998**

Región o grupo	1990	1991	1992	1993	1997	1998
Miembros permanentes	China					
	Estados Unidos					
	Federación Rusa					
	Francia					
	Reino Unido					
África	Cote d'Ivoire		Marruecos		Egipto	Gabón
	Etiopia	Zimbabwe		Djibuti	Guinea B.	Gambia
	Zaire		Cabo Verde		Kenya	
América Latina	Cuba		Venezuela		Costa Rica	
	Colombia	Ecuador		Brasil	Chile	Brasil
Europa y otros (grupo occidental)	Canadá	Bélgica		N. Zelandia	Suecia	
	Finlandia	Austria		España	Portugal	
	Rumania		Hungria		Polonia	Eslovenia
Asia	Malasia	India		Pakistán	R. Corea	Bahrein
	Yemen		<b>Japón</b>		<b>Japón</b>	

Elaborado con la información de la primera página de la Actas Provisionales de reuniones en esos periodos y de los informes anuales del Consejo de Seguridad a la Asamblea General A/46/2 (Sup) 1991 a A/54/2 (sup.) 1999.

El enfoque propuesto en este trabajo constituye una alternativa a los estudios más comunes de la política exterior japonesa entre los cuales la mayoría están hechos con una perspectiva predominantemente estadounidense: es decir que toman en cuenta la utilidad de la política japonesa para el logro de intereses de Estados Unidos, y no necesariamente su relación con la política o posiciones de otros países.

De acuerdo con la forma de analizar la política multilateral japonesa en este trabajo, la importancia de la influencia de Estados Unidos no se pierde, pero deja de ser el parámetro de la evaluación. Los estudios que se hacen con la perspectiva estadounidense, interesada en presionar a Japón para que aumente su apoyo a los objetivos de política exterior de Estados Unidos, analiza si su socio está contribuyendo con el orden mundial que persigue la estrategia de seguridad de la potencia norteamericana, y evalúan si la actuación nipona cumple con una “responsabilidad internacional” y si constituye una forma de “compartir la carga”. El objetivo de este estudio no es calificar si está “compartiendo la carga” o no, sino observar si la participación japonesa muestra un avance de su diplomacia hacia la construcción de una potencia civil, si contribuye con los objetivos de la paz y si sus acciones fortalecen o no a Naciones Unidas. Para observar esto, es importante tomar en cuenta de qué manera influye la presión estadounidense.

El primer capítulo describe las características de la política multilateral de Japón, a partir de su evolución histórica desde su ingreso a la Organización de Naciones



Unidas; explica por qué las cuestiones económicas han tenido especial importancia en la política multilateral de Japón y describe la forma que iba tomando su diplomacia multilateral, cuando estalló la Crisis y poco después la Guerra del Golfo.

La caracterización de la posición de Japón en ese capítulo utiliza como base discursos como el que se ofrece anualmente en el debate general de la Asamblea General de Naciones Unidas, o discursos sobre la reforma de Naciones Unidas, en los que se habla de la visión del país en general en cuanto a la Organización y a su papel en ella. Este es también el tipo de material que fue utilizado por la mayor parte de las fuentes académicas utilizadas para elaborar ese capítulo. De acuerdo con esa caracterización, la política exterior de Japón en los años setentas y ochentas estaba avanzando hacia una política más activa y más comprometida con Naciones Unidas. Los capítulos siguientes, que ya se refieren al caso particular de estudio, servirán para observar si los valores y las prioridades observados en los discursos generales se manifiestan en el caso del debate sobre Iraq en el Consejo.

El segundo capítulo abarca el periodo 1990 a 1993, aun cuando la membresía de Japón en el Consejo fue durante 1992 y 1993, debido a que la Crisis tuvo lugar desde agosto de 1990 y que las resoluciones que sirvieron de base a los trabajos posteriores del Consejo sobre el tema se adoptaron en 1990 y 1991. Además la respuesta de Japón a la Crisis, que se dio desde esos momentos, es fundamental para entender su posición a lo largo del periodo de estudio de este trabajo.

El periodo que abarca el segundo capítulo, se caracterizó por un alto nivel de consenso en la toma de decisiones sobre Iraq. A fin de destacar el nivel de coincidencia y los matices de las diferencias entre la posición de los miembros del Consejo que participaron en esas reuniones, a partir del punto 2.3 se presentan cuadros en los que se sintetizan los debates de cada sesión analizada. Al comparar la serie de cuadros de este capítulo con los correspondientes al periodo siguiente en el que Japón fue miembro del Consejo: 1997-1998, podremos observar que aunque se siguieron adoptando resoluciones con un nivel de apoyo alto, el debate reflejaba mayores diferencias de principio en el segundo periodo que en el primero.

En el Capítulo 2 se observa que el nivel de optimismo internacional por la revitalización de las funciones de seguridad de Naciones Unidas abre una oportunidad a Japón de retomar su política centrada en esa Organización. Eso se ve reflejado en que las opiniones de Japón sobre Iraq tienden a favorecer aquellas opciones que fortalecen a Naciones Unidas, por ejemplo cuando Japón destaca la importancia de que las medidas

para responder a la cuestión de Iraq sean adoptadas por la ONU (y no fuera del marco institucional, por alguno o algunos países de manera unilateral). Esta posición cambiaría en el periodo 1997-1998.

El tercer capítulo inicia esbozando los cambios habidos entre los dos periodos en examen, en la política multilateral de Japón; se describe los cambios que ha representado la mayor participación en operaciones de Naciones Unidas a partir de la aprobación de la Ley relativa a la cooperación con Operaciones de Mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y otras operaciones 1992, entre ellos la participación exitosa en la operación llevada a cabo en Camboya, que permitió a Japón ser activo en un asunto de seguridad en la región a la que pertenece. En esta sección introductoria también se destaca la aspiración de Japón a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad, por ser este tema una de las prioridades de la política japonesa en la Organización en esa época. Las dos secciones siguientes del Capítulo analizan los debates relativos a los problemas de los inspectores de la Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) con las autoridades iraquíes.

Debido a la evolución de los hechos relacionados con Iraq, el análisis de este caso podría seguir hasta nuestros días, y especialmente por el significado que la segunda Guerra del Golfo en 2003, la ocupación estadounidense y el inicio de la reconstrucción, siguen teniendo en la política japonesa. No obstante, este trabajo abarca sólo hasta la reunión de 16 de diciembre de 1998 –después de iniciada la Operación “Zorro del Desierto” en la que Estados Unidos y Reino Unido argumentaron estar actuando de conformidad con la autorización del uso de la fuerza dada por el Consejo de Seguridad en 1990-- porque hasta entonces participó Japón como miembro en las reuniones del Consejo.

## Capítulo 1 La evolución de la política multilateral de Japón

Este capítulo expondrá las características de la política multilateral de Japón, centrando la atención de manera especial en la forma en que Japón ha respondido a las cuestiones de seguridad. Al hacerlo se hará evidente que el concepto de seguridad para Japón ha sido integral, a juzgar por sus acciones y opiniones en Naciones Unidas desde su ingreso, pues incluye elementos económicos, sociales y políticos. En consecuencia, los medios para garantizar su seguridad entendida en términos amplios, no es solo la capacidad de defensa, sino también la diplomacia y la interacción económica.

Esta caracterización de la política multilateral de Japón, en cuestiones de seguridad entendida de manera amplia, servirá de base para explicar en los siguientes capítulos la posición que adoptó Japón en los debates del Consejo sobre las cuestiones de uso legítimo de la fuerza, inspección, desarme y derechos humanos en relación con la situación de Iraq; así como sobre la legitimidad y eficacia del propio Consejo, pues en esos debates sobre Iraq se encontraba también entrelazada la cuestión del papel del Consejo en el orden de post-Guerra Fría.

En la literatura sobre la diplomacia multilateral japonesa podemos encontrar dos enfoques básicos: aquellos que ven el creciente activismo de Japón en foros multilaterales a partir de los setentas como avance positivos y necesario, al igual que los pasos que ha dado para eliminar las limitaciones a su participación en actividades de seguridad colectiva;<sup>1</sup> y aquellos que consideran que Japón debería aprovechar que su actuación internacional ha desarrollado medios de influencia no militares, para convertirse en una “potencia civil”.<sup>2</sup> Como se verá más adelante, esta clasificación reflejaría solo dos extremos de opinión, pues existen además una serie de combinaciones de esas opiniones. Sin embargo, a pesar de sus diferencias, ambas posturas consideran

---

<sup>1</sup> Véase por ejemplo: DRIFTE, Reinhard. *Japan's Quest for a Permanent Security Council Seat. A Matter of Pride or Justice?* London & New York: MacMillan Press & St. Martin's Press. 2000; IMMERMANN, Robert M. "Japan in the United Nations". En: BROWN BULLOCK, Mary & CRAIG Garby. *Japan a New Kind of Superpower?* Washington D.C./Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press/ The Woodrow Wilson Center Press; pp. 181-192; ISHIHARA Shintaro. *The Japan that can say no.* New York: Simon and Schuster; 1989; OZAWA Ichiro . *Blueprint for a New Japan: The Rethinking of a Nation.* Tokyo, New York, London: Kodansha International; 1994.

<sup>2</sup> NYE, Joseph S. Jr. "The Changing Nature of World Power". *Political Science Quarterly* . 1990; 105(2):177-192; MAULL, Hanns . "Germany and Japan: The New Civilian Powers". *Foreign Affairs*; Winter 1990-91.

que el gobierno japonés no tiene una estrategia política que oriente su participación en Naciones Unidas.

No obstante, se podría decir que el énfasis en la promoción del desarrollo económico, social y político, el activismo en asuntos humanitarios, el énfasis en la diplomacia preventiva y el interés en fortalecer los instrumentos multilaterales de cooperación, son parte de una forma de entender la política internacional, y son vistos por Japón como la mejor manera de salvaguardar el interés del país y de crear un mundo más pacífico y seguro sin necesidad de recurrir a la fuerza. Estas son algunas de las características de la diplomacia multilateral de Japón que se ven reflejadas en sus discursos de apoyo a la Organización desde su ingreso, y que se examinarán en el presente capítulo.

### **1.1 *Una política exterior centrada en Naciones Unidas***

(国連中心主義 *kokuren chushin shugi*)

#### *Implicaciones del Artículo 9 de la Constitución*

Después de la derrota en la Segunda Guerra Mundial y bajo la ocupación aliada, que en la realidad fue una ocupación estadounidense, Japón adoptó una nueva Constitución mediante la cual, entre otras cosas, renunciaba a la guerra en su Artículo 9 que dispone lo siguiente:

Artículo 9. El pueblo japonés, aspirando sinceramente a una paz internacional basada en la justicia y en el orden, renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la Nación, y a la amenaza o al uso de la fuerza como medio para resolver las disputas internacionales. Con el fin de cumplir el propósito del párrafo precedente, no se mantendrán fuerzas de tierra, mar ni aire, ni otro potencial de guerra. No se reconocerá el derecho de beligerancia del Estado.<sup>3</sup>

Cuando la dinámica de la Guerra Fría empezó a tomar forma y el interés de las autoridades de la ocupación, principalmente Estados Unidos, cambió de la contención y debilitamiento de Japón, a la contención del comunismo internacional, Japón dejó de

---

<sup>3</sup> “La Constitución de Japón.” En TAKABATAKE Michitoshi (*et al.*) *Política y Pensamiento Político en Japón 1926-1982*. p. 227.

ser visto como enemigo y empezó a ser visto como pieza clave para la lucha anticomunista.

En 1950 estalló la guerra de Corea, y Estados Unidos, junto con Reino Unido, iniciaron los preparativos para dar fin a la ocupación. En septiembre de 1951 se llevó a cabo la conferencia en la que se firmaron el Tratado de Paz de San Francisco y el Tratado de Seguridad entre Japón y Estados Unidos. En este segundo documento se hizo la primera interpretación del Artículo 9, para permitir la autodefensa:

Japón ha firmado el día de hoy un tratado de paz con las potencias aliadas. Cuando entre en vigor, Japón no tendrá un medio eficaz para ejercitar su derecho esencial de autodefensa, porque ha sido desarmado.

En tal situación, Japón corre peligro, porque el militarismo irresponsable no ha desaparecido todavía del mundo. Por lo tanto, Japón desea concertar con Estados Unidos de América un tratado de seguridad...

El tratado de paz reconoce que Japón, como nación soberana, tiene el derecho de participar en acuerdos de seguridad colectivos y, además, la Carta de las Naciones Unidas reconoce que todas las naciones poseen el derecho immanente de autodefensa individual y colectiva.<sup>4</sup>

La renuncia a la guerra y el hecho de depender de esta alianza con Estados Unidos para garantizar su seguridad han hecho que la relación con ese país sea la variable externa de mayor peso de la política exterior de Japón. Además, no sólo los aspectos político y de seguridad se concentraron en la relación bilateral, sino también el económico, pues durante la ocupación se sembraron las semillas de la estrecha interdependencia que caracteriza a la relación hasta ahora.

Por una parte la dependencia en cuanto a seguridad hace vulnerable a Japón ante las presiones del gobierno estadounidense --que son reales y se ejercen para lograr realizar los intereses de la potencia norteamericana-- pero por otra parte, esa presión también es usada por algunos grupos dentro del Partido Liberal Demócrata (PLD), el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Defensa para inclinar la balanza en favor de su intención de lograr una política más activa en el exterior, como aliado de Estados Unidos, que se permita, por ejemplo, mayores funciones internacionales a las fuerzas de autodefensa.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> “El Tratado de Seguridad Nipón-norteamericano”. En TAKABATAKE, p. 314. (Todos los subrayados en las citas de este trabajo son míos LSM, excepto cuando se indique lo contrario.)

<sup>5</sup> HOOK Glenn D. (et al.). *Japan's International Relations*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group; 2001. p. 124-126.

### *La esperanza en la garantía de seguridad colectiva de Naciones Unidas*

A partir de las experiencias de la Primera y Segunda Guerras Mundiales, los fundadores de Naciones Unidas idearon un sistema de seguridad mediante el cual la paz no dependería sólo del equilibrio entre las potencias como en el siglo XIX, pero que tampoco confiaba sólo en un sistema ideal y democrático que no tomara en cuenta la necesidad de contar con el interés y la fuerza de las principales potencias para garantizar la paz y la seguridad internacionales, como había sido la Sociedad de Naciones.

Este sistema creado por los fundadores de las Naciones Unidas dependería de los siguientes principios:

- la obligación de los Estados Miembros de no recurrir a la fuerza de manera unilateral,
- la posibilidad de usar la coerción sólo después de que el Consejo, de manera colectiva, ha determinado que existe una amenaza,
- el reconocimiento de que la coerción, incluyendo el uso de la fuerza son el último recurso, después de la negociación entre las partes.

En caso de que el Consejo determinara (1) la existencia de una amenaza, (2) que se han agotado los medios pacíficos a disposición y (3) que se debe llevar a cabo acciones militares, de acuerdo con el esquema planeado en la Carta, el Consejo debía contar con efectivos puestos a disposición por los Estados Miembros, que quedarían bajo el comando del Consejo y cuyas acciones estarían planeadas por un Comité de Estado Mayor, conformado por los cinco miembros permanentes. Las disposiciones relativas a ese mecanismo están contenidas en los siguientes Artículos:

[Artículo 43, párrafo 1] Todos los Miembros de las Naciones Unidas... se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad cuando este lo solicite y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales[...]

[Artículo 47, párrafo 1] Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas... al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición[...]

[Párrafo 3] El Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo. Las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente.

Entre 1946 y 1947 se estableció el Comité de Estado Mayor y elaboró un informe que reflejaba las diferencias entre sus miembros –representantes de los cinco permanentes- respecto del tamaño y composición de los contingentes nacionales que se requerirían<sup>6</sup>. Después de ese informe no hubo seguimiento de los trabajos para poner en práctica esas disposiciones de la Carta. No obstante, este mecanismo sigue en vigor, y los Miembros de la Organización en los años cincuenta la tenían muy presente.

Por tal motivo, el Artículo 4 del Tratado de Seguridad de Japón con Estados Unidos, redactado solo seis años después que la Carta disponía que:

Este tratado expirará cuando, en opinión de los gobiernos de Estados Unidos de América y Japón, hayan entrado en vigor los acuerdos de las Naciones Unidas, o las disposiciones de seguridad individual o colectiva que provean satisfactoriamente el mantenimiento por las Naciones Unidas, u otro medio, de la paz y la seguridad internacionales en el área de Japón.<sup>7</sup>

En esas fechas, Japón consideraba especialmente importante poder contar con la garantía de su seguridad por Naciones Unidas, por haber abolido sus armamentos y por haber renunciado al derecho de beligerancia, pues aun cuando estaba teniendo lugar cierto grado de rearme a través del establecimiento de las fuerzas de autodefensa, el país se encontraba en situación de vulnerabilidad. En esta situación, la esperanza de que la seguridad japonesa fuera garantizada por Naciones Unidas recibía amplio apoyo popular.<sup>8</sup>

La decisión de buscar el ingreso sirvió para conciliar la posición pacifista de la mayor parte de la sociedad japonesa, con la posición de líderes del Partido Liberal Demócrata que veían con buenos ojos que Japón contara con un foro en el que pudiera participar de manera más activa. Sin embargo, el posible ingreso implicaba también una controversia: ¿Esperaba Japón ser defendido por un sistema de seguridad colectiva al cual Japón no aportaría efectivos? Parecía haber una contradicción entre las obligaciones

---

<sup>6</sup> Documento S/336 (30 de abril de 1947) Informe del Comité de Estado Mayor “Principios Generales que regulan la organización de las fuerzas armadas a disposición del Consejo de Seguridad por las naciones miembros de las Naciones Unidas” (Report of the Military Staff Committee “General Principles Governing the Organization of Armed Forces Made Available to the Security Council by Member Nations of the UN”), citado en ROBERTS, Adam. “The United Nations: Variants of Collective Security”. En: WOODS, Ngaiine. *Explaining International Relations since 1995*. Oxford University Press. 1996, pp. 318 y 335.

<sup>7</sup> “El Tratado...” *Op. Cit.* p. 315.

<sup>8</sup> OGATA, Sadako. "The Changing Role of Japan in the United Nations". *Journal of International Affairs*; Summer 1983; 37(1). p. 34.

para hacer funcionar el sistema previsto en la Carta, y la renuncia a la guerra de la Constitución de Japón.<sup>9</sup>

Esta controversia pudo quedar sin respuesta antes del ingreso de Japón a la Organización, tal vez porque para entonces todavía no había ningún Estado que hubiera firmado el convenio correspondiente para poner efectivos a disposición y no parecía haber urgencia de hacerlo.

De cualquier forma, a fin de lograr cierta coherencia, en su carta de solicitud de admisión, Japón informaba que aceptaba cumplir con las obligaciones de la Carta “por todos los medios a su disposición”<sup>10</sup>, frase que sería después usada para referirse al tipo de contribución que haría Japón a operaciones de paz.

#### *Otros factores que determinan la importancia de Naciones Unidas para Japón*

El ingreso de Japón a Naciones Unidas en 1956 fue importante no sólo por las cuestiones de seguridad. Para la sociedad japonesa simbolizaba el regreso de Japón a la comunidad internacional de la que había estado aislado por algún tiempo y un retorno por medio de una institución con influencia moral aceptada por todos los países. Para el sector de negocios de Japón, era importante la reivindicación del prestigio nacional como elemento para poder hacer negocios internacionales; y para el gobierno japonés, el ingreso era el primer paso para empezar a participar en foros multilaterales.

En este sentido, los intereses japoneses hacia Naciones Unidas estaban relacionados con el prestigio o la necesidad de romper con la imagen negativa y recomponer sus relaciones, y no estaban motivados por objetivos sustantivos o temáticos particulares de la Organización. Es decir, los objetivos no eran influir en las decisiones, sino pertenecer y actuar en la Organización.<sup>11</sup>

Entonces, tomando en cuenta el interés en contar con el sistema de seguridad colectiva para la eventual defensa de Japón si fuera necesario y la necesidad de volver a

---

<sup>9</sup> DRIFTE. p. 11-12

<sup>10</sup> *Ibid.* 13.

<sup>11</sup> Véase IMMERMANN. p. 184-186. Este hecho es interpretado por el diplomático estadounidense Immerman como la falta de una orientación política, sin embargo, si tomamos el objetivo de restaurar la imagen de Japón, como un elemento necesario para poder recomponer sus relaciones en el exterior, se puede observar que sí existía una orientación política clara, y que ésta se explica por la urgente necesidad después de la derrota y la ocupación que implicaron aislamiento internacional.



participar en el escenario internacional, se explica que Japón haya adoptado una “política exterior centrada en Naciones Unidas” (国連中心主義 *kokuren chushin shugi*).

Esta política fue anunciada por el Ministro de Relaciones Exteriores, Nobusuke Kishi, en su discurso ante la 26ª sesión de la Dieta el 4 de febrero de 1957. De acuerdo con ese discurso, la política exterior de Japón tendría como objetivo “contribuir a la paz y prosperidad mundiales centrándose en las Naciones Unidas”. Al mismo tiempo aclaraba que Japón seguiría colaborando con “otras democracias” y manteniendo su posición como miembro de Asia.<sup>12</sup> Además, colocar a Naciones Unidas como pilar de la política exterior era también una forma de garantizar a los países vecinos de Asia, que habían sido afectados por el Japón de los años treinta y cuarenta, que ese país conduciría ahora su diplomacia de acuerdo con los principios de Naciones Unidas.

Cuando resultó evidente que el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta no funcionaría en el corto y mediano plazos, y que el Consejo de Seguridad no podría actuar mientras se mantuviera la práctica de vetos mutuos de las dos potencias del orden bipolar, disminuyó la expectativa japonesa con respecto a Naciones Unidas<sup>13</sup>, cuando menos con respecto a la garantía concreta de seguridad. Por esta razón, tanto el Tratado con Estados Unidos, como la dependencia que este implicaba, dejaron de ser vistos como elementos temporales de su política exterior. El documento blanco de política exterior de 1961 reflejó ese alejamiento de la “política centrada en Naciones Unidas”, para describir una política exterior en la que Naciones Unidas era uno de los pilares, pero ya no el centro.<sup>14</sup> Sin embargo, la importancia del Consejo como foro de discusión y búsqueda de solución de conflictos siguió siendo reconocida; en febrero de 1961 el Primer Ministro Ikeda Hayato, opinó que los problemas diplomáticos con la

---

<sup>12</sup> OGATA. 1983. p. 34; UEKI. p. 348. Estos tres pilares: La política centrada en Naciones Unidas, la cooperación con el mundo “libre y democrático” y la pertenencia asiática, fueron los ejes del primer documento blanco sobre política exterior (我が外交 *Waga Gaikō* “Nuestra diplomacia”) publicado en ese mismo año, 1957. Véase DRIFTE. p. 16.

<sup>13</sup> OGATA 1993. p. 34.

<sup>14</sup> SHINYO Takahiro. *Shin Kokuren ron.* (新国連論 Nueva teoría sobre Naciones Unidas) p. 265, citado en: DRIFTE. p. 17.

República Popular China, con Corea y algunas cuestiones territoriales sólo podrían ser resueltos por medio de Naciones Unidas.<sup>15</sup>

## ***1.2 La Doctrina Yoshida y sus implicaciones para la política multilateral***

Antes de exponer las líneas generales de la participación de Japón en Naciones Unidas en las primeras décadas después de su ingreso, conviene explicar cuales fueron las decisiones políticas que orientaron la diplomacia japonesa hacia la participación de bajo perfil, alineada a Estados Unidos y con énfasis en las cuestiones económicas.

La situación económica después de la guerra era grave, además de los daños por los bombardeos y por el bloqueo que habían impuesto los aliados, con la derrota, Japón dejaba de tener colonias en Asia y perdía el acceso a materias primas y trabajo a bajo costo. La ocupación impuso medidas para dismantelar la producción militar (municiones, armas, vehículos, etc.) con lo que la industria pesada debía reducir su tamaño y reorientar su función. Al mismo tiempo, la economía debía absorber cerca de 10 millones de desempleados, entre militares desmovilizados y personas repatriadas de los países que dejaron de estar bajo control japonés. La economía debía resolver también problemas urgentes de desabasto de alimentos y energía, en condiciones de inflación.<sup>16</sup> Como era de esperarse, en esta situación, la prioridad de Japón sería la reconstrucción.

Esta prioridad se vio reflejada en la decisión del Primer Ministro Yoshida Shigeru de concentrar las energías del país en la reconstrucción y aprovechar para ello las garantías económicas, políticas y de seguridad de Estados Unidos. Esta decisión implicó, en el terreno económico una dependencia –o el inicio de una interdependencia desigual— del mercado estadounidense; y políticamente significó el alineamiento con el bloque capitalista en el enfrentamiento bipolar.

Las críticas internas en la época en que se adoptó esta posición conocida como “la Doctrina Yoshida”, reflejan los términos de la confrontación de la Guerra Fría, pues

---

<sup>15</sup> “Kokuren gaiko Kyoka. Shushō no omowaku” (国連外交強化 首相の思惑 Fortalecer la diplomacia de Naciones Unidas. Opinión del Primer Ministro). *Asahi Shimbun*. 21 de febrero de 1961. p. 2. Citado en *Ibid.* p. 17

<sup>16</sup> NAKAMURA, Takajusa. *Economía Japonesa. Estructura y Desarrollo*. El Colegio de México. Primera edición en español. 1990. p. 175-176 y 184.

los partidos de izquierda y ciertos sectores de la sociedad abogaban por una “neutralidad desarmada”, según la cual se garantizaría la seguridad de Japón si el propio país dejaba de ser una amenaza para otros; de tal manera que, según esta posición, el Tratado de Seguridad, la dependencia con Estados Unidos y el alineamiento en cuanto a política internacional no tendría razón de ser. Los defensores de la neutralidad desarmada reforzaban sus argumentos indicando que era injusto el sacrificio de Okinawa y su gente, cuyas libertades políticas estaban coartadas por el control que tenía Estados Unidos al utilizarla como cabeza de playa para sus guerras en el este de Asia<sup>17</sup> guerras que, dicho sea de paso, tenían objetivo contrario al del derecho de autodeterminación de los pueblos de Asia y de la lucha contra el imperialismo capitalista que tenía inspiración ideológica socialista o comunista, por lo que servir –aunque fuera pasivamente- a esas actividades bélicas implicaba hacerse de enemigos en uno de los dos bandos de la confrontación bipolar, que era precisamente el bando entonces llamado “comunista” con el que tendían a simpatizar los partidos de izquierda japoneses.<sup>18</sup>

La posición de “neutralidad desarmada” proponía que Japón no se aliara a ninguno de los dos bloques, lo que le permitiría firmar un tratado de paz integral, pues en el de San Francisco no habían participado la Unión Soviética ni China y por lo tanto había dejado pendientes cuestiones territoriales con esos países. Estas ideas de definir a Japón como un Estado de paz e independiente encontraron apoyo en la opinión pública.<sup>19</sup> Sin embargo, el gobierno de Yoshida consideró que las necesidades urgentes de reconstrucción sólo podían ser satisfechas aprovechando las oportunidades que abría el mercado estadounidense y las garantías de seguridad del Tratado bilateral. Por esta razón, los primeros años después de la ocupación estuvieron dedicados a la recuperación económica, para lo cual resultaba conveniente distraer lo menos posible las energías del país en cuestiones de política internacional alejados de ese interés, confiando en la garantía de defensa de Estados Unidos. Esta orientación original se reflejó en: (1) gran

---

<sup>17</sup> HOOK, p. 66, 86 y 91.

<sup>18</sup> Sobre la participación de Japón en la lucha contra el comunismo, conviene acotar que, aun antes de la ocupación y cuando menos desde principios del siglo XIX Japón ya consideraba a Rusia y después a la Unión Soviética como su principal amenaza, y más tarde a partir de los años treinta el comunismo internacional también fue considerado como un peligro. En este sentido su participación en la contención del comunismo no debería explicarse solamente como una muestra de sometimiento de Japón a las prioridades de política exterior de Estados Unidos.

<sup>19</sup> *Ibid.* p. 87.

interés en participación en foros económicos, (2) actuación de bajo perfil en foros políticos y (3) política exterior compatible y cuidadosa con la posición de Estados Unidos, aunque como veremos más adelante, en los primeros años de Naciones Unidas no era sólo Japón quien coincidía con Estados Unidos.

El antecedente de los temas relacionados con la “doctrina Yoshida” será importante para dar seguimiento a las diferentes formas que ha adquirido el énfasis especial que concede Japón a las cuestiones de desarrollo y seguridad económica, en su política multilateral posterior, así como para entender la evolución del debate nacional sobre la capacidad de defensa, la relación con Estados Unidos y cómo esto impacta en la política multilateral de Japón. Para este análisis, como se verá más adelante, es especialmente pertinente observar la política de Japón en relación con la cuestión de Iraq, en la que se combinan todos estos elementos: seguridad económica (petróleo), papel de la relación con Estados Unidos, la utilidad de Naciones Unidas para Japón, etc.

#### *Actuación de Japón en Naciones Unidas de 1956 a 1973*

Durante los primeros años de su participación en Naciones Unidas, no fue difícil para Japón conciliar su estrecha relación con Estados Unidos y su actuación en la Organización, pues ésta estaba fuertemente influida por la potencia norteamericana. El predominio estadounidense aseguró la elección de Japón como miembro no permanente del Consejo para su primer periodo: 1958-1959, sin embargo, en la literatura existente no hay indicios de que Japón haya tenido una participación activa en ese papel<sup>20</sup>.

A pesar de la poca visibilidad de la actuación japonesa en este periodo, sí hubo un tema de particular interés para el país: la mejora de las funciones de seguridad de la Organización. En 1969 inició una temporada en la que se examinó la posibilidad de hacer cambios a la Carta y Japón fue uno de los 32 países que hicieron propuestas. El gobierno japonés consideraba necesario: fortalecer las prerrogativas de investigación de hechos en casos de conflicto (propuesta hecha originalmente en 1963)<sup>21</sup>; mejorar las operaciones de paz, y reexaminar la composición del Consejo, además, por supuesto, de eliminar las cláusulas de países enemigos. El tema de la reforma era todavía de poco

---

<sup>20</sup> *Ibid.* p. 33.

<sup>21</sup> *Working Paper on the strengthening of the fact-finding functions of the UN.* Doc. A/AC, 182/WG/441, Rev. 1, Feb. 12 1980. Citado en DRIFTE. p. 40.

interés general, por lo que el objetivo de Japón año con año era apenas lograr que el asunto no desapareciera de la agenda.<sup>22</sup>

El equilibrio político al interior de la Organización cambió en detrimento de la posición de Estados Unidos cuando inició la ola de descolonización y el ingreso de países en desarrollo a Naciones Unidas, pues gran parte de los países recién independizados eran favorables a la ideología socialista. De tal manera que las posiciones de la mayoría en la Asamblea General de Naciones Unidas (AGONU) y las de Estados Unidos empezaron a ser diferentes y por lo tanto, la compatibilidad de los tres objetivos de Japón se hizo cada vez más difícil de lograr. Es decir, ya no podía afirmar al mismo tiempo que Naciones Unidas era un elemento central de su política exterior, su pertenencia a Asia y su colaboración con la política de Estados Unidos.<sup>23</sup>

Hasta mediados de los sesentas, el patrón de votación de Japón en las resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGONU) tuvo una coincidencia de 80% con la de Estados Unidos<sup>24</sup>, mientras que para mediados de los ochentas había bajado a 37%. El índice de coincidencia de la votación de Japón con la de otros países de la OCDE se había mantenido entre 60 y 70%.<sup>25</sup> La cercanía con Estados Unidos fue cada vez más problemática en la relación con países asiáticos. En especial, el

---

<sup>22</sup> *Ibid.* p. 38.

<sup>23</sup> DRIFTE. p. 17-18.

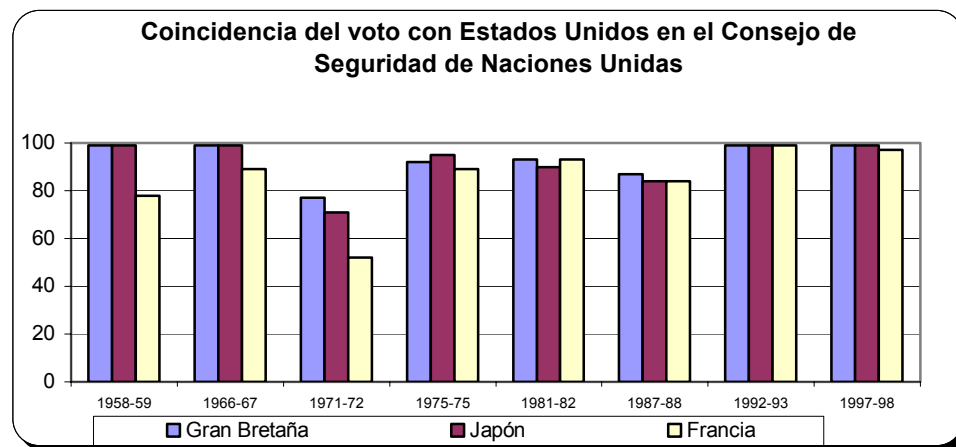
<sup>24</sup> La metodología para evaluar patrones de votación e índices de coincidencia entre países varía, generalmente consiste en identificar un número reducido pero representativo de resoluciones (las que se consideren más importantes en el periodo o, en el caso de países las que representen más sus prioridades e intereses), se da un determinado valor a los votos afirmativos y negativos, así como a las abstenciones, y se comparan el sentido de los votos de un país con los del resto. Sobre la validez de los índices de coincidencia, Marín Bosch destaca que efectivamente reflejan las diferencias entre las posiciones de países aun cuando más de la mitad de las resoluciones de la Asamblea se aprueban sin votación, pues aquellas que llegan a someterse a votación son las más controvertidas y por lo tanto son esas “las que nos permiten estudiar y comparar la actitud de los Estados Miembros frente a ciertos problemas cruciales de las relaciones internacionales”. MARIN BOSCH, Miguel. *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*. SRE-FCE. México. 1994 p. 155-156.

<sup>25</sup> URANO Kio. “Kokusai shakai no henyo to kokuren tohyo kodo 1946-1985” (国際社会の変容と国連投票行動) Cambios en la sociedad internacional y el comportamiento de la votación entre 1946 y 1985. *Kokusai Chiiki Sirio Centa*. 1989. Citado en: DRIFTE p. 45. Conviene tomar en cuenta que si bien el índice de coincidencia de Japón con Estados Unidos bajó en cuanto a votaciones en AGONU, en el Consejo parece haber habido siempre un índice entre 80 y 98%. Véase Gráficas 1 y 2 en páginas anteriores de este trabajo y HOOK p. 311.

apoyo de Japón a la política contraria a la República Popular China y favorable al gobierno en Taiwán hasta 1971, le acarreo costos políticos importantes.<sup>26</sup>

Como se puede observar en la Gráfica 1, durante los ocho periodos en los que Japón ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad, sus votaciones han coincidido con las de Estados Unidos en más de 80%. El índice de coincidencia más bajo correspondió al periodo entre 1971 y 1972, en el que no parece haber sido Japón el que se alejó de Estados Unidos, sino Estados Unidos de gran parte de los miembros de Naciones Unidas.

Grafica 1



Fuente: HOOK Glenn D. (et al.). *Japan's International Relations*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group; 2001. p. 311

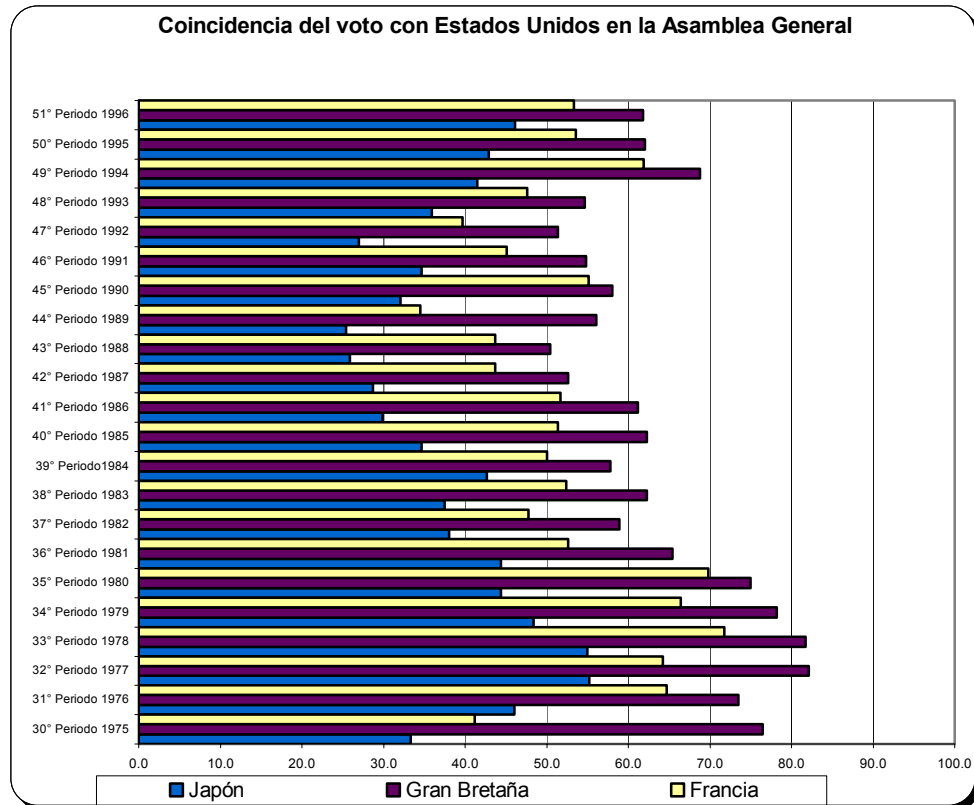
Curiosamente, la alta coincidencia de la votación de Japón con Estados Unidos en el Consejo, generalmente arriba de 80%, no corresponde al observado en la Asamblea que baja incluso a 25 y 27% en 1988, 1989 y 1992, como se puede ver en la Grafica 2.

Esto se podría explicar ya sea porque los temas de las resoluciones más relevantes en la Asamblea no sólo son de seguridad, sino incluyen temas políticos, económicos y sociales en los que puede tener mayores diferencias con Estados Unidos, o porque en la Asamblea puede haber cuestiones sobre las cuales el grupo asiático adopte una posición común que incluya a Japón, sin necesidad de exponer directamente sus diferencias con Estados Unidos... o por una combinación de estas dos razones. Observar

<sup>26</sup> *Ibid*, p. 311; OGATA 1983. p. 35.

esta diferencia es importante para poner en perspectiva la ubicación de la posición de Japón que se hará en los próximos capítulos, en relación con el tema de Iraq tratado en el Consejo; es decir, que los resultados del análisis que se haga de la posición de Japón sobre Iraq, no puede ser considerada representativa de su actuación general en otros órganos de la Organización, ni en temas que no sean de seguridad.

Grafica 2



Fuente: Elaborado con datos contenidos en: HOOK Glenn D. (et al.). *Japan's International Relations*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group; 2001. p. 312

### 1.3 La crisis del petróleo y la definición del concepto de “seguridad comprensiva”

Como resultado del periodo de crecimiento acelerado de su economía, para finales de los sesentas Japón era el sexto contribuyente de la Organización; sin embargo su política aun estaba limitada por la desconfianza de los países asiáticos originada por los sucesos durante los treinta y principios de los cuarenta, que aun no tenía como contrapeso el papel de Japón como pilar de la economía asiática.

De cualquier forma, durante la década de 1960 el reconocimiento internacional aumentó, como se puede deducir por ejemplo de su ingreso al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en inglés), la celebración de los Juegos Olímpicos de Tokio, la membresía en la OCDE y el haber recuperado la soberanía sobre Okinawa.<sup>27</sup>

Como resultado de la creciente representación de países asiáticos y africanos en Naciones Unidas, y del reconocimiento de Japón como país industrializado, su política multilateral fue adquiriendo una nueva forma:

- Empezó a conceder mayor importancia a las prioridades de países asiáticos, con los cuales tenía interés de mejorar su relación por motivos tanto económicos como políticos.
- Por esta razón y por la prioridad que Japón había asignado desde un principio a la economía, Japón empezó a destacar por su participación en temas de desarrollo y cooperación.
- En materia de seguridad, Japón mostraba interés en el desarme nuclear y seguía haciendo propuestas para mejorar la capacidad de Naciones Unidas de mantener la paz. La Guerra de Vietnam y las tensiones en Corea demostraban que Estados Unidos no siempre cumplía con la función de garantizar la seguridad en Asia, por lo que seguía siendo necesario reforzar a la Organización.<sup>28</sup>

El acento en la importancia de las cuestiones económicas y el acercamiento a países en desarrollo aumentó a raíz del incremento de precios causado por la estrategia petrolera árabe adoptada durante la cuarta guerra árabe israelí. Para entender este cambio conviene recordar que de 1965 a 1974, la demanda japonesa de energía aumentaba 10.2% al año que era más del doble del promedio mundial de 4.8%; durante el mismo periodo hubo una transición del uso de carbón al de petróleo por su mayor eficiencia en relación con el precio hasta 1973. De tal manera que para antes de la crisis, el petróleo satisfacía

---

<sup>27</sup> *Ibid.* p. 25. Véase también cronología de asuntos en Japón y el mundo entre 1933 y 2002 en: HOOK p. 393-422.

<sup>28</sup> Sobre esta interpretación del interés en reforzar a Naciones Unidas véase OGATA. p. 28.



el 77% de las necesidades de la energía usada en Japón, y 85% de éste provenía de Medio Oriente y del norte de África.<sup>29</sup>

Como ese nivel de dependencia de petróleo de Medio Oriente era mayor que el de otros países, el aumento de precios súbito e inesperado de 1973 afectó más a la economía japonesa que a otros países: perjudicó a todos los sectores de la economía, agravó la inflación, causó una recesión, generó quiebras y aumentó el desempleo. Ese hecho reforzó la percepción de que la relación con Estados Unidos no protegía todos los intereses de Japón.

### *Seguridad comprehensiva*

En esas circunstancias, Japón desarrollo el concepto de “seguridad comprehensiva” (総合安全保障 sōgō anzen hoshō). Esta forma amplia de entender la seguridad de Japón toma en cuenta el tipo de amenazas que enfrenta ese país, pues si su supervivencia y prosperidad son vulnerables por su carencia de recursos naturales, especialmente energía, materias primas y alimentos, entonces su seguridad depende principalmente de tener acceso a esos recursos, por lo que factores como la estabilidad en Asia, la paz en el Medio Oriente y un ambiente internacional de apertura de mercados basada en reglas, pueden ser elementos tanto o más importantes para su seguridad, que las amenazas de tipo militar. Por lo tanto en esas fechas, el discurso japonés hablaba frecuentemente de seguridad económica, seguridad alimentaria y seguridad energética.

En 1978 dos institutos de investigación elaboraron un informe de recomendaciones para proponer que el país respondiera a cada amenaza a la seguridad nacional de acuerdo con su naturaleza: política, económica o militar.<sup>30</sup> El enfoque fue adoptado por un grupo nombrado por el Primer Ministro Ohira, que propuso tres esferas de atención de las necesidades de seguridad nacional:

- la autodefensa,

---

<sup>29</sup> Versión electrónica de: Kodansha encyclopedia of Japan: <http://www.ency-japan.com>

<sup>30</sup> Se trata del informe del Instituto Nacional para el Avance de la Investigación y del Instituto de Investigación Nomura, titulado *Cambio en el ambiente internacional y la respuesta de Japón: Recomendaciones para el siglo XXI* (Kikusai kankyō no henka to Nihon no taiō: 21 seikei e no teigen) Mayo 1978. Citado en AKAHA, Tsuneo . "Japan's Comprehensive Security Policy". *Asian Survey*; April 1991; XXXI(4) p. 324.

- los esfuerzos para contribuir a que el sistema internacional sea propicio para la seguridad de Japón,
- los esfuerzos para construir un ambiente favorable a la seguridad de la región.<sup>31</sup>

Los medios para contribuir a la seguridad en esas tres esferas eran no militares, especialmente el uso estratégico de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y el fortalecimiento de la interdependencia económica con Asia, así como militares por medio de la cooperación con Estados Unidos, en el marco del Tratado, que había sido enmendado en 1960. El concepto de seguridad comprehensiva fue endosado oficialmente por el Primer Ministro Zenko Suzuki en mayo de 1981, quien indicó que Japón fortalecería la ayuda a “aquellas áreas que sean importantes para el mantenimiento de la paz y la estabilidad”.<sup>32</sup>

### *Política hacia Medio Oriente*

La crisis petrolera estalló en octubre de 1973 y el 22 de noviembre, el Secretario de Gabinete en Jefe del Ministerio de Relaciones Exteriores, Nikaido Susumo declaró los cuatro principios que Japón consideraba fundamentales para la solución del conflicto de Medio Oriente:

- no es admisible la adquisición de territorio por la fuerza,
- Israel debe retirarse de todos los territorios ocupados en la guerra de 1967,
- se debe respetar la integridad y la seguridad de los territorios de todos los países en la región y dar garantías con tal fin,
- se debe reconocer y respetar los derechos legítimos del pueblo palestino<sup>33</sup>, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, para garantizar una paz duradera en Medio Oriente.<sup>34</sup>

<sup>31</sup> Heiwa mondai kenkyukai (Grupo de estudio sobre cuestiones de paz). *Kokusai kokka Nihon no sōgō anzen hoshō seisaku* ( 国際国家日本の総合安全保障政策 *Política de seguridad comprehensiva para el estado internacional Japón*). Tokio 1985. Citado en AKAHA. p. 325.

<sup>32</sup> *Diplomatic Bluebook 1982*, Ministry of Foreign Affairs, Tokyo. pp. 73-74. Citado en: AKAHA, p. 333.

<sup>33</sup> Desde 1970, Japón (junto con otros países del grupo occidental: Francia, España, Grecia y Turquía) había votado a favor de las resoluciones 2628 (XXV) y 2792D (XXVI) que reconocía los legítimos derechos del pueblo palestino. El 25 de mayo de 1971, Japón y Arabia Saudita habían emitido un comunicado conjunto con motivo de visita oficial saudí a Japón, en la que se hacía este reconocimiento.

La declaración concluía diciendo que “el gobierno de Japón continuará observando la situación de Medio Oriente con grave preocupación y, dependiendo de la evolución futura, tal vez tenga que reconsiderar su política respecto de Israel”. La decisión de incluir esta parte se adoptó después de serios debates en el gabinete en el que el Ministro de Relaciones Exteriores Ohira Masayoshi estaba en contra, mientras que el Primer Ministro Tanaka Kakuei estaba a favor. Se decía que el gobierno saudí había alentado activamente que Japón se pronunciara en estos términos si esperaba ser excluido del embargo petrolero.<sup>35</sup>

Bajo esta nueva perspectiva, en marzo de 1977, Sadako Ogata, entonces Ministra de la Misión Permanente de Japón ante Naciones Unidas, dio una conferencia en el Instituto Real de Relaciones Internacionales de Bruselas, en la cual explicó la diplomacia multilateral de Japón a partir de la alta interdependencia económica del país con el exterior.

Sobre la cuestión de Medio Oriente, Ogata expuso la posición oficial: “Japón ha sostenido que no podrá haber solución definitiva del conflicto de Medio Oriente a menos que la resolución 242 –que llama a Israel a retirar sus fuerzas armadas de los territorios ocupados en la guerra de 1967, y que garantiza la integridad territorial y la seguridad de todos los países del área-- se aplique rápida y plenamente y a menos que los legítimos derechos del pueblo palestino sean reconocidos de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.”<sup>36</sup> Esta nueva posición acercaba a Japón a las opiniones de los países europeos y de los no alineados.

De acuerdo con esta posición en 1974 Japón votó a favor de la resolución 3210 (XXIX) de la Asamblea General que invita a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) a participar en las deliberaciones de dicha Asamblea. Un año después,

---

YORKE, Valerie. “Oil, the Middle East and Japan’s search for security”. *International Affairs*. 57 (3). Summer 1981. p. 434.

<sup>34</sup> Esta declaración es conocida como la “Declaración Nikaido y se puede consultar en: *Chūtō Hunsō Kankei Shirō* (中東紛争関係資料 Documentos sobre el conflicto en Medio Oriente), Ministerio de Relaciones Exteriores. Vol. 1. 1975. pp. 54-55. Citado en: NARAMOTO Eisuke “Japanese Perceptions on the Arab-Israeli Conflict”. *Journal of Palestine Studies* XX, N° 3. Spring 1991. p. 87. Véase también el Anexo 4 del boletín de prensa “Japan and the Question of Palestine”. Ministerio de Relaciones Exteriores. Abril 1980. Citado en YORKE. p. 434.

<sup>35</sup> NARAMOTO, *Op. Cit.* p. 87.

<sup>36</sup> OGATA, Sadako. “Japan and the United Nations. Japan's Global Commitments and Public Attitude”. *Studia Diplomatica*. 1977; XXX(3). p. 195.

en la resolución 3279 (XXX) sobre el sionismo, Japón se abstuvo, mientras que el resto del grupo occidental había votado en contra, y con respecto a dos proyectos de resolución del Consejo de Seguridad que hubieran reconocido los legítimos derechos del pueblo palestino, incluido el derecho de autodeterminación, Japón votó a favor, mientras que Estados Unidos los vetó. Este viraje reflejaba la decisión japonesa de considerar “que debía hacer esfuerzos vigorosos para asegurar el suministro de bienes esenciales de todos los países, independientemente de su ubicación u orientación política.”<sup>37</sup>

La posición de reconocimiento del derecho de autodeterminación del pueblo palestino y del papel de la OLP, ha sido adoptada por Japón al mismo tiempo que mantiene apoyo a los esfuerzos de paz promovidos por Estados Unidos, lo cual muestra que “a través de los años, los debates sobre Medio Oriente en Naciones Unidas han probado ser experiencias cruciales para Japón, que debe transitar cuidadosamente en medio de expectativas contradictorias sin ofender la sensibilidad de ninguna de las partes involucradas”.<sup>38</sup>

Japón carecía de vínculos especiales con países petroleros como los tenía Francia, tampoco tenía influencia como abastecedor de armas, y además de depender de los alimentos y materias primas del mercado estadounidense, requería también de las actividades comerciales de las compañías transnacionales que funcionan en países de Medio Oriente. Todas estas razones, además de la importancia de la relación con Estados Unidos en sí misma, contribuyeron a que Japón no se alejara completamente de las estrategias de ese país para enfrentar la crisis, de manera que Japón se unió a la creación de la Organización Internacional de Energía que debía aumentar el poder de negociación de los países industrializados que son básicamente consumidores de petróleo y evitar que causaran mayores daños económicos al competir entre ellos. Esta iniciativa era importante para Japón, también para evitar que las comercializadoras estadounidenses desviarán el petróleo destinado al mercado nipón, hacia Estados Unidos.<sup>39</sup>

La falta de influencia por lazos históricos y culturales (como Francia) o comerciales, así como el problema de la intermediación fueron atendidos por la estrategia

---

<sup>37</sup> OGATA. 1983. p. 36. Sobre los proyectos en el Consejo, Ogata cita el Informe del Comité sobre el ejercicio de los derechos inalienables del Pueblo Palestino, del 29 de junio de 1976.

<sup>38</sup> *Ibid.* p. 37.

<sup>39</sup> YORKE p. 437.

japonesa para enfrentar la situación que incluía: desarrollar vínculos comerciales directos con los países petroleros, mejorar las relaciones políticas especialmente mediante ayuda e inversiones, además de establecer una reserva de petróleo en Japón para permitirle enfrentar los altibajos del mercado.

En esta época, a la existencia de la Compañía Petrolera Árabe de Japón (アラビア石油 *Arabia Sekiyu*), que es la principal compañía japonesa (fundada en 1958) se sumó el proyecto conjunto del grupo Mitsui con la Compañía de desarrollo químico de Irán para fundar la Compañía Petroquímica de Irán y Japón (IJPC). La compañía inició la construcción de un complejo en la costa del Golfo Pérsico pero por los daños que sufrió durante la Guerra Irán-Iraq, Mitsui se retiró formalmente en 1990.<sup>40</sup>

Entre 1979 y 1980 tuvieron lugar una serie de eventos que hicieron que la segunda crisis petrolera fuera más riesgosa que la primera, creara más tensiones y fuera más difícil de manejar.

- La Revolución de Irán contribuyó a restringir el mercado petrolero y a elevar los precios. Al mismo tiempo despertó preocupación sobre la estabilidad de la región y el acceso al petróleo.
- La toma de rehenes estadounidenses en Irán, la ruptura de relaciones entre dichos países y la adopción de sanciones que exacerbó el antagonismo entre Irán y Estados Unidos.
- La invasión soviética a Afganistán que provocó preocupación a países occidentales con interés en el petróleo de la zona.
- La Guerra Irán-Iraq que interrumpió la oferta petrolera de Iraq, y cuya prolongación o extensión a países vecinos, amenazaba con provocar intervención externa. Esta guerra también polarizó las tensiones entre iraníes y árabes.<sup>41</sup>

En este contexto de tensiones agravadas, Japón y los países europeos defendían que los problemas eran internos a la región y que se necesitaban medidas económicas antes que militares. A Japón le preocupaba, entre otras cosas, que el uso de

---

<sup>40</sup> Versión electrónica de: *Kodansha encyclopedia. Op. Cit.* Entradas “Crisis petrolera” y “Medio Oriente”.

<sup>41</sup> YORKE. p. 438

las bases y los efectivos estadounidenses en Okinawa para una eventual intervención fuera vista como un acto hostil por parte de los países de Medio Oriente, además de considerar que implicaría dejar desprotegido al este asiático. Al respecto la posición oficial de Japón era la siguiente:

- La paz de Medio Oriente debía ser justa y comprensiva. El tratado entre Egipto e Israel era sólo un primer paso.
- Esa paz debería basarse en las resoluciones 242 y 338 del Consejo, y reconocer el derecho de los palestinos a la autodeterminación en un estado independiente si así lo decidieran.
- La participación de la OLP es un requisito para la paz.<sup>42</sup>

La doble tensión entre la necesidad de garantizar la seguridad energética y la de mantener buena relación con Estados Unidos se hizo sentir durante la crisis de los rehenes estadounidenses en Irán en 1979. La respuesta de Japón fue en principio conciliadora, hasta que recibió presiones de Estados Unidos. El 2 de diciembre, el Representante Permanente de Japón declaró en el Consejo de Seguridad que “la situación” constituía una “desviación” de las normas de derecho internacional relativas a la inviolabilidad del personal y las propiedades diplomáticas”. Después de que la relación bilateral con Estados Unidos se deteriorara por este asunto, el 12 de diciembre el Ministro de Relaciones Exteriores, Okita, declaró que “la toma de rehenes con cualquier motivo, es una violación del derecho internacional”.<sup>43</sup> Uno de los medios que tenía Estados Unidos de presionar era promoviendo que las compañías petroleras trasnacionales suspendieran sus envíos a Japón, esto sucedió por ejemplo, en primavera de 1979 cuando Exxon, BP, y Shell decidieron reducir envíos, así como después de las diferencias por la cuestión de los rehenes.<sup>44</sup>

En relación con Afganistán, Japón decidió extender su cooperación internacional a países vecinos afectados como Pakistán, Turquía, Egipto y Oman, con lo que demostró apoyo a los objetivos estadounidenses de contener el avance soviético, y al mismo tiempo respondió a su propia necesidad de llevar a cabo una política más activa.<sup>45</sup>

---

<sup>42</sup> *Ibid.* 439 y 442.

<sup>43</sup> OGATA 1983 p. 37.

<sup>44</sup> YORKE, p. 433.

<sup>45</sup> *Ibid.* p. 447.

Entre los temas predominantes en la agenda del Consejo de Seguridad, además de la cuestión de Medio Oriente, se encontraba el del Apartheid, que era de especial importancia para el Movimiento de Países No Alineados. Con respecto a esta cuestión, la posición de Japón era de apoyo al principio de no discriminación, pero no del régimen de sanciones internacionales. Esta posición motivó que la candidatura japonesa perdiera las elecciones de 1978 para cubrir el puesto no permanente del Consejo, correspondiente a Asia, que debía cubrirse en 1979-1980.

Después de la década de los setentas en que Estados Unidos quedó aislado en gran número de temas de la agenda multilateral, los cambios en el equilibrio internacional y en la política exterior estadounidense darían un carácter diferente a la política multilateral de Japón, durante los años ochentas.

#### ***1.4 La diplomacia multilateral japonesa en los años ochentas: Debate sobre el papel de Japón como potencia en la década de los ochentas***

##### *Las presiones desde fuera (Gaiatsu 外圧)*

Se puede decir que la relación bilateral con Estados Unidos por una parte promueve mayor participación de Japón en foros multilaterales, pero por otra parte la limita. Ese estímulo a una política japonesa más activa se generó especialmente en la década de los ochentas cuando en Estados Unidos prevalecían las preocupaciones por el “declive de su hegemonía” y la necesidad de “compartir la carga” de mantener un orden estable y seguro, y un mundo abierto al comercio internacional. La relación bilateral determina que Japón sea más activo en organismos multilaterales cuando el gobierno japonés busca diversificar sus medios de relación, con el fin de tener otros ámbitos donde lograr objetivos que no se cubren en la relación bilateral y cuando funge como puente para conciliar intereses o posiciones de Estados Unidos con los de la mayoría de los Miembros de una organización.

La forma en que esa relación implica también una limitación es obviamente porque el peso de la relación bilateral hace que, cuando ambas partes tienen posiciones o intereses contradictorios, Japón tenga que acomodar su política a la de Estados Unidos y no al revés. Esto explica que Japón no actúe como una potencia independiente.

En los años ochentas se exacerbaron las tensiones entre Japón y Estados Unidos. El fracaso en la guerra de Vietnam, y las dificultades económicas que enfrentaba Estados Unidos habían hecho en los setentas que la presencia norteamericana en el este de Asia se redujera y Washington empezó a exigir a Tokio aumentar su presupuesto de defensa para cubrir en mayor medida los gastos de las bases militares y extender el área de patrullaje de vías marítimas a cuando menos mil millas náuticas hacia fuera de su territorio, cerrando los estrechos. Cuando la Unión Soviética invadió Afganistán, y Vietnam a Camboya, esas presiones se intensificaron.<sup>46</sup>

La relación económica explica gran parte de las tensiones. El déficit comercial de Estados Unidos y el superávit de Japón intensificó las disputas comerciales y la hostilidad de la opinión pública estadounidense; en esta situación aumentó la tendencia a “golpear a Japón” (“*Japan bashing*”) acusándolo de viajar gratis en el sistema comercial internacional abierto sustentado por Estados Unidos.

Las construcciones teóricas o explicaciones académicas que se estaban utilizando en este debate político, en medios de comunicación y en la opinión pública en muchos países, sobre el papel de Estados Unidos y el de Japón se pueden clasificar como realista e institucionalista.

### *El realismo político como base de la política estadounidense*

Una explicación “realista” de lo que sucedía en los 1980 interpreta que Estados Unidos estaba en declive y Japón en ascenso.<sup>47</sup> Los cambios en la estructura del poder mundial implicaban entonces un mayor poder relativo de Japón. Actualmente, aunque se hable de los grandes retos económicos y políticos que enfrenta Japón, se le sigue viendo como una potencia, de manera que el debate sigue basándose en el reconocimiento del poder relativo que tiene Japón.

---

<sup>46</sup> LEITCH, Richard D., (et al.) *Japan's Role in the post-Cold War World*, Greenwood, Westport, Connecticut. 1995. p. 29.

<sup>47</sup> La literatura sobre el declive relativo de Estados Unidos fue extensa en los 1980. Como ejemplo podemos citar: KENNEDY, Paul. *El auge y declive de las grandes potencias*. 1989. GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. Princeton University Press. 1990. HUNTINGTON. “The US decline or renewal?” *Foreign Affairs* Issue 67. Winter 1998/1989 pp. 76-96.



Estas explicaciones utilizan la lógica de la teoría de la estabilidad hegemónica<sup>48</sup> que parte del supuesto del incremento en el poder relativo de Japón e interpreta que el orden internacional que mantiene el país hegemónico –Estados Unidos– beneficia a todos los demás. Este orden implica la creación de bienes comunes tales como un sistema de comercio abierto basado en reglas, o el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Mantener estos “bienes comunes” implica costos que asume el hegemón, con lo que cumple con una “responsabilidad internacional”.

En el ensayo “Japón y la teoría del liderazgo internacional”, después de examinar los argumentos sobre la teoría del liderazgo internacional, de Duncan Snidal, Arthur Stein y John Conybeare, Richard Rosecrance y Jennifer Taw concluyen que la literatura sobre el tema sugiere que los países líderes que proveen de bienes públicos al sistema acabarán por perder su posición hegemónica. Los líderes potenciales emergentes no tendrán interés en invertir sus recursos en proveer los bienes públicos, y en cambio actuarán como predadores (maximizando las ganancias que puedan obtener sin aportar), mientras el hegemón siga asumiendo los costos de mantenimiento del sistema.<sup>49</sup>

De acuerdo con Robert Gilpin, el sistema internacional necesita un líder para funcionar. No obstante, aunque en un principio parezca que el ejercicio de esa función de líder lo beneficia, los recursos políticos y militares que tendrá que dedicar acabarán por causar su declive.<sup>50</sup>

Como se puede observar, la advertencia que lanzaban los proponentes de esta teoría de los 1980, era que Estados Unidos estaba invirtiendo en el auge de Japón y causando el declive propio. De ahí que consideraran necesario lograr que su aliado compartiera los costos de mantener el sistema.

Al respecto, Clyde Prestowitz explica que Japón logró ser competitivo en la producción primero de textiles y acero, después de automóviles y ahora de semiconductores, gracias a que Estados Unidos permitió invertir libremente en su

---

<sup>48</sup> UNGER, Danny. “The Problem of Global Leadership: Waiting for Japan”. UNGER. p. 11.

<sup>49</sup> ROSECRANCE, Richard and Jennifer TAW. “Japan and the Theory of International Leadership”. *World Politics. A Quarterly Journal of International Relations*. Vol. XLII. N° 2. January, 1990. pp.184-209.

<sup>50</sup> GILPIN “The Problem of Political Leadership”. *The Political Economy of International Relations*. 1989. p.365-381.

economía, obtener el uso de patentes y vender en su mercado. Este autor llega a la conclusión de que el objetivo de Japón es convertir a Estados Unidos en su vasallo.<sup>51</sup>

*El institucionalismo, la interdependencia y el poder suave como base de actuación de las “potencias civiles globales”*

La visión institucionalista del orden internacional supone que el sistema funciona con mayor eficiencia y conveniencia para todos si existen mecanismos de cooperación para disminuir costos de transacción y favorecer la convergencia de expectativas de los diferentes actores internacionales. La interdependencia compleja es un elemento esencial de la visión institucionalista, pues si las acciones de unos afectan cada vez de manera más directa a los demás, aumenta la necesidad de cooperación. De acuerdo con este argumento, Japón tenderá a aumentar su participación en la toma de decisiones internacionales y Estados Unidos verá reducido su margen de maniobra, pero a final de cuentas se logrará el mayor beneficio común. Es decir que la interdependencia hace necesario que intensifiquen su cooperación.

El institucionalismo y la interdependencia no fueron las explicaciones dominantes en los gobierno estadounidenses de los ochentas y noventas, sobre todo en los republicanos, sin embargo sí ha dado bases a la discusión sobre si sería más apropiado que Japón aprovechara sus ventajas comparativas como “poder suave” en el mundo posterior a la Guerra Fría, que se consideraba menos militar y más económico.

Además, las explicaciones del interés japonés con base en la interdependencia parecen corresponder a la forma que ha adoptado el mayor activismo japonés en Naciones Unidas, de acuerdo con sus discursos en debates generales de la Asamblea o sobre el fortalecimiento de las funciones de seguridad de la Organización: privilegiar la concertación y no la confrontación, lograr soluciones pacíficas y atender a los conflictos de manera integral, tratando de solucionar sus causas, entre ellas la falta de oportunidades de desarrollo, los problemas sociales y la reconstrucción después de los conflictos.

Sobre esta forma de hacer relaciones internacionales, el académico alemán Hanns W. Maull considera que tanto Alemania como Japón aprendieron a funcionar en

---

<sup>51</sup> PRESTOWITZ, Clyde V. Jr. *Trading Places: How we allowed Japan to Take the Lead*. Basic Books. New York. 1988. p. 308-311. Citado en ROSECRANCE. p. 193.

esquemas de interdependencia y por esa razón tienen ventajas en el orden actual: aprendieron a interactuar cediendo parte de su soberanía en pro de una alianza que les reportaba el beneficio de comercio y seguridad; aprendieron a negociar, cooperar, acomodar y ceder, y con eso lograron desarrollar sus economías hasta convertirse en potencias económicas.

Conforme la interrelación entre economías y sociedades se intensifica, la necesidad de cooperar en beneficio mutuo y aumenta y por lo tanto la forma en que funcionan Alemania y Japón como actores internacionales resulta de gran utilidad. Aunque ahora deberían definir sus objetivos, más allá del éxito económico y la participación en el comercio internacional. En este punto Maull hace suya la crítica que se hacía en esta época a Alemania y Japón como “estados comerciantes” (“*trading states*”), que tenían una visión parroquial y por lo tanto carecían de objetivos globales, aunque concede que Japón en los ochentas ya había dado señales de estar redefiniendo y ampliando su política exterior: con un mayor interés en Naciones Unidas, con su empuje de “internacionalización” y el aumento de la ayuda oficial para el desarrollo (AOD).<sup>52</sup>

Joseph Nye, al igual que Maull, argumenta que la interdependencia compleja en las relaciones internacionales hace que el término “poder” ya no signifique la capacidad de mandar sobre otros, y que progresivamente esté cambiando hacia el poder persuasivo o “poder suave”.<sup>53</sup>

De acuerdo con esta visión, los retos actuales requieren una reorientación de los medios del poder. Estos retos derivan de “dislocaciones económicas, sociales y culturales y de su potencial de producir crisis políticas e inestabilidad.” La fuerza militar probablemente será irrelevante al confrontar riesgos nuevos tales como la inestabilidad política y las crisis en Europa del este o en el mundo en desarrollo o los peligros del terrorismo, las drogas o la degradación del medio ambiente. Para solucionar estos problemas será necesario satisfacer las necesidades de las personas y eso se lograría evidentemente por medio del desarrollo económico y social. Lo anterior no significa que lo político o lo militar pierda relevancia, sino que adquiere otra dimensión: “La

---

<sup>52</sup> MAULL, Hanns. “Germany and Japan: The New Civilian Powers”. *Foreign Affairs*. Winter 1990/1991. p. 96, 98, 101-102.

<sup>53</sup> NYE, Joseph S. Jr. "The Changing Nature of World Power". *Political Science Quarterly* . 1990; 105(2):177-192. MAULL, p. 92.

integración de Alemania y Japón a un contexto de seguridad más amplio asegura estabilidad regional, alejando las relaciones internacionales de la competencia militar y orientándola hacia el provecho de los beneficios de la interdependencia.”<sup>54</sup>

Esta forma de ejercer el “poder suave” haría que las nuevas potencias fueran “potencias civiles”: las que aceptan la necesidad de cooperar con otros para lograr sus objetivos nacionales; que utilizan medios no militares, especialmente económicos para influir en sus relaciones con otros actores internacionales, y que apoyan instituciones internacionales para tratar a través de ellas los asuntos comunes.<sup>55</sup>

### *Corrientes de opinión dentro de Japón y la presión desde dentro (Naiatsu 内圧)*

Tamamoto Masaru, en su artículo “La búsqueda de Japón de un papel mundial”<sup>56</sup>, explica que en el debate interno en Japón, sobre los medios aceptables para ejercer una política exterior más activa se pueden identificar dos posturas: la “realista política” y la “realista militar”. En opinión de este autor la segunda corresponde a la derecha nacionalista.

La postura “realista política” está a favor de que Japón aumente su influencia en la política internacional por medio de su contribución económica y diplomática. Mientras que, la “realista militar” o derecha nacionalista hace suyos los argumentos de que Japón debe asumir la “responsabilidad internacional” que le corresponde como segunda economía del mundo, que debe dejar de “viajar gratis” y que está obligado a “compartir la carga” de garantizar la seguridad internacional. Esta postura considera que Japón debe ser una potencia “normal” y que para ello es necesario que contribuya a garantizar la seguridad especialmente en regiones como el Golfo Pérsico o el Pacífico. Según Mike Mochizuki, el “realismo militar japonés” es “una escuela de pensamiento

---

<sup>54</sup> *Ibid.* p. 102-104.

<sup>55</sup> *Ibid.* p. 92-93. Véase también FUNABASHI, Yoichi (ed) *Japan's International Agenda*. New York University Press. 1995. Citado en DRIFTE. p. 54.

<sup>56</sup> TAMAMOTO, Masaru. “Japan’s Search for a World Role”, *World Policy Journal*. Summer 1990. p. 497.

visible y legítima que defiende una colaboración más estrecha de Japón con Estados Unidos y una función de seguridad más amplia en el Pacífico noroccidental.”<sup>57</sup>

Como se puede observar, este debate iniciado en los ochentas revive aquellas discusiones sobre si Japón podría esperar ser defendido por un sistema de seguridad al que no contribuye. En este sentido, se trata de un debate antiguo, pero actualizado para adaptarlo a un orden en el que Estados Unidos ya no tiene el control predominante en lo económico, y en el que Japón ha logrado ser una potencia económica y ha vinculado su economía cada vez más no sólo con Estados Unidos, sino también con la del este de Asia.

Para ilustrar la posición “realista política” podemos citar el artículo que escribió el viceministro de Asuntos Exteriores, Kuriyama Takazu, en mayo de 1990, en la publicación periódica de su cancillería. Este documento aunque fue escrito a título personal puede ser considerado como posición cercana o compatible con la gubernamental por el alto cargo que ocupaba el funcionario que lo escribió. El artículo “Nuevas orientaciones para la política exterior de Japón en el medio cambiante de los noventas: Haciendo una contribución activa a la creación de un nuevo orden internacional” vislumbra un sistema internacional en el que Estados Unidos, la Unión Europea y Japón comparten la responsabilidad del liderazgo.

Una variante menos “realista” de esta posición que favorece las contribuciones económicas y diplomáticas es la representada por Shinyo Takahiro que retoma la definición de “poder civil internacional”<sup>58</sup> o la posición de Koizumi Junichiro, cuando era legislador por el Partido Liberal Demócrata, que afirmaba que el mundo debería entender y aceptar el “pacifismo de un solo país” (一國平和主義 *ikkoku heiwa shugi*).<sup>59</sup>

A los argumentos realistas estadounidenses que alertan sobre el surgimiento de un Japón que pretenda desplazar a Estados Unidos como el líder mundial, Kuriyama

---

<sup>57</sup> MOCHIZUKI, Mike. “Japan’s Search for Strategy”. *International Security* 8. N°3 Winter 1983-1984.

<sup>58</sup> SHINYO, Takahiro. *Shin Kokuren ron (新国連論 Nueva tesis sobre Naciones Unidas)*. p. 61. Citado en DRIFTE. p. 88, Véase también p. 116-117.

<sup>59</sup> KOIZUMI and NAKANISHI. *Asahi Shimbun*. 18 de noviembre de 1994. Citado en: DRIFTE p. 88. Véase también páginas 130-131.

responde que: Japón no tiene los recursos suficientes ni la voluntad política de convertirse en el garante del buen funcionamiento del sistema comercial ni de la seguridad mundial; que la teoría de que la provisión de los bienes públicos globales debilita al hegemon supone una relación de suma cero que no puede existir en el caso de Estados Unidos y Japón, por la estrecha interdependencia entre sus economías, además de que no basta contar con altos ingresos para convertirse en hegemon, pues también se requiere poder político y militar. Por estas razones Kuriyama considera que Estados Unidos y Japón ya no pueden conseguir beneficios que afecten negativamente la economía del otro, y en consecuencia deben coordinar estrechamente sus economías.<sup>60</sup>

Tamamoto ilustra la posición “realista militar” con la figura de Yasuhiro Nakasone, quien fue Primer Ministro de 1982 a 1987 y rompió el límite de 1% del PIB al gasto militar, que había sido acordado en su partido, el Liberal Demócrata. Al analizar ese debate, este autor afirma que la derecha nacionalista busca aumentar la capacidad militar como símbolo de orgullo nacional, más que en respuesta a amenazas internacionales, por lo que la discusión no incluye nada sobre la estrategia o los objetivos de un aumento de la capacidad militar.

A la presión que ejercen aquellos actores políticos favorables a una política más activa ya sea con fundamento en el “realismo político” o en el “realismo militar” antes descritos, se le ha llamado “*naiatsu*” o “presión interna” en contraposición a la “presión externa” o “*gaiatsu*”. Pues comúnmente utilizan como justificación o como forma de inclinar la balanza a favor de sus argumentos, el hecho de que la comunidad internacional (aunque realmente se trate esencialmente de Estados Unidos) está exigiendo a Japón tener una participación internacional correspondiente con su poderío económico.<sup>61</sup>

Tanto Tamamoto como Kuriyama afirman que la sociedad y los líderes japoneses en general siguen apoyando la alianza de su país con Estados Unidos. Tamamoto afirma que el sector de derecha que solicitaba a finales de los ochentas que Japón denunciara el Tratado y creara su propio ejército autosuficiente representaba de 7 a

---

<sup>60</sup> LEITCH, p. 36-41.

<sup>61</sup> Véase por ejemplo UEKI p. 354.

9%, mientras que la izquierda que pedía denunciarlo y desarmar a Japón era de entre 5 y 10%. Entonces, de acuerdo con los cálculos de estas encuestas, entre 80 y 90% de la sociedad japonesa consideraba que el Tratado sigue teniendo funciones valiosas. Por una parte sigue siendo visto como garante contra la remilitarización de Japón, pues aunque bajo la alianza ha aumentado su capacidad militar, ha sido de manera integrada a la estrategia general de Estados Unidos en Asia y el Pacífico. Por otra parte, la permanencia del Tratado facilita las relaciones de Japón con otros países de Asia, que consideran que la presencia estadounidense mantiene en control cualquier eventual ambición expansionista nipona.

Estos eran los términos del debate sobre la política exterior de Japón cuando Iraq invadió Kuwait, el Consejo de Seguridad lo condenó y Estados Unidos promovió la acción multinacional en la cual esperaba que sus aliados participaran y “compartieran la carga”, como se verá en el apartado relativo al impacto de la Guerra del Golfo en la política exterior de Japón. Por lo pronto, el debate, como estaba hasta este momento servirá para contextualizar el análisis que se hace a continuación de la política multilateral de Japón en los ochentas.

#### *La reacción de Japón a la crisis multilateral causada por el aislacionismo estadounidense de los ochentas*

En el Congreso de Estados Unidos prevaleció una posición “aislacionista” durante la década de los ochentas, por el temor de perder la hegemonía mundial debido a su nivel de gasto militar, de déficit fiscal y su problema de falta de competitividad en el comercio mundial. Ese Congreso que su país estaba cargando con un peso desproporcionado para mantener un orden internacional y que por tanto debería reducir sus cuotas a instituciones internacionales en las que no tuviera un nivel de control considerado adecuado.

La actitud negativa de Estados Unidos hacia el sistema de Naciones Unidas lo estaba debilitando. Esa conducta se reflejaba en la táctica de retener el pago de sus contribuciones obligatorias y en la exigencia del Congreso de mantener estricta vigilancia de los índices de coincidencia de la votación de otros países en las resoluciones de interés

de Estados Unidos. Para Japón, el debilitamiento del sistema era contrario a sus intereses, al ser la ONU un factor de equilibrio para su política exterior.

En 1985, Estados Unidos puso a la Organización en peligro de caer en una crisis financiera cuando trató de forzar una propuesta de voto ponderado en cuestiones presupuestarias, para permitir el control por parte de los principales contribuyentes. La instrucción había sido elaborada en el Congreso y se le conoció como la “enmienda Kassebaum”. Japón, que para entonces ya había llegado a ser el segundo contribuyente del presupuesto ordinario de la Organización, desplegó una política activa en búsqueda de una solución que garantizara la viabilidad del sistema, fomentando la reforma administrativa de la Organización y del sistema: propuso la formación de un Grupo de trabajo que elaboró 71 recomendaciones con base en las cuales se hicieron reformas, que permitieron conciliar el interés de Estados Unidos aún sin conceder en cuanto al asunto del voto ponderado.<sup>62</sup>

La reacción japonesa ante esta situación puso en evidencia tanto la importancia de los foros multilaterales para Japón, como su relación especial con Estados Unidos. Las medidas de reforma que proponía Japón tenían como propósito hacer más costo-eficiente la administración y fortalecer a las instituciones, por lo que en un principio no era de interés de Estados Unidos. El interés de Japón era, por una parte no ser visto como aliado de un Estados Unidos que golpeaba y debilitaba a Naciones Unidas, que era criticado por los países en desarrollo y que no era apoyado por ningún otro país del grupo occidental, pero por la otra tenía interés en hacer que Estados Unidos recuperara su compromiso con las organizaciones internacionales.<sup>63</sup>

Esta iniciativa puede ser interpretada como una forma evitar la confrontación y de mediar para facilitar el logro de intereses estadounidenses, pero puede ser vista también como una forma de mantener en funcionamiento al multilateralismo, tal como lo hizo en 1981 y en 1984 cuando Estados Unidos abandonó la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y

---

<sup>62</sup> DRIFTE, p. 45-46. IMMERMANN, p. 188. UEKI, p. 353.

<sup>63</sup> *Ibid.* p. 353.



la Cultura (UNESCO), respectivamente, y Japón decidió seguir siendo miembro para no debilitar a tales instituciones.<sup>64</sup>

*Avances paulatinos hacia una política exterior más activa y la Guerra Irán-Iraq*

La elección de Japón en 1986, para su sexto periodo como miembro no permanente (1987-1988) fue muy cerrada; fue electo con sólo cuatro votos más de lo necesario, pues muchos países en desarrollo favorecían a India y veían en recelo el débil apoyo japonés a las medidas de Naciones Unidas contra el Apartheid.<sup>65</sup> Con este hecho, Japón se dio cuenta de la necesidad de ejercer una política con mayor contenido como miembro del Consejo para mostrar la utilidad de la participación de Japón en el Consejo en ocasiones futuras, ya sea en referencia a la aspiración de Japón a un puesto permanente o como miembro no permanente con presencia frecuente. Esto se sumó a las tendencias internas y externas que favorecían una mayor participación internacional de Japón, y con ello motivó que Japón buscara jugar un papel activo en la búsqueda de soluciones en la Guerra entre Irán e Iraq.

Durante esta guerra, Japón, como país amistoso de ambas partes, trató de asistir los esfuerzos de Naciones Unidas por finalizar el conflicto. Japón definió sus actividades diplomáticas como “encaminadas a crear una atmósfera para la solución pacífica de la guerra” y no como acciones de mediación. Entre estas acciones están las visitas del Ministro de Relaciones Exteriores de Japón a ambos países, en 1983; el llamado a prohibir el uso de armas químicas y a garantizar la navegación segura por el Golfo Pérsico, por donde circulaba 70% del petróleo que consumía Japón. Inclusive, el Primer Ministro Nakasone Yasuhiro, llegó a considerar la posibilidad de enviar dragaminas, plan que se desechó por la oposición interna que se generó.<sup>66</sup>

En su periodo 1987-1988 como miembro del Consejo, Japón coincidió con Alemania e Italia, por lo que se hacía referencia a ellos como el Grupo ex-eje. Al parecer, este periodo del Consejo se distingue por la especial influencia de los no permanentes que

---

<sup>64</sup> HOOK, p. 319-320.

<sup>65</sup> DRIFTE, p. 49.

<sup>66</sup> UEKI, p. 354-355.

logró moderar la posición de los permanentes sobre la resolución 598 que ordena un arreglo comprensivo del conflicto Irán-Iraq.<sup>67</sup>

En resumen, como hemos observado en este capítulo para cuando el orden bipolar estaba dando señales de cambio, Japón estaba encaminado hacia una política cada vez más definida y activa, bajo el concepto amplio de seguridad que incluía tanto el objetivo de la seguridad económica, como el uso de medios económicos. Esta tendencia sería puesta a prueba en los noventa, especialmente por los sucesos relacionados con la Guerra del Golfo y sus secuelas.

---

<sup>67</sup> IMMERMANN. p. 188.

## Capítulo 2 La política multilateral de Japón en relación con Iraq 1990-1993

El propósito de este capítulo es analizar la posición de Japón en relación con la invasión de Iraq a Kuwait, la acción de la coalición multinacional contra Iraq, y el cumplimiento por parte de dicho país de las condiciones de paz impuestas después del cese al fuego por medio de la resolución 687 del Consejo de Seguridad en abril de 1991.

Para tales efectos, las partes 2.1 a 2.3 explican las primeras reacciones de Japón ante la Crisis del Golfo, el debate interno sobre la posible cooperación con operaciones de Naciones Unidas y el apoyo de Japón al uso de la fuerza. La exposición de estos sucesos es necesaria para explicar el fuerte impacto que tuvo la cuestión de Iraq para Japón, tanto en política interna, en su principal relación bilateral —la relación con Estados Unidos— y en su acción multilateral.

El objetivo de este trabajo es ofrecer un análisis que tome en cuenta la actuación japonesa en el contexto amplio de las opiniones de los 15 miembros del Consejo de Seguridad. De esta manera se ofrece un enfoque alternativo y más amplio que el estudio de la política exterior de Japón bajo el parámetro de su estrecha relación con Estados Unidos. Con ese propósito, a partir del punto 2.4 se usa la siguiente metodología para analizar el debate de cada tema examinado por el Consejo:

1. Identificación de los puntos centrales del debate,
2. identificación de la posición de cada miembro participante en el debate,
3. relación entre posiciones para deducir: el nivel de consenso o acuerdo entre los participantes y la cercanía, diferencia o apoyo de la posición de Japón a otras opiniones en el debate.

Este análisis permitirá ubicar la política japonesa dentro de tendencias generales en el Consejo, para observar sus aportes, su nivel de influencia en las decisiones y la forma de acomodar su interés nacional dentro de la dinámica de negociación del Consejo.

El material utilizado para esta parte del trabajo proviene fundamentalmente de las actas de las reuniones oficiales del Consejo. Conviene, sin embargo tener en cuenta que gran parte de los acuerdos son logrados en consultas informales ya sea de todos los miembros o de los cinco permanentes y que tales reuniones no cuentan con un registro de

lo negociado, por lo que no existe material oficial de dichas negociaciones en las que suelen limarse diferencias que sería fundamental conocer. Aunque esta carencia podría salvarse mediante entrevistas o procurando acceso a informes de las cancillerías de los miembros del Consejo en el periodo en estudio, en el trabajo presente no se recurre a esas fuentes, sin embargo algunos de los materiales oficiales publicado por Naciones Unidas, a veces registran declaraciones hechas dentro de reuniones oficiales que hacen referencia a lo sucedido en las oficinas y que permiten conocer las condiciones de los acuerdos logrados informalmente.

Por último, conviene aclarar que en este trabajo no se recurre a la construcción de índices de coincidencia de la votación por las siguientes razones. Primero porque el número de resoluciones utilizadas es reducido, pues se trata sólo de las resoluciones sobre Iraq, además después de la revisión del material se observó que las diferencias entre las posiciones de los miembros son más evidentes en el discurso que en la votación. En segundo lugar porque hay resoluciones en las que hubo diferencias y que sin embargo fueron adoptadas sin votación, es decir por consenso; y por último, debido a que en ocasiones los acuerdos de los miembros del Consejo se hacen oficiales mediante “declaraciones del presidente” que al ser pronunciadas bajo la responsabilidad del presidente, no son adoptadas por votación.

## ***2.1 Fin de la guerra reactivación de las actividades de seguridad de Naciones Unidas como ambiente propicio para los avances de la política multilateral de Japón***

El fin de la Guerra Fría generó cambios estructurales en el orden mundial, y por tanto renovó el debate sobre la seguridad colectiva y sobre la manera en la que la Organización de Naciones Unidas podría cumplir con su mandato de “mantener la paz y seguridad internacionales, y con tal fin, tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz...”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Artículo 1, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas.

El Consejo adquirió vitalidad renovada a principios de los años noventa por varias razones: Con el ocaso del orden bipolar, los Estados Miembros de Naciones Unidas empezaron a recurrir más a la Organización en relación con situaciones de conflicto, tal vez por una sensación de incertidumbre sobre cómo se conformaría el orden internacional de post-Guerra Fría. Esto estuvo relacionado con el hecho de que Estados Unidos y la Unión Soviética (Federación Rusa a partir de 1991) empezaran a cooperar para la solución de conflictos regionales en los que antes habían influido como potencias externas. Una vez que Estados Unidos y la Unión Soviética estuvieron dispuestos a colaborar, mejoró el ambiente también entre el resto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (5P) y eso permitió:

- la adopción de un mayor número de decisiones en el Consejo de Seguridad,
- la intervención en más casos de conflicto y
- la determinación amplia de situaciones que amenazan la seguridad internacional, para incluir conflictos internos, por ejemplo en casos de violación de derechos humanos, especialmente cuando causan flujos importantes de refugiados.

Sin embargo, la mayor colaboración entre miembros permanentes también provocó que los no permanentes, quedaran marginados, en gran medida, de las negociaciones en las que se adoptaban las decisiones, pues los permanentes tendían a llegar a acuerdos de manera informal entre ellos antes de presentar propuestas formales al Consejo.

A fin de ilustrar el nuevo nivel de actividad del Consejo, baste citar que entre 1945 y 1989, el Consejo aprobaba un promedio anual de **15** resoluciones, mientras que a partir de 1989, el número de asuntos tratados y decididos aumentó año con año, como se puede observar en la siguiente tabla:

Cuadro 2.1 Revitalización del Consejo de Seguridad a principios de los noventa

	Número de resoluciones aprobadas	Proyectos vetados	Asunto tratado en proyecto vetado
1990	37	2 (EUA)	Panamá; territorios ocupados
1991	42	0	
1992	74	0	
1993	93	1 (F. Rusa)	Costo de OMP para Chipre
1994	77	1 (F. Rusa)	ex-Yugoslavia

Fuente: ROBERTS, Adam. "The United Nations: Variants of Collective Security". En: Woods, Ngaiine. *Explaining International Relations since 1995*. Oxford University Press. 1996, p. 328. (Con algunas variaciones en la presentación.

El nivel de actividad también se reflejó en el número de operaciones para el mantenimiento de la paz (OMPs): En los treinta años que van de 1948 a 1978 se llevaron a cabo 13 operaciones, mientras que en seis años, entre 1988 y 1994 se aprobaron 21.<sup>2</sup>

Esta reactivación de las actividades de seguridad de Naciones Unidas estableció un ambiente propicio para el impulso que, tal como se observó en el primer capítulo, estaba teniendo la diplomacia japonesa en actividades multilaterales de seguridad, entre las cuales se encontraba la mediación para dar fin a la Guerra entre Irán e Iraq.

La decisión japonesa de fortalecer su participación en Naciones Unidas, tenía como objetivo mejorar su nivel de influencia en política internacional, pues si su actuación en foros regionales asiáticos suele despertar temores en sus vecinos, y si Estados Unidos temía en esa época, una eventual rivalidad japonesa, entonces Naciones Unidas podía ser el ámbito en el que Japón aumentara su perfil sin afectar a asiáticos ni a estadounidenses.

Los avances graduales y discretos del Ministerio de Relaciones Exteriores para participar cada vez de manera más sustantiva en actividades internacionales de seguridad fueron alterados de manera abrupta por el manejo estadounidense de la Crisis (agosto-septiembre de 1990) y la Guerra del Golfo (enero-abril 1991). Desde un principio, las presiones estadounidenses hicieron que Japón viera la Guerra del Golfo

<sup>2</sup> ROBERTS, Adam. "The United Nations: Variants of Collective Security". En: Woods, Ngaiine. *Explaining International Relations since 1995*. Oxford University Press. 1996, p. 328.

como un factor que complicaba la relación bilateral y no como una amenaza grave al orden internacional de post Guerra Fría.<sup>3</sup>

En este sentido, desde los primeros momentos de la Crisis del Golfo, todos los elementos determinantes de la política exterior de Japón se encontraban involucrados: la relación especial con Estados Unidos, su seguridad energética y las relaciones cuidadosas con los países petroleros, así como la presión a contribuir con operaciones militares internacionales y las contra-presiones de países asiáticos y de los actores políticos y la sociedad japonesa.

## ***2.2 Primeras reacciones de Japón ante la Crisis del Golfo y el debate sobre la cooperación de Japón con operaciones de Naciones Unidas 1990***

Después de meses de tensión, el ejército de Iraq invadió Kuwait el 2 de agosto de 1990. El Consejo de Seguridad aprobó la resolución 660 condenando la invasión y exigiendo el retiro inmediato e incondicional de las fuerzas iraquíes. La invasión y su manejo internacional fueron sucesos que afectaron de manera importante a la diplomacia japonesa en Naciones Unidas.

El gobierno de Japón no se encontraba representado en el Consejo de Seguridad en el momento de la invasión, pues su periodo más próximo iniciaría en 1992, sin embargo, al igual que muchos otros Estados miembros de la Organización, Japón repudió la invasión y le comunicó su posición al Consejo:

El gobierno de Japón lamenta profundamente que, al atardecer del 2 de agosto hora local, las fuerzas iraquíes hayan invadido territorio kuwaití. El gobierno de Japón, observando el desarrollo de la situación con gran preocupación, exige el retiro inmediato de fuerzas iraquíes, y desea sinceramente que los asuntos entre Iraq y Kuwait se arreglen de manera pacífica, por medio del diálogo y sin uso de las fuerzas armadas.<sup>4</sup>

El 6 de agosto, el Consejo adoptó su resolución 661 que impone sanciones y establece el “Comité de Sanciones”, facultado para dar seguimiento al cumplimiento de

---

<sup>3</sup> IMMERMANN, p. 189.

<sup>4</sup> *Declaración del 2 de agosto de 1990 del Ministro en Jefe del Gabinete de Japón, sobre la invasión de Iraq a Kuwait*. Publicada como anexo del documento del Consejo de Seguridad S/21427 del 2 de agosto de 1990.

esas medidas obligatorias. El 5 de agosto, Japón había decidido por su cuenta imponer algunas medidas tales como el embargo a la importación de petróleo, por lo que su declaración en apoyo de las sanciones resultaba plenamente coherente. Además de manifestar beneplácito por la adopción de la resolución, Japón destacó la importancia de tal decisión, vinculándola con el tema que ha recibido atención ininterrumpida de Japón desde su ingreso, a saber, el fortalecimiento del papel del Consejo de Seguridad:

[...] 2. Actualmente están creciendo las expectativas sobre el papel de la Organización de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. Es para el gobierno japonés un suceso de la más alta importancia que la comunidad internacional haya decidido, por intermedio de la Organización de las Naciones Unidas, unir sus esfuerzos para obtener el retiro de las tropas iraquíes y restablecer la paz en la región.<sup>5</sup>

Durante agosto y septiembre, mientras el Secretario General de Naciones Unidas establecía mecanismos para verificar el cumplimiento de las sanciones, países como Jordania, Marruecos, Francia y el propio Iraq diseñaron diversos proyectos de plan de paz que fueron rechazados por Estados Unidos.<sup>6</sup>

Al igual que la mayoría de los países, en agosto Japón informó a Naciones Unidas qué medidas estaba adoptando para cumplir con la resolución 661: Las autoridades japonesas prohibieron importar todo tipo de productos provenientes de Iraq o de Kuwait, especialmente petróleo, exportar productos o servicios, excepto los médicos y prohibía además que los artículos de la región fueran transportados en barcos de pabellón japonés.<sup>7</sup>

Mientras tanto, las tensiones entre Iraq y Estados Unidos aumentaban y las iniciativas de solución pacífica seguían sin resultados. En estas circunstancias, bajo intensa presión de Estados Unidos, en Japón se discutía si el país podía o no participar en una eventual intervención militar en Iraq. Este debate se ve reflejado en las discusiones sobre el proyecto de ley que introdujo el gobierno a la Dieta para permitir la participación

---

<sup>5</sup> *Declaración publicada el 7 de agosto de 1990 por el Ministro de Asuntos Exteriores de Japón con motivo de la adopción de la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad.* Publicada como anexo del documento del Consejo de Seguridad S/21461 del 8 de agosto de 1990.

<sup>6</sup> Global Policy Forum. The Mennonite Central Comité and other NGO partners, NY. May 2002.

<sup>7</sup> *Nota verbal fechada el 15 de agosto de 1990 de la Representación Permanente de Japón ante Naciones Unidas, dirigida al Secretario General.* Publicada en el documento S/21535 del 15 de agosto de 1990.



de su país en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) y en operaciones humanitarias.

Antes de iniciar la exposición de los argumentos a favor y en contra de esa ley, conviene plantear qué son las OMPs, cuál es su marco jurídico, qué límites tienen y qué se esperaba de ellas en los noventa, para poner en perspectiva las presiones occidentales y el debate interno, justo antes de que iniciaran los ataques de la fuerza multinacional.

### *Las operaciones de paz en los noventa*

Como vimos al explicar las expectativas de Japón en los primeros años después de su ingreso, el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta no pudo ser aplicado; sin embargo, la necesidad de acciones internacionales seguía existiendo, de manera que la Organización adoptó otras formas de llevar a cabo actividades militares colectivas, creando las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz cuando las partes de un conflicto solicitan la acción de Naciones Unidas, o autorizando el uso de la fuerza cuando existen amenazas a la paz que no se pueden solucionar por medios pacíficos y negociados.

Las OMP no están previstas en la Carta, aunque la Organización ha interpretado que son “compatibles con” el Artículo 33 párrafo 1 que dispone que:

Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratará de buscarle solución ante todo mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

De acuerdo con dicho artículo, las partes pueden solicitar la presencia de cascos azules para efectuar operaciones de paz, y esa acción entraría dentro de “otros medios pacíficos”. De cualquier manera, aunque no estén explícitamente reguladas, existe una aceptación general sobre la necesidad de estas acciones, por lo que no se cuestiona su base jurídica.

Una operación de este tipo se compone de contingentes nacionales comandados por Naciones Unidas, a diferencia de las coaliciones multinacionales que están bajo el comando de algún país o de un organismo de defensa regional. Como estas misiones tienen como principio rector evitar el uso de la fuerza, sólo pueden funcionar

correctamente cuando existe: (1) imparcialidad con respecto a las partes en conflicto; (2) y el consentimiento de las partes. Estas condiciones facilitan que exista voluntad y cooperación de los involucrados.<sup>8</sup> No obstante, en los debates posteriores al fin de la Guerra Fría, se cuestionaba si Naciones Unidas no faltaba a su mandato cuando se abstenía de intervenir en casos en los que alguno de los involucrados no tenía interés en cooperar, o dejaba de hacerlo a la mitad de una operación en curso. Esta disyuntiva entre mantener la neutralidad o mejorar la “eficiencia” ha resultado muy controvertida.

Las funciones tradicionales de las OMP han sido: monitorear ceses al fuego, observar líneas fronterizas, la interposición entre beligerantes y excepcionalmente observar el orden público. A partir de los 1990, cada vez tienen un mandato más complejo que puede incluir organizar elecciones y facilitar suministro humanitario.<sup>9</sup>

Ante la proliferación de operaciones y el aumento exponencial de sus costos financieros, militares y humanos, el Consejo y sus miembros empezaron a adoptar una actitud más selectiva. En 1993 Clinton sugirió los siguientes criterios: que exista una amenaza genuina a la paz y a la seguridad; que la operación propuesta sea realizable y manejable; que se establezca una fecha de retirada y se conozca de antemano cuál sería su costo.<sup>10</sup> Como se puede observar, no era solo Japón el país que tenía un enfoque cuidadoso y selectivo. Por otra parte, tomando en cuenta los costos de las operaciones estaban aumentando sustancialmente y que no había un compromiso financiero, militar y humano equivalente de todos los miembros de la Organización, se podría decir que las contribuciones financieras de Japón a estas actividades habrían sido bienvenidas.

La evaluación del éxito de estas misiones resulta subjetivo, pues cuando logran cumplir con su función de estabilizar una situación, a veces pueden contribuir a la búsqueda de soluciones permanentes, pero a veces eliminan la presión que de otra manera motivaría a las partes a resolver los problemas de fondo.

Algunos de los obstáculos que enfrentan las OMP son los mismos que impidieron en 1947 la puesta en marcha los convenios especiales para poner a

---

<sup>8</sup> *Ibid.* 327

<sup>9</sup> Para observar la tendencia a contar con mandatos cada vez más complejos, resulta útil analizar la experiencia de la Autoridad de Transición para Camboya (UNTAC). Véase por ejemplo HILL Stephen and Shahin Malik. p. 124-136

<sup>10</sup> PARSONS.. p. 11. Irónicamente para las acciones de ese país diez años después ninguno de esos criterios fue tomado en cuenta.

disposición del Consejo las fuerzas militares necesarias para hacer cumplir sus decisiones: la falta de disposición de los Miembros a ceder el control nacional de sus efectivos y la poca voluntad de participar cuando no hay un interés nacional o estratégico claro, o cuando no existe una fuerte presión de la opinión pública nacional. Otra limitación ha sido la renuencia a comprometer personal militar de tierra en virtud de que el riesgo real de enfrentar a cualquier grupo armado, por pequeño que sea, se ha multiplicado debido al volumen y calidad de las armas convencionales que existen actualmente en el mundo.<sup>11</sup>

Al reconocer estos problemas, y motivados por el optimismo posterior al fin de la Guerra Fría, se daba no sólo una reactivación de OMPs, sino también una reflexión colectiva en busca de la forma de mejorarlas. Se trataba de un momento de transición y dudas que compartían todos los países.

Este era el contexto de las presiones estadounidenses al gobierno de Japón para contribuir con “sangre” (personal militar en zonas de conflicto) y no solo con dinero y “sudor” (personal civil y apoyo logístico), al funcionamiento de las operaciones militares internacionales de interés de Estados Unidos, que aunque eran planteadas a Japón como si el país nipón tuviera menos compromiso con la paz y la seguridad que el resto del mundo, más bien se trataba de una actividad en la que había reticencia de todos los Estados Miembros para contribuir.

Por otra parte, si las ideas sobre lo que deberían ser las operaciones de Naciones Unidas estaba en transición, y si las nuevas operaciones estaban incluyendo cada vez más, actividades no militares, la coyuntura resultaba propicia para una mayor participación de Japón, con los medios con los que el país había estado aumentando su presencia internacional. A fin de facilitar el avance en este sentido, el ejecutivo japonés introdujo la iniciativa de Ley de cooperación con operaciones de Naciones Unidas.

*El primer proyecto de Ley de cooperación con operaciones de Naciones Unidas, que llegó a la Dieta: Agosto a noviembre de 1990.*

Poco después de la invasión de Iraq a Kuwait, cuando la actividad oficial y extraoficial en el Consejo era intensa, se hablaba de la posibilidad de una acción

---

<sup>11</sup> ROBERTS. p 318.

coercitiva bajo el comando de Naciones Unidas, pero no se descartaba la autorización de uso de la fuerza para una coalición multinacional, en caso de que Iraq no se retirara de Kuwait como lo exigía la comunidad internacional.

Mientras tanto, Estados Unidos preparaba el terreno para cualquiera de las dos opciones presionando a sus aliados para estar preparados para una acción militar. A mediados de agosto el Presidente George Bush exigió a Japón el envío de personal de defensa y equipo a los lugares desde los cuales se preparaba la intervención, además de apoyo financiero, asistencia a países vecinos, compra de armas y aumento al financiamiento de las bases militares de Estados Unidos en Japón.<sup>12</sup> Bajo tales presiones, el ejecutivo japonés introdujo un primer proyecto de Ley que permitiría la participación de FAD en operaciones de paz y que sería retirado en noviembre de 1990.

Esta sección expone el debate político interno relacionado con ese primer proyecto, pues esta era la situación interna que el gobierno japonés debía tomar en cuenta para adoptar su posición en relación con el inicio de la guerra y las posibilidades del cese al fuego que se trataron en el Consejo en enero y febrero de 1991.

#### *Primeros intentos de legislar y avances en la práctica*

Conviene tener en cuenta que la posibilidad de participar en operaciones no era cosa nueva en la agenda del Ministerio de Relaciones Exteriores cuando iniciaron las presiones en relación con Iraq. Desde los sesentas, Japón había defendido que los conflictos existentes se solucionaran por medio de Naciones Unidas, y no bajo el patrocinio de alguna de las dos superpotencias, para no verse obligado a tomar partido por el bloque capitalista, y con ello distanciarse de algunos países de Asia y No Alineados en general. De manera que Japón apoyaba sistemáticamente que el Consejo tuviera la posibilidad de actuar en casos de conflicto para evitar la intervención particular de algún país, sin embargo, resultaba una posición incómoda abogar por crear operaciones a las que no podría contribuir.

Así por ejemplo, en 1958 Japón respondió negativamente a una solicitud del Secretario General de enviar personal japonés a Líbano, después de que Japón había sido

---

<sup>12</sup> PURRINGTON, p. 309.

promotor de que la operación quedara bajo el mando de Naciones Unidas y no a expensas de las decisiones unilaterales de Estados Unidos y Reino Unido.<sup>13</sup>

Poco después, en 1961, el Embajador japonés ante Naciones Unidas declaró que si Naciones Unidas era la responsable del orden mundial se debía considerar la creación de una fuerza policial y no sería razonable que Japón mantuviera inalterable su política de no enviar personal al extranjero. Esta declaración motivó preocupaciones internas y en Asia, de que se tratara de un reinicio militarista, por lo que el canciller Kozaka Zentarō se vio en la necesidad de aclarar que la política oficial seguía siendo no enviar Fuerzas de Autodefensa al exterior, porque el Artículo 9 de la Constitución no lo preveía.<sup>14</sup>

Para 1980 el Artículo 9 había sido interpretado para permitir el ejercicio del derecho de autodefensa que, de acuerdo con la Ley de las Fuerzas de Autodefensa implica que el uso de la fuerza solo es permisible contra una agresión externa o un desorden civil en gran escala. No existen en ella disposiciones que permitan el envío de tropas fuera del territorio, por tanto “el envío de fuerzas a territorio, aguas territoriales y espacio aéreo de otras naciones con propósito de usar la fuerza excede los límites constitucionales sobre el uso de las Fuerzas de Autodefensa”.<sup>15</sup> Por otra parte, el gobierno japonés ha sostenido que el Artículo 9 impide a las FAD unirse a las fuerzas armadas de otros países en el ejercicio del derecho de autodefensa colectiva.<sup>16</sup>

El primer proyecto de Ley de Cooperación con Naciones Unidas del que se conoce fue elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en 1981 y tenía como objetivo dar bases jurídicas claras para permitir tanto sanciones como envío de personal civil y militar; pero ni siquiera pudo llegar a ser introducido a la Dieta por la oposición que despertó.<sup>17</sup> Sin embargo a finales de esa década se darían cambios en la práctica, aun sin cambios legislativos.

Como vimos antes, en los años ochentas Japón empezó a dar pasos hacia una política más sustantiva, activa y visible. En mayo de 1988, el Primer Ministro Takeshita

---

<sup>13</sup> *Ibid.* p. 10.

<sup>14</sup> *Ibid.* 11-12.

<sup>15</sup> *Bōei handobuku*, 1990, p. 387. PURRINGTON. p. 317 y 318.

<sup>16</sup> HEINRICH p. 50.

<sup>17</sup> *Ibid.* p. 13.

Noboru anunció una nueva “política de cooperación internacional”, que estaba integrada por tres partes:

- Cooperación para la paz, que incluía “participación activa en esfuerzos diplomáticos, el envío de personal y la provisión de cooperación financiera, orientada a la solución de conflictos regionales”.
- Promoción del intercambio cultural.
- y el aumento de la ayuda oficial para el desarrollo.

El primer punto tenía como propósito dar sentido a los esfuerzos que venía haciendo Japón desde que ingresó a Naciones Unidas de fortalecer la capacidad de la Organización de mantener la paz e incluía: llevar a cabo actividades que sienten las bases de la paz en algunos conflictos; participar en esfuerzos internacionales para lograr arreglos pacíficos en conflictos regionales y, reforzar la asistencia a refugiados y la reconstrucción para consolidar la paz.<sup>18</sup>

Hasta antes de la aprobación de la Ley de 1992 sobre cooperación con operaciones de Naciones Unidas el país había hecho las siguientes contribuciones de personal civil en operaciones de paz:

**Cuadro 2.2 Participación de Japón en operaciones de Naciones Unidas antes de la aprobación de la Ley de 1992**

Periodo	País/zona	Operación	Personal	Actividad
1988	Frontera Afganistán-Pakistán	UNGOMAP	1 funcionario diplomático	Observador desarmado
1988	Frontera Irán-Iraq	UNIIMOG	1 funcionario diplomático	Observador desarmado
1989	Namibia	UNTAG	27 civiles	Observador electoral
1990	Nicaragua	ONUEN	6 civiles	Observador electoral

Fuente: “Japanese participation in UN Peace Operations (as of January 1997)” en HEINRICH, L. William Jr. Akino SHIBATA & Yoshihide SOEYA. *United Nations Peace-Keeping Operations. A Guide to Japanese Policies*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press; 1999. Anexo I.

La tendencia de creciente participación en operaciones de Naciones Unidas, además de enfrentar las limitaciones tradicionales de las que hemos hablado en el primer capítulo, fue moderado porque, a nivel interno empezaba un periodo de dificultades económicas y se manifestaban las primeras señales de disminución del control político

<sup>18</sup> “Responsible Partner”. Ministry of Foreign Affairs. 1990, p. 2. Citado en DRIFTE p. 54-55.

por parte del partido predominante desde 1955, el Partido Liberal Demócrata (PLD). Este ambiente de incertidumbre, además de la percepción de que los cambios en los equilibrios internacionales no necesariamente se estaban reflejando en un ambiente de mayor seguridad en el este de Asia, tendían a moderar el activismo multilateral y a reforzar lo conocido: la alianza con Estados Unidos.

### *Introducción y retiro del proyecto de 1990*

Con motivo de la crisis del Golfo el gobierno japonés volvió a intentar establecer bases jurídicas claras. La estrategia fue eludir las limitaciones establecidas en la Ley de las FAD, creando un órgano aparte: un “cuerpo para la cooperación de paz con Naciones Unidas” al que se integrarían ciudadanos japoneses voluntarios; sin embargo algunos miembros del PLD y de la Agencia de Defensa consideraron que las personas sin preparación militar no estarían capacitadas para las tareas de apoyo logístico necesarias en una operación militar. La oposición de miembros de otros partidos hizo que se examinara la posibilidad de que fueran ex-miembros de las FAD o personal separado temporalmente de las Fuerzas. Hasta antes de que el ejecutivo retirara este primer proyecto de la Dieta, esta cuestión seguía sin ser resuelta.

Ese “cuerpo” tendría como propósito “asistir a la ONU, así como a sus Estados Miembros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, con base en resoluciones de Naciones Unidas o para asegurar la aplicación efectiva de las resoluciones de Naciones Unidas”.<sup>19</sup>

Como se puede observar, la intención de ese primer proyecto era permitir la participación japonesa no solo en operaciones bajo la autoridad de Naciones Unidas, sino también en aquellas decididas y llevadas a cabo por países que argumentaran estar asegurando la aplicación efectiva de alguna resolución de Naciones Unidas, es decir, en coaliciones multilaterales como las que promovería y dirigiría Estados Unidos contra Iraq<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> *Yomiuri Shimbun*. 28 de septiembre de 1990. UEKI, p. 358.

<sup>20</sup> Estas intervenciones son: En 1990 con base en la resolución 678 (autorización de cooperar con Kuwait en su legítima defensa), en agosto de 1992 utilizando como justificación la falta de cumplimiento de la resolución 688 sobre derechos humanos en Iraq, y en 2003 argumentando que la resolución 678 permitía imponer las inspecciones por la fuerza.

El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia de Autodefensa argumentaban a favor de su proyecto, que si bien las acciones de “defensa colectiva” estaban prohibidas, las de “seguridad colectiva” podían permitirse. Sin embargo, la diferencia entre una opción y la otra no eran del todo claras.

Una explicación posible sería la siguiente: la Carta de Naciones Unidas establece que las únicas dos excepciones a la prohibición del uso o amenaza de uso de la fuerza son: (1) “la legítima defensa individual o colectiva”<sup>21</sup> y (2) la autorización de “la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”<sup>22</sup>, se podría explicar que la “defensa colectiva” que tienen prohibidas las FAD sería, por ejemplo, la participación en acciones como la prevista en la resolución 678, que autorizó en 1990 a los Miembros a cooperar con Kuwait para restablecer su integridad territorial y su soberanía, pues en este caso se trata del derecho de autodefensa de Kuwait (según el Art. 51 de la Carta) y no del de Japón. En contraste, las autorizaciones de uso de la fuerza que hace el Consejo con base en el Artículo 42 “para mantener la paz y la seguridad internacionales”, pueden ser entendidas como parte de la defensa de Japón y del resto de la comunidad internacional, que depende de la paz y la seguridad internacionales. Para comprender mejor la diferencia veamos el texto de los artículos referidos:

**Cuadro 2.3 Diferencia entre el derecho de autodefensa y la seguridad colectiva**

<b>Artículo 42 (Autorización de uso de la fuerza)</b>	<b>Artículo 51 (derecho de autodefensa)</b>
<p>“Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 [sanciones] pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria <u>para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales</u>. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas <u>por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas</u>.”</p>	<p>“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el <u>derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva</u>, 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...”</p>

La Carta de Las Naciones Unidas.

<sup>21</sup> Artículo 51 de la Carta de Las Naciones Unidas.

<sup>22</sup> Artículo 42 *Ibid.*



En este sentido, el intento del Ministerio de Relaciones Exteriores era considerar que la participación en acciones para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (con base en el Art. 42) podría ser parte de la defensa de Japón; no obstante, cuando la oficina jurídica del gabinete manifestó su opinión en el sentido de que incluso el envío de FAD para actividades de seguridad colectiva de Naciones Unidas estaba prohibido si involucraba el uso de la fuerza,<sup>23</sup> el fundamento del proyecto de ley quedó sustancialmente debilitado.

En esta situación, sin una mayoría del PLD en la Cámara Alta<sup>24</sup> y ante la falta de apoyo de los partidos de oposición, el ejecutivo retiró el proyecto el 8 de noviembre de 1990,<sup>25</sup> en un momento en que la Crisis del Golfo era intensa y veinte días antes de que el Consejo adoptara la autorización de cooperar con Kuwait, que sirvió de base para la coalición multinacional encabezada por Estados Unidos que atacó Iraq de enero a abril de 1991. Tener en cuenta que la situación interna era tensa cuando Japón inició su séptimo periodo en el Consejo (enero 1992 a diciembre 1993) ayudará a explicar que su posición haya sido más discreta y cercana a Estados Unidos que en los últimos años de los ochentas.

### *La política interna y el debate sobre las FAD*

En octubre de 1990, una encuesta del Periódico *Asahi* estimaba que 67% de la sociedad japonesa apoyaba hacer contribuciones no militares en caso de crisis internacionales, mientras que solo 19% favorecían cambios legislativos que permitieran el envío de FAD.<sup>26</sup>

Entre los líderes de opinión y las principales fuerzas políticas nacionales se reflejaron las posiciones tradicionales de las que tratamos en el Capítulo 1: la pacifista, la realista política y la realista militar.

La posición pacifista puede ser representada con las opiniones de los partidos Socialista y Comunista, que se oponían a cualquier participación de efectivos de las FAD que estuvieran en servicio activo. Algunos sectores como la población de Okinawa, las

---

<sup>23</sup> UEKI. Nota 22. p. 369.

<sup>24</sup> DRIFTE p.90. En 1989 el PLD había perdido la mayoría como secuela de un escándalo de corrupción relacionado con la compañía Recruit.

<sup>25</sup> UEKI. p. 360; PURRINGTON. p. 313.

<sup>26</sup> Ibid. 321.

personas que vivieron la segunda guerra o que son sensibles a tal experiencia, entre otras, son apoyo visible a esta posición. El Partido del Gobierno Limpio (*Komeitō*), en un principio aceptaba la posibilidad de envío de efectivos para apoyo logístico, hasta que se dio cuenta de que esas actividades podían darse en situaciones que hicieran necesario el uso de la fuerza.<sup>27</sup> Como se puede observar, los partidos de oposición en general basaban su opinión en el principio de que las FAD tenían prohibido el uso de la fuerza fuera de las fronteras del país.

Otro sector renuente a involucrar a Japón en actividades militares, era el “realista político” representado por el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (MITI) y el sector de negocios relacionado con esta parte de la administración pública. Estos se manifestaban más bien interesados en que Japón tradujera su fuerza económica en poder político, con el cual lograra un liderazgo internacional por medio del convencimiento y no de la fuerza. Este grupo había sido incluso renuente a la prohibición de compra de productos petroleros del Golfo Pérsico (sanciones), por razones económicas.<sup>28</sup>

Por otra parte, se encontraban también sectores “realistas militares” que consideraban que la crisis del Golfo era una oportunidad para aumentar el potencial militar de Japón, con miras a, eventualmente, hacerse de una capacidad de defensa independiente de Estados Unidos.

La posición del Ministerio de Relaciones Exteriores era intermedia entre la del MITI y el “realismo militar”, pues se mantiene dentro del marco de la alianza con Estados Unidos y sí está interesado en que las FAD estén en posibilidades de participar en operaciones en el exterior, de una manera que contribuya con los objetivos de las operaciones de Naciones Unidas. La diferencia fundamental con el “realismo militar” es que su interés en la participación de las FAD es mejorar el prestigio internacional y con ello su posición de negociación internacional y no la construcción de capacidad militar autónoma.

---

<sup>27</sup> UEKI p. 359.

<sup>28</sup> PURRINGTON p. 321.

### 2.3 *1991: Inicio de la Guerra y opiniones de Japón en el Consejo un año antes de iniciar su séptimo periodo como miembro no permanente*

Ante la reticencia de Iraq a cumplir la resolución 660 que exigía su retiro inmediato e incondicional de Kuwait y la poca disposición de Estados Unidos de dar más tiempo a los intentos de paz negociada, el Consejo adoptó la resolución 678 el 29 de noviembre de 1990 que autoriza a los Estados Miembros de la Organización a cooperar con Kuwait para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660” en caso de que Iraq no la hubiera cumplido para el 15 de enero.<sup>29</sup>

Para lograr la aprobación Estados Unidos prometió ayuda financiera a Colombia, Côte d’Ivoire y Etiopia; acordó con la Unión Soviética convencer a Kuwait y a Arabia Saudita de proveerle divisas que necesitaba desesperadamente; prometió a China levantar las sanciones impuestas con motivo de Tiananmen a cambio de que no vetara el proyecto, además de facilitar la negociación de un préstamo del Banco Mundial. La resolución 678 fue aprobada por 12 votos a favor: Canadá, Colombia, Côte de Ivoire, Estados Unidos, Etiopia, Finlandia, Francia, Reino Unido, Rumania y la Unión Soviética. Además de Cuba, Yemen votó en contra, y eso le valió la reducción de \$70 millones en ayuda. China votó “abstención”.<sup>30</sup> Japón, que en ese momento no era miembro del Consejo, dio a conocer su opinión por medio de una declaración oficial:

La resolución 678 (1990) está basada en el punto de vista de que la puesta en práctica de las resoluciones del Consejo que exigen a Iraq el retiro inmediato e incondicional de todas sus fuerzas en Kuwait es de fundamental importancia para mantener el orden de la comunidad internacional.

[...] Japón exige decididamente una vez más a Iraq, tomando esta resolución como última oportunidad, que cumpla con su obligación, [...] se retire de Kuwait y libere a todos los extranjeros de manera inmediata e incondicional.<sup>31</sup>

En noviembre y diciembre continuaron diversos esfuerzos diplomáticos que buscaban lograr una paz negociada, entre ellos se llevaron a cabo conversaciones entre autoridades iraquíes y el Secretario General de Naciones Unidas. Sin esperar a que estos

<sup>29</sup> Párrafos operativos 2 y 3 de la S/RES/678(1990)

<sup>30</sup> WESTON, Burns, “Security Council Resolution 678 and the Persian Gulf Decision Making: Precarious Legitimacy” *American Journal of International Law*. Vol. 85, N° 3. July 1991. p. 523-525.

<sup>31</sup> *Declaración hecha el 30 de noviembre de 1990 por el Secretario en Jefe del Gabinete del Gobierno de Japón sobre la adopción de la resolución 678 (1990)*. Publicado en el documento S/211979 del 4 de diciembre de 1990.

esfuerzos rindieran frutos, el 17 de enero empezó el bombardeo aéreo de la fuerza multinacional encabezada por Estados Unidos.

Congruente con su preocupación por la situación de las personas que huían de Iraq al acercarse la fecha del ultimátum (15 de enero), el 18, Japón respondió positivamente a un llamado del Coordinador de Naciones Unidas para la Ayuda en caso de Desastres (UNDRO), órgano que solicitó contribuciones voluntarias por \$175 millones de dólares para evacuar a las personas que huían de la zona. Japón se comprometió a proporcionar los \$38 millones que UNDRO calculó que serían necesarios para iniciar la operación.<sup>32</sup>

Como vimos en el aparatado anterior, el debate interno aun no llegaba a una conclusión que le permitiera a Japón participar en la fuerza multinacional. De cualquier manera el entonces Primer Ministro japonés, Kaifu Toshiki, manifestó su apoyo decidido y se comprometió a poner más recursos financieros a disposición; por otra parte, en respuesta al interés manifiesto de su opinión pública, anunció medidas para defender a los japoneses que pudieran estar en peligro en la zona:

El día de hoy un número de Estados Miembros de Naciones Unidas, incluyendo Estados Unidos de América, y países europeos y árabes, recurrieron al uso de la fuerza para hacer cumplir las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas [...] Japón ha instado desde un principio al gobierno de Iraq a cumplir con las resoluciones [...] relevantes, y ha hecho todos los esfuerzos posibles hasta el último momento par resolver la crisis de manera pacífica. Sin embargo el gobierno de Iraq las ha ignorado reiteradamente más allá del periodo de gracia que expiró el 15 de enero.

Japón condena decididamente ese comportamiento escandaloso, y lamenta profundamente que los esfuerzos de la comunidad internacional para encontrar una solución pacífica a la crisis no hayan logrado nada.

La invasión y la anexión descaradas de su vecino [...] si se pasara por alto [...] pondría en riesgo un orden internacional justo y estable que es indispensable para la existencia de cualquier país, incluso de Japón. Por lo anterior, Japón compromete su apoyo firme al uso de la fuerza por parte de los países interesados, y llevada a cabo de conformidad con la resolución 678, como el último recurso en los esfuerzos para poner fin a la invasión y restablecer la paz.

El gobierno de Japón ha tomado las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad de nacionales japoneses que permanecen en y en torno a la región del Golfo. El gobierno seguirá haciendo todos los esfuerzos posibles para la protección de esos nacionales japoneses, con miras a evitar cualquier eventualidad inesperada en la presente situación. Se están adoptando también todas las medidas necesarias para prevenir secuestros y otras situaciones de emergencia en Japón y en el extranjero[...]<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> *Carta del Secretario en jefe del Gabinete que informa decisión de contribución para asistencia a evacuados en áreas cercana a las fronteras entre Iraq y estados vecinos.* S/22108 del 18 de enero de 1991.

<sup>33</sup> *Declaración del Primer Ministro Toshiki Kaifu, 17 de enero de 1991*, publicado en documento S/22106, el 18 de enero de 1991.

### *Reunión del Consejo de Seguridad sobre solicitud árabe de cese al fuego*<sup>34</sup>

Desde los primeros días del bombardeo, Iraq, algunos países árabes, Irán e entre otros, protestaron por la escala de los bombardeos y argumentaron que el uso de la fuerza estaba siendo excesivo pues estaba destruyendo la infraestructura del país, necesaria para no privar al pueblo iraquí de bases para la reconstrucción cuando el conflicto terminara.

Por esta razón, un grupo de Estados árabes solicitó al Consejo una reunión pública --es decir, con posibilidad de participación de Estados Miembros de la ONU que no están representados en el Consejo-- para analizar la posibilidad de un cese al fuego. La solicitud de convocar a la reunión fue negociada en consultas informales, en las que Estados Unidos trató de bloquear la convocatoria.

El encuentro del Consejo se celebró el 14 y el 15 de febrero de 1991 y contó con la participación de sus 15 miembros<sup>35</sup>, además de 56 Estados de la Organización, no miembros del Consejo, que asistieron en calidad de observadores, entre ellos Japón. Se trata de la única reunión durante la acción militar que llevó a cabo el Consejo. En el cuadro que se presenta a continuación se resumen los argumentos centrales de los Estados que intervinieron en el debate.

La representación de Iraq denunció la invasión como injusta; indicó que era un plan premeditado de Estados Unidos para erradicar el potencial económico, militar e industrial, que le hace el único país de la región capaz de adoptar decisiones políticas independientes de la “hegemonía estadounidense y sionista”. Afirmó que el gobierno de Estados Unidos necesitaba una guerra para distraer la atención de su sociedad que esperaba una mejora en su nivel de vida como dividendo del fin de la Guerra Fría, y que en lugar de mejorar su competitividad ante Japón y Alemania, había decidido usar la fuerza para hacerse del control de los recursos naturales, especialmente del petróleo del Golfo.<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Para la descripción de esta reunión se utiliza la metodología descrita en la introducción de este capítulo, por esa razón se expone la posición del resto de los miembros y no sólo la de Japón.

<sup>35</sup> La composición del Consejo para los años que abarca este trabajo se encuentra en el cuadro de la Introducción.

<sup>36</sup> *Actas provisionales*. S/PV.2977 (Parte II) del 14 de febrero de 1991. p. 59-71.

**Cuadro 2.4 Sesión de 14 y 15 de febrero de 1991**  
**Cuestión subyacente al debate: Continuar el uso de la fuerza vs. la vía de la negociación**

<b>China</b>	<b>Chile</b>	<b>Ecuador</b>	<b>Italia</b>	<b>Estados Unidos</b>
<b>India</b>		<b>Austria</b>	<b>Canadá</b>	<b>Reino Unido</b>
<b>Cuba</b>		<b>Unión Soviética</b>	<b>Bélgica</b>	
		<b>Japón</b>	<b>Rumania</b>	
			<b>Australia</b>	
			<b>Francia</b>	
			<b>Arabia Saudita</b>	
			<b>Qatar</b>	
			<b>Kuwait</b>	
Suspender hostilidades para crear ambiente que permita a Iraq retirarse.	Comprende y respeta, pero no apoya que se haya usado la fuerza. “...comprende que la intransigencia iraquí haya hecho necesaria la autorización del uso de la fuerza y que muchos países hayan considerado necesario usar la fuerza.”	Apoyan el uso de la fuerza, pero hacen un llamado a todos los involucrados a aprovechar todas las iniciativas diplomáticas que buscaran una solución pacífica	La única forma de lograr el cese al fuego es el retiro completo, inmediato e incondicional de las fuerzas iraquíes del territorio de Kuwait	El ataque no es desproporcionado. Es proporcional a la necesidad de dislocar la capacidad militar de Iraq, para hacerlo retirarse de Kuwait

Elaborado con base en las “Actas Provisionales” de la reunión. Documento S/PV. 2977. Partes I y II de 14 y 15 de febrero de 1991

La respuesta que hizo Reino Unido a los puntos planteados por escrito por los países árabes que habían solicitado la reunión es representativa de su posición y la de Estados Unidos:

- El ataque no es desproporcionado, pues consideró que esa intensidad de bombardeos era necesaria para destruir la capacidad militar del cuarto país más poderoso en esa materia en el mundo, después de la Unión Soviética, China y Estados Unidos.
- No trasciende el objetivo para el que fue autorizado, pues para liberar a Kuwait es necesario dislocar la capacidad militar de Iraq.
- No es una guerra religiosa porque trece de los aliados son musulmanes y además la mayoría de los países árabes condenan la invasión.
- “Es una confrontación entre la seguridad colectiva y la ley de la jungla”.<sup>37</sup>

Por otra parte, países como Ecuador, Austria la Unión Soviética y Japón hacían un llamado a los interesados a aprovechar todas las iniciativas diplomáticas que buscaran una solución pacífica, aunque apoyaban el uso de la fuerza contra Iraq. Sobre

<sup>37</sup> *Ibid.* p. 73.

este último punto, Chile adoptó una postura de menor compromiso al indicar que “*comprende* que la intransigencia iraquí haya hecho necesaria *la autorización* del uso de la fuerza, y que muchos países hayan considerado necesario usar la fuerza. Chile [...] *respet*a la decisión adoptada legalmente de conformidad con la resolución 678.” Es decir que no disputa la decisión, pero tampoco la apoya ni la hace propia.

Un tercer grupo, era el de China, India y Cuba. La posición china de condena a la invasión, y a favor del cese al fuego en cuanto Iraq diera muestras de buena voluntad, se distingue del segundo grupo porque pone especial énfasis en que los arreglos posteriores a la guerra deben hacerse principalmente por los países de la región, y en que las fuerzas militares extranjeras deben retirarse.

Cuba presentó tres proyectos de resolución con los cuales el Consejo buscaría intensificar los esfuerzos diplomáticos sin recurrir a la fuerza. Por su parte, India –quien intervino el 15 de febrero, después de que Iraq había enviado una carta al Consejo en la que considera la posibilidad de retirarse, bajo ciertas condiciones- hizo un llamado a aprovechar esa oportunidad, suspender inmediatamente las hostilidades para crear un ambiente que permita a Iraq retirarse, y a reforzar la función de buenos oficios del Secretario General, al igual que los que estaba llevando a cabo el Movimiento de Países No Alineados, y los del gobierno soviético.<sup>38</sup>

Japón reiteró su apoyo al uso de la fuerza, sin embargo dedicó la mayor parte de su intervención a destacar la necesidad de buscar una solución pacífica y el papel central de Naciones Unidas para lograr la paz:

[...] Japón, que ha tenido buenas relaciones con Iraq, se ha esforzado al más alto nivel así como por medios diplomáticos por persuadir a la dirigencia iraquí de retirarse de Kuwait para restablecer la paz y la justicia en la región. De hecho anteaer, el Ministro de Relaciones Exteriores, el señor Nakayama, reiteró su llamado a la dirigencia iraquí a través de su embajada en Tokio. Pretendemos continuar este esfuerzo.

[Reitera su apoyo al uso de la fuerza.]

Naciones Unidas puede jugar un papel crucial en este momento y Japón ve con buenos ojos toda iniciativa de paz, incluyendo los esfuerzos de nuestro Secretario General con este fin.<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> *Ibid.* p 124.

<sup>39</sup> *Ibid.* p 132

A juzgar por las opiniones de los miembros del Consejo y los observadores a la reunión aún no había posibilidades de acordar un cese al fuego el 15 de febrero de 1991.

#### *Anuncio informal de cese al fuego*

A pesar de que el cese al fuego se daría hasta abril, la iniciativa soviética de paz fue aceptada por Iraq el 22 de febrero y aunque Estados Unidos consideraba que los objetivos militares de la guerra aún no se habían cumplido, unos días después, cuando Iraq inició la retirada, Estados Unidos anunció que Kuwait había sido liberado.

El gobierno de Japón manifestó su sincero beneplácito por los anuncios de Estados Unidos e Iraq sobre el cese al fuego; felicitó al gobierno y al pueblo de Kuwait, y expresó su “profundo respeto al pueblo kuwaití, a los soldados de las fuerzas multinacionales, y a todos aquellos que han hecho sacrificios considerables para la liberación de Kuwait.”<sup>40</sup> Además anunció una contribución de 1.17 billones de yenes “para apoyar a los países que han asumido actividades para restablecer la paz y la estabilidad en la región del Golfo.”

Esta pronta disposición de recursos para a reconstrucción es un ejemplo que sustenta la afirmación hecha en el primer capítulo de este trabajo, sobre la concepción amplia de la seguridad de Japón, según la cual ese país reconoce que la reconstrucción económica después de las guerras es ingrediente indispensable de una paz sostenible y duradera. Es decir que la decisión de Japón de contribuir a la reconstrucción muestra su reconocimiento de que la seguridad no se garantiza a largo plazo mediante la defensa militar. Además de ser coherente con su discurso sobre seguridad, esta acción parecía responder también a las críticas estadounidenses de que Japón no estaba asumiendo una responsabilidad internacional equivalente a peso económico:

La liberación de Kuwait se ha hecho realidad, pero la carga para los países que trabajan en el restablecimiento de la paz y la estabilidad en la región del Golfo es demasiado pesada. El gobierno de Japón ha extendido esta contribución, al reconocer que es indispensable que Japón asuma una responsabilidad equivalente a su estatus en la comunidad internacional y

---

<sup>40</sup> *Declaración del 28 de febrero de 1991 del Secretario en Jefe del gabinete sobre la propuesta de cese al fuego y la liberación de Kuwait.* Publicada en el documento S/22283 del 28 de febrero de 1991.



dentro del marco de su Constitución y que debe continuar contribuyendo activamente a los esfuerzos internacionales para restaurar la paz y la estabilidad en la región.<sup>41</sup>

Por estas fechas, el gobierno de Kuwait pagó un desplegado de agradecimiento a los países que habían contribuido a recuperar su soberanía, en el que no incluyó a Japón, a pesar de que fue el contribuyente financiero más importante después de Estados Unidos y Arabia Saudita. Esto causó tensión en la sociedad japonesa que consideró que la aportación japonesa había sido subvalorada por Kuwait, mientras que por otra parte había sido vista por Iraq como parte importante de la invasión, por lo que al liberar rehenes decidió no dejar ir a los nacionales japoneses.<sup>42</sup>

#### ***2.4 1992: Primeras reuniones sobre el examen del cumplimiento de Iraq. Inicio del séptimo periodo de Japón como miembro del Consejo***

##### *Contexto*

Japón inició su séptimo periodo como miembro del Consejo el 1º de enero de 1992.<sup>43</sup> Hacía sólo unos meses que el proyecto de Ley que se había presentado a la Dieta bajo fuertes presiones estadounidenses había tenido que ser retirado. Japón había sido criticado por Estados Unidos por su “diplomacia de chequera”, Kuwait no había reconocido la aportación japonesa en la operación multinacional porque no había incluido personal, y la opinión pública japonesa se había dividido ante la cuestión de la posibilidad de enviar FAD a áreas de conflicto. Estas condiciones implican que no había un consenso interno que indicara una dirección clara de política exterior, y a nivel externo había una necesidad imperiosa de recomponer la imagen de Japón como actor importante de la escena internacional.

En cuanto al contexto en Naciones Unidas, este periodo aun se caracteriza por un alto nivel de consenso entre los miembros del Consejo, por lo que para este periodo no

---

<sup>41</sup> Carta de 13 de marzo de la Representación Permanente de Japón ante Naciones Unidas sobre la contribución adicional al Fondo de Paz para el Golfo. Publicada en el documento S/22349 de 13 de marzo de 1991.

<sup>42</sup> PURRINGTON & KATO p. 322-323; GEORGE 1993 p. 563; HOOK p.77; MIDFORD, Paul “Japan’s response to terror. Despatching the SDF to the Arabian Sea”. Asian Survey. Vol. XLIII N°2 March/April 2003. p. 338.

<sup>43</sup> Sobre el cambio de composición del Consejo para cada año véase el cuadro en la introducción

conviene tratar de analizar el nivel de autonomía o independencia de la política exterior de Japón, de la política estadounidense.

*Cese al fuego y adopción de “la madre de todas las resoluciones”<sup>44</sup>: La resolución 678*

La campaña de bombardeo contra Iraq y las negociaciones soviéticas hicieron que para el 3 de abril de 1991 la dirigencia iraquí estuviera dispuesta a acordar un cese al fuego, cuyos términos quedaron contenidos en la resolución 687. Resumiendo los 35 párrafos de la resolución, las condiciones impuestas a Iraq son las siguientes. Entre ellas, las que motivaron más controversias y debate durante los noventas y hasta 2003 fueron las de desarme:

**Cuadro 2.5 Términos del cese al fuego**

<b>Condición establecida por la resolución 687</b>
Reconocer de la integridad territorial de Kuwait y la demarcación de frontera
Aceptar la zona desmilitarizada
Colaborar con el monitoreo y desmantelamiento de misiles balísticos, armas de destrucción en masa, químicas y biológicas.
Eliminar capacidad nuclear
Regresar propiedad kuwaití
Aceptar responsabilidad por daños de guerra
Repatriar personas desaparecidas
Renunciar a actos de terrorismo

Fuente: Eric Hiskins. “The Humanitarian Impact of Economic Sanctions and War in Iraq” in Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez, and Lary Minear, eds. *Political Gain and Civilian Pain: Humanitarian Impacts of Economic Sanctions*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield, 1997. Reproducido en CORTRIGHT & LOPEZ, Op. Cit. p. 55.

Este documento, además de ser una decisión obligatoria del Consejo, es también un acuerdo entre Naciones Unidas e Iraq, válido a partir de que Iraq notificara su aceptación. De acuerdo con la propia resolución, en caso de incumplimiento el Consejo adoptaría las medidas adicionales que se requirieran; es decir que la determinación de que había incumplimiento era una decisión que sólo podía adoptar colectivamente en el Consejo y no Estados en lo individual.

Desde 1991 la Organización para la Energía Atómica (OIEA) y una Comisión Especial nombrada por el Consejo iniciaron labores de inspección con miras al desarme de Iraq, con base en la resolución 687. A partir de ese momento y hasta 2003 Estados

<sup>44</sup> Mesa e Isasi explican que esta resolución fue llamada así, por su extensión, complejidad y alcance, parafraseando además a Saddam Hussein que había anunciado “la madre de todas las batallas” durante las semanas de la guerra. MESA e ISASI. p. 17; Véase también WESTON p.

Unidos y Reino Unido acusaron a Iraq de no estar cumpliendo plenamente y de buena fe para acabar con su potencial de guerra (incluida su capacidad industrial, especialmente su industria química, por sus posibilidades de uso dual.)

*Examen del cumplimiento de las condiciones de cese al fuego*<sup>45</sup>

Durante 1992, el Consejo examinó si Iraq había cumplido las condiciones establecidas en la resolución 687 en marzo, mayo, septiembre y noviembre, aunque solamente discutió en sesión oficial el 11 y el 12 de marzo y el 23 de noviembre.

En la primera reunión, en marzo, más que la evaluación de si Iraq había cumplido con todas las condiciones impuestas, la cuestión de fondo era si Iraq podía negociar la forma en que funcionaba la inspección, el mantenimiento de cierta capacidad de su industria química y de algún nivel de defensa, o si el Consejo podía decidir la forma de hacer cumplir la resolución 687 sin tomar en cuenta las opiniones del gobierno iraquí.

**Cuadro 2.6 Sesión de 11-12 de marzo de 1992**  
**Cuestión subyacente al debate: ¿Iraq es un Estado Miembro en ejercicio pleno de su soberanía, aun después de haber violado el derecho internacional?**

<b>Iraq</b>	<b>India Marruecos China</b>	<b>Hungría Ecuador Japón</b>	<b>Estados Unidos Reino Unido</b>
Iraq tiene derecho a negociar	Aprovechar la oportunidad de diálogo y estimular la cooperación de Iraq levantando sanciones gradualmente conforme Iraq cumpla condiciones de la resolución	No hay lugar a negociación, pero presencia de Aziz es signo de disposición a cooperar	Iraq violó el derecho internacional y no puede negociar la aplicación de la resolución 687. (Tono no conciliador)

Fuente: Elaborado con base en la información de las “Actas Provisionales” de la sesión. Documento S/PV. 3059 de 11 y 12 de marzo de 1992.

En dicha reunión, Iraq participó como país al que atañe la cuestión en examen y el debate se centró especialmente en la aceptación de Iraq de los términos del cese al fuego, especialmente la obligación de desarme, además de la situación humanitaria de la población civil, particularmente la de las poblaciones kurdas, chiítas.

El ambiente en la reunión de marzo se puede describir haciendo referencia a la forma en que diferentes representaciones recibieron a la delegación iraquí, encabezada

<sup>45</sup> A partir de este punto, se tratan reuniones del Consejo y se utiliza la metodología de análisis descrita en la introducción de este capítulo.

por su VicePrimer Ministro, Tarik Aziz. En el debate, esa presencia se vinculó con la posibilidad o no de diálogo o de negociación de Iraq sobre las condiciones de cese al fuego impuestas en la resolución 687.

El señor Aziz explicó que Iraq consintió en el cese al fuego el 28 de febrero con base en las resoluciones anteriores, y que el 3 de abril, al establecer las medidas específicas de la 687, se le estaban imponiendo condiciones diferentes. Esta segunda resolución –explica Aziz- fue aceptada para proteger al pueblo iraquí. Al haber sido aceptada en estas condiciones, el gobierno de Iraq considera que se deben tomar en cuenta las necesidades reales de Iraq, como país soberano y miembro de Naciones Unidas, de mantener su capacidad de defensa militar, una base industrial que le permita desarrollarse y su necesidad de solucionar la grave situación humanitaria de la población de su país<sup>46</sup>. Con sus explicaciones, la representación de Iraq se colocaba como cualquier Estado con derecho a ejercer su soberanía lo más plenamente posible.

En contraste, las declaraciones de Estados Unidos, Hungría, Reino Unido, Japón y Ecuador, hacían ver que la resolución y la situación de Iraq al haberla aceptado, lo colocaban en una posición en la que no podía negociar cuestiones como qué plantas de productos químicos se destruirían y cuales no.

La delegación de Estados Unidos habló de la presencia de Aziz en tono irónico al decir que “nos encontramos reunidos aquí hoy porque no han sido satisfechas las obligaciones impuestas por el Consejo y porque Iraq ha enviado a un funcionario de alto nivel para contestar todas las preguntas necesarias. Puedo asegurar a ese funcionario que continuará habiendo muchas preguntas, una de las más fundamentales es por qué el Iraq no cumple plena y cabalmente las resoluciones del Consejo”,<sup>47</sup> y continuó Estados Unidos indicando que no son respuestas a preguntas lo que se necesita, sino acciones en cumplimiento de sus obligaciones internacionales.

De manera similar, pero sin descalificar la utilidad de la visita de Aziz, Hungría habló de la presencia del funcionario como una forma de hacer llegar el mensaje de la necesidad de cumplimiento, a las autoridades iraquíes al más alto nivel. Por su parte, Ecuador afirmó que visita era un signo positivo de la cooperación de ese gobierno

---

<sup>46</sup> *Actas provisionales* S/PV.3059. Última intervención.

<sup>47</sup> *Ibid* p. 36.

con Naciones Unidas, así como una oportunidad de diálogo, pero que no podría ser ocasión de negociación, lo cual en estas circunstancias, no tenía cabida. La declaración de la Federación Rusa y la de Japón tuvieron ese mismo sentido, excepto que la japonesa manifiesta su entendimiento a partir de la experiencia propia, sobre lo que debe hacer un país en situación de derrota:

[...] la responsabilidad iraquí por [el] sufrimiento [de la población de Kuwait] no cae en el olvido y los dirigentes iraquíes deben asumir su responsabilidad por la consecuencias de su agresión. Lamentablemente no estoy seguro de que los dirigentes iraquíes comprendan plenamente la gravedad de la situación actual. Los dirigentes iraquíes deben darse cuenta que no están en situación de decidir cuáles de las disposiciones aplicarán y cuáles no aplicarán. No hay lugar a la negociación.

[...]

El Japón no quiere que el Iraq permanezca como un descastado de la comunidad internacional  
[...] Recuerdo cuánto sufrió el Japón al final de la última guerra mundial, pero también recuerdo cómo mi país recibió ayuda de la comunidad internacional. El Japón abraza la esperanza de que pronto pueda dársele la bienvenida al Iraq entre la comunidad mundial como un miembro responsable. Pero el único camino, el único, hacia ese objetivo es que el Iraq cumpla todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad.<sup>48</sup>

Inoguchi Takashi escribió en verano de 1991 que el caso de Iraq había sido visto como análogo históricamente al de Japón, que en 1931 había atacado Manchuria, como Iraq había atacado Kuwait. La lección histórica para los japoneses había sido que la acción de Iraq era negativa, y por lo tanto se justificaba que se usara la fuerza para revertir ese hecho; según Inoguchi, Japón apoyaba el ataque como una forma de enmendar un error histórico. Por lo que el autor llama “complejo de Pearl Harbor”, los hechos relacionados con Iraq dieron un tono especial a la celebración del cincuenta aniversario de Pearl Harbor a finales de 1991.<sup>49</sup>

La posición de India, Marruecos y China difería de la de Estados Unidos, Hungría, Ecuador, Unión Soviética y Japón. China e India se manifestaron favorables a aprovechar la oportunidad de diálogo con Iraq y por levantar gradualmente las sanciones conforme mejorara la situación. Ambas delegaciones lamentaron que el Comité de Sanciones no hubiera aceptado la propuesta del Movimiento de Países No Alineados de cambiar el procedimiento mediante el cual se aprueba la importación de ciertos productos, de requerir que el Comité manifieste que no tiene objeción, a un procedimiento de simple notificación.

---

<sup>48</sup> *Ibid*, p. 57 y 58.

<sup>49</sup> INOGUCHI, Takashi. “Japan’s Response to the Gulf Crisis: An Analytic Overview”. *The Journal of Japanese Studies*. Summer 1991. Vol 17. N° 2. p. 273.

Sobre las cuestiones de desarme, en el fondo del debate se observaba una diferencia con Iraq sobre las facultades de los órganos asignados a verificar la destrucción de armas, y la idea de ese país sobre el derecho de toda nación a mantener cierta capacidad de defensa. Esta diferencia se observaba en la calificación de “grave incumplimiento” que hicieron la Comisión y la OIEA sobre la obligación de Iraq de informar de manera cabal sobre sus instalaciones, existencias y compras, contenidas en el informe del Secretario General sobre la situación en general.<sup>50</sup>

En materia humanitaria, la mayoría de las delegaciones hicieron referencia a la solución que ofrecen las resoluciones 706 y 712 (antecedentes del programa “petróleo por alimentos”) de las que hablaremos más adelante. Desde Estados Unidos, Reino Unido y Hungría que deploraron que Iraq no las utilizara y que lo calificaron de una muestra del desinterés por el bienestar del pueblo iraquí, hasta países como la Unión Soviética, Ecuador y Japón que destacaron la necesidad de que recurriera a ellas.

Para explicar el interés de esas delegaciones en la puesta en práctica de esas resoluciones, baste por ahora señalar que con el producto de las ventas de petróleo que se realizarían en los términos de dichas resoluciones “humanitarias”, se cubrirían también las indemnizaciones y el funcionamiento de todo el aparato burocrático para la aplicación y supervisión del cumplimiento de las obligaciones de Iraq. De acuerdo con el anexo del informe del Secretario General, del 25 de enero, esas obligaciones financieras ascendían a \$17.2 millones de dólares.<sup>51</sup>

Durante esa reunión de evaluación de cumplimiento, las delegaciones de la Unión Soviética y Japón hicieron un llamado a las autoridades de Iraq a mostrar mayores avances en cuanto a la repatriación de extranjeros que estaban en su territorio. Esta cuestión resultaba de importancia por la atención que tenía en la opinión pública japonesa la situación de algunos de sus nacionales en esa región: “El destino de los kuwaitíes y de los ciudadanos de terceros países en Iraq es motivo de gran preocupación para mi país [esta cuestión] reviste gran importancia. Seguiremos con atención la evolución de esta situación.”<sup>52</sup>

---

<sup>50</sup> Informe del Secretario General. Documento S/23514 del 25 de enero de 1992.

<sup>51</sup> *Ibid.*

<sup>52</sup> *Actas Provisionales*. S/PV. 3059 (Reanudación) 12 de marzo 1992. p. 208-210.

Como conclusión del debate, el Presidente del Consejo hizo una declaración indicando que los miembros del Consejo consideran que Iraq no ha cumplido plenamente y que “aun no hay acuerdo con respecto a la existencia de las condiciones necesarias para modificar el régimen de sanciones establecido en la resolución 687 (1991)[...]” Declaraciones similares se hicieron después de la publicación de informes el 27 de mayo y 24 de septiembre, sin llevar a cabo discusiones oficiales al respecto.<sup>53</sup>

*Reunión sobre la delimitación de frontera: parte de las condiciones del cese al fuego*

En cumplimiento de la resolución 687, el Secretario General creó la Comisión para la Demarcación de la Frontera entre Iraq y Kuwait, que tenía como mandato determinar las coordenadas de la frontera. En sus trabajos deberían participar los dos países involucrados.

El 15 de mayo Kuwait envió una comunicación al Secretario General manifestando su preocupación por declaraciones periodísticas de Iraq que desconocían el trabajo de la Comisión y que indicaban que si un tercero participaba no debía ser ese órgano sino la Liga de Estados Árabes.<sup>54</sup>

Al recibir esta carta, y la versión iraquí de los hechos unos días después, los miembros del Consejo consideraron necesario hacer un llamado claro en apoyo de la labor de la Comisión de Demarcación. La carta de Iraq al Secretario General hacía referencia al acuerdo Sykes-Picot de 1916 mediante el cual Reino Unido había definido una frontera artificial con la cual separaba una parte de Iraq y con ello su acceso natural al Golfo, y al respecto indicaba que la Comisión se había basado en fuentes e interpretaciones británicas, pero había llegado a un resultado peor para Iraq que el de 1916.<sup>55</sup>

Alarmados por la posibilidad de que Iraq dejara de cooperar y rompiera todo compromiso con el cumplimiento de la resolución 687, el 17 de junio el Consejo afirmó la autoridad de la Comisión y le recordó a Iraq que ese punto estaba incluido en las bases del cese al fuego, adoptadas de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de Naciones

---

<sup>53</sup> *Yearbook of the UN 1992*, Vol. 46. UN Publication 1993. p. 289.

<sup>54</sup> Documento S/23970 del 15 de mayo de 1992.

<sup>55</sup> Documento S/24044 del 21 de mayo de 1992.

Unidas.<sup>56</sup> Al apelar a las facultades de ese capítulo el Consejo estaba recordando a Iraq la posibilidad del uso de la fuerza autorizado por Naciones Unidas.

Esa declaración del Presidente del Consejo a nombre de sus miembros no fue suficiente, pues poco antes de que se diera a conocer el resultado de la labor de la Comisión, Iraq opinó que la solución adoptada por ese órgano había sido pre-determinada por las potencias que dominan el Consejo, especialmente por el Reino Unido y por Estados Unidos.<sup>57</sup>

Después de consultas informales, el Consejo adoptó la resolución 773 con la cual da su beneplácito a las decisiones de demarcación de la Comisión. Debido a que el contenido de las consultas informales no se registra en documentos públicos de Naciones Unidas, no lo conocemos con certeza, sin embargo, cabe suponer que el autor o principal defensor de la resolución fue Estados Unidos porque su intervención en la sesión formal en la que se adoptó la resolución contenía el mismo lenguaje y tono que el texto de la resolución.<sup>58</sup> También se puede deducir que fue negociada primero entre los 5 miembros permanentes porque fue registrada como proyecto copatrocinado por Francia, Federación Rusa, Reino Unido y Estados Unidos.

La negociación de este proyecto incluyó una cuestión jurídica importante para países que tienen reclamos territoriales o corren peligro de perder territorio ante los reclamos de sus vecinos. La objeción más firme al proyecto por cuestiones independientes del caso particular entre Iraq y Kuwait fue la de Ecuador, país que se abstuvo por ese motivo en la votación sobre la resolución 687 y que reiteró su objeción antes de la adopción de la 773 en el siguiente sentido:

El Artículo 36 de la Carta no faculta al Consejo de Seguridad [...] a pronunciarse sobre la frontera entre Iraq y Kuwait o a determinar arreglo alguno con intención de demarcar esa frontera. Ecuador considera que los medios usados para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad no pueden dar al Consejo poderes más allá de los que le confiere la propia Carta.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> *Declaración del Presidente*. Publicada en el documento S/24113 del 17 de junio de 1992.

<sup>57</sup> *Nota de la Representación Permanente de Iraq ante Naciones Unidas*. Publicada en el documento S/24275 de 12 de julio de 1992.

<sup>58</sup> *Actas Provisionales*. S/PV. 3108 del 26 de agosto de 1992.

<sup>59</sup> *Ibid*



**Cuadro 2.7 Sesión de 26 de agosto de 1992**

**Cuestión subyacente al debate: ¿El Consejo tiene facultad de determinar fronteras?**

<b>Ecuador</b>	<b>Venezuela</b>	<b>India (China Marruecos Zimbabwe Cabo Verde Bélgica Austria Hungría*)</b>	<b>Japón</b>	<b>Francia Federación Rusa Reino Unido</b>	<b>Estados Unidos</b>
La Carta no faculta al Consejo a pronunciarse sobre la frontera entre Iraq y Kuwait	El apoyo a esta resolución no crea precedente en materia de disputas territoriales	El Consejo no está facultado a definir fronteras, pero la resolución sólo reconoce frontera pre-existente  (* votaron a favor sin dar explicación)	Demarcar la frontera es esencial para mantener la paz y la seguridad en la región y se hizo de la manera más “técnica” posible	(co-patroncinio)	(probable autor) El Consejo no está reasignando territorio, sino demarcando técnicamente las coordenadas de la frontera convenida por Kuwait e Iraq en 1963

Elaborado con base en la información de las “Actas Provisionales” de la sesión. Documento S/PV. 3108 de 26 de agosto de 1992.

La interpretación de Venezuela parecía buscar una solución que permitiera la acción del Consejo en este caso, pero no en otros, al indicar que apoyaba la resolución en el entendido de que no crearía precedente en materia de disputas territoriales. Por su parte, India trató de resolver el conflicto interpretando que la Comisión sólo reconoció una frontera que ya existe y no creó una nueva. Para Japón la cuestión de reclamaciones territoriales también es delicada, sin embargo hizo una declaración para justificar la adopción de la resolución:

Japón considera que la demarcación de la frontera es esencial para mantener la paz y la seguridad en la región; es consciente de que la delimitación de fronteras es cuestión delicada y que cuando interviene un tercero debe hacerlo libre de motivaciones políticas. Si la demarcación no se hiciera de manera justa y objetiva, la disputa resurgiría. Estamos en el entendido de que la Comisión de Naciones Unidas para la Demarcación de la Frontera entre Iraq y Kuwait ha adoptado un enfoque científico y técnico y ha definido la frontera con base en los antecedentes históricos, varios documentos y mapas y de ninguna manera estuvo influido por consideraciones políticas.<sup>60</sup>

La resolución fue adoptada por 14 votos a favor y con la abstención de Ecuador. El alto nivel de apoyo de los miembros del Consejo se debió a la convicción de

<sup>60</sup> *Ibid.*

que la renuencia a aceptar la frontera tenía detrás la falta de reconocimiento de la soberanía de Kuwait, como se observó en la reunión del 23 de noviembre de 1992, sobre el examen general de cumplimiento por parte de Iraq.

## **2.5 *Los derechos humanos del pueblo iraquí, y la situación humanitaria. Debate en 1992***

Conviene recordar que en 1991, el Consejo adoptó tres resoluciones importantes sobre estos temas. La resolución 688 de 5 de abril de 1991 constituye un paso clave en la vinculación de los derechos humanos con las posibilidades de intervención internacional, pues establece que las violaciones a tales derechos tienen consecuencias que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. Es decir que hace una relación entre derechos humanos y amenazas a la paz, que es una de las dos situaciones en las que la Carta permite el uso de la fuerza.

Esta resolución fue adoptada con sólo un voto más de lo necesario para ser aprobada, ningún país en desarrollo la apoyó. India y China votaron “abstención”, mientras que Cuba, Yemen y Zimbabwe votaron en contra. La reunión despertó interés y preocupación en otros miembros de la Organización, por lo que asistieron como observadores Turquía, Irán, Pakistán, Canadá (país promotor del supuesto “derecho de intervención humanitaria”), Alemania, Dinamarca, España, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega y Países Bajos; además de Iraq que asistió como país concernido.

Las circunstancias de la adopción de esta resolución, que representa un parteaguas sobre el tema de la intervención humanitaria, se mencionan aquí para destacar que se aprobó con una división “norte-sur”. Sin embargo, respecto a esta reunión no se hará cuadro de clasificación de posiciones porque Japón no estuvo entre los observadores, de manera que no sería posible ubicar la posición de dicho país.

### *Examen sobre la situación de los derechos humanos*

La situación de las poblaciones chiítas y kurdas fue examinada por el Consejo en una reunión convocada a solicitud de Bélgica, Francia, Reino Unido y Estados Unidos, en la que participó el Relator Especial para la situación de los derechos humanos de Iraq,

Max van der Stoel.<sup>61</sup> El Relator habló de bloqueo económico contra la población kurda en el norte y contra la chiíta en el sur, ataques militares, reubicación forzada, la amenaza a las áreas pesqueras, y a la supervivencia de su cultura ancestral por las vías que estaban en construcción. El resumen de las opiniones expresadas es el siguiente:

**Cuadro 2.8 Sesión de 11 de agosto de 1992: Derechos humanos en Iraq**  
**Cuestión subyacente al debate:**  
**¿Puede el Consejo imponer medidas por violaciones de derechos humanos?**

<b>India</b> <b>China</b> <b>Zimbabwe</b>	<b>Ecuador</b> <b>Venezuela</b>	<b>Japón</b>	<b>Francia</b> <b>Reino Unido</b>	<b>Austria</b> <b>Hungría</b>
El Consejo no puede tomar decisiones sobre asuntos <u>fuera de su competencia</u>	No es mandato normal del Consejo, el examen <u>en el caso de Iraq</u> es una cuestión extra-ordinaria	La represión al pueblo iraquí constituye una amenaza a la paz y a la seguridad en la región.	<u>En esta situación</u> , el Consejo debe hacer lo posible para prevenir éxodos de refugiados que generan <u>amenaza</u>	Las situaciones humanitarias y las violaciones de derechos humanos <u>siempre son amenaza</u> , por lo tanto el Consejo debe examinarlas

Elaborado con base en las “Actas Provisionales”. Documento S/PV. 3105 de 11 de agosto 1992.

El debate reflejaba la preocupación de países en desarrollo al observar que la tendencia a la reactivación de las funciones del Consejo se veía acompañada de una intención de los países más poderosos utilizar a este órgano en el que cuentan con más control que otros como la Asamblea General, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) o sus comisiones funcionales, entre ellas la Comisión de Derechos Humanos (CDH), para tomar decisiones que puedan utilizar como presión política, o justificación de acciones coercitivas. Así por ejemplo, Zimbabwe declaró que “lo que le preocupa a mi delegación es la tendencia del Consejo de Seguridad a enclavarse sobre el mandato de otros órganos de la ONU. De continuar esta tendencia, surgirá una seria crisis institucional que solo puede ser en detrimento de este órgano.” Por su parte, India afirmó que el Consejo no puede discutir situaciones de derechos humanos *per se* o hacer recomendaciones sobre asuntos fuera de su competencia.

La posición contraria era defendida por Austria y por Hungría. Austria afirmó que “Las cuestiones humanitarias y de derechos humanos son importantes para la paz y la estabilidad de igual manera en todas partes del mundo” y afirmó que se debe aplicar ese mismo principio para debatir lo correspondiente a Bosnia Herzegovina o a Somalia. En

<sup>61</sup> *Actas Provisionales S/PV. 3105 del 11 de agosto de 1992.*

el caso de Iraq, según Austria, Bélgica y Hungría, la violación de derechos de las poblaciones kurda y chiíta son sensibles en relación con la seguridad por su ubicación regional.<sup>62</sup> La Federación Rusa llegó incluso a amenazar con “serias consecuencias que enfrentará” Iraq en caso de no cumplir la resolución 688<sup>63</sup>.

En su declaración, el representante de Japón afirmó al igual que los europeos que la “represión a su pueblo y el negarle sus derechos humanos es asunto de preocupación de la comunidad internacional y constituye una amenaza a la paz y a la seguridad en la región.” Además Japón recordó que aún había nacionales kuwaitíes desaparecidos o detenidos por lo que hizo un llamado a Iraq a permitir acceso a los voluntarios de la Federación Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (la Cruz Roja CICR).

*Reunión para decidir el uso de fondos congelados en bancos extranjeros para alivio humanitario*

*Antecedente: Iniciativas de alivio humanitario: Resoluciones 706 y 712*

Las sanciones tuvieron consecuencias económicas severas en un plazo corto de tiempo. En diciembre de 1990, las exportaciones petroleras se habían reducido a un 10% con respecto al año anterior y para 1991 el PIB había caído 75%.<sup>64</sup> Iraq resultó ser especialmente vulnerable al embargo petrolero por la alta dependencia de su economía de las exportaciones petroleras, y por el grado de control que tienen las trasnacionales petroleras precisamente de los países que promovían las sanciones con más interés. Por otra parte, el embargo de armas contribuyó a debilitar al ejército que jugaba un papel importante en el régimen.

Entre los primeros informes sobre las condiciones de vida de la sociedad iraquí, en 1991 fue publicado el informe del Sub-Secretario General de Naciones Unidas, Martti Ahtisaari, quien señaló que los daños provocados por la guerra, habían regresado a Iraq a la “era pre-industrial” en la que los medios de vida moderna habían sido destruidos o

---

<sup>62</sup> *Ibid.* Austria p. 48 y 51. Hungría p. 59. Bélgica p. 45.

<sup>63</sup> El párrafo operativo 2 de esa resolución “Exige al Iraq que, a fin de contribuir a eliminar la amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región, ponga fin inmediatamente a esos actos de represión, y expresa la esperanza en el mismo contexto de que se entable un diálogo abierto con miras a garantizar que se respeten los derechos humanos y políticos de todos los ciudadanos iraquíes”.

<sup>64</sup> CORTRIGHT & LOPEZ. p. 43

debilitados y recomendaba retirar las sanciones a alimentos, bienes agrícolas y proveer de manera urgente equipo y materiales de salud, de producción agrícola, drenaje y agua potable.<sup>65</sup>

La campaña de bombardeo destruyó la infraestructura del país; acabó con los sistemas de electricidad, agua y drenaje. Las sanciones magnificaron el impacto de estos daños, impidieron la reconstrucción y dieron lugar a la crisis humanitaria que sufrió Iraq desde 1990.

Las dos primeras resoluciones adoptadas para permitir la venta de petróleo se negociaron y acordaron en agosto y septiembre de 1991, sin embargo el esquema previsto en ellas no entró en funcionamiento sino hasta 1997, pues se requería de la cooperación del gobierno de Iraq, el cual no aceptaba un programa mediante el cual la Comisión de sanciones del Consejo<sup>66</sup> tendría todo el control del ingreso petrolero y de la forma de usarlo. La resolución 706 de 15 de agosto de 1991:

Autoriza a los Estados para que... no obstante lo dispuesto en... la resolución 661 (1990, permitan, para los fines establecidos en esta resolución, la importación, durante un periodo de seis meses... de una cantidad de petróleo y productos derivados del petróleo originarios de Iraq suficiente para generar una suma... que no deberá exceder de 1.600 millones de dólares de Estados Unidos...

Los ingresos que se recibieran serían pagados directamente “en una cuenta bloqueada de garantía que abrir[ían] las Naciones Unidas y que administra[ría] el Secretario General, exclusivamente para los fines de esta resolución”. Estos ingresos serían utilizados para:

- “subvenir necesidades esenciales de la población civil”
- “cubrir gastos que entrañe esta resolución y otras actividades humanitarias necesarias en Iraq”
- “efectuar pagos al Fondo de Indemnizaciones de Naciones Unidas”
- sufragar todos los gastos que represente para Naciones Unidas el facilitar la restitución de bienes kuwaités
- cubrir la mitad de los gastos de demarcación de la frontera entre Iraq y Kuwait.

---

<sup>65</sup> El comúnmente llamado “Informe Ahtisaari” fue publicado como documento del Consejo número S/22366. Citado en: CORTRIGHT p. 45-46.

<sup>66</sup> El nombre completo de este comité es “Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 661 (1990) relativa a la situación entre el Iraq y Kuwait sobre la aplicación de los arreglos que figuran en los párrafos 1, 2, 6, 8, 9 y 10 de la resolución 986 (1995)”

Con este programa, el gobierno de Iraq no sólo no tocaba un solo dólar producto de la venta del petróleo del país, sino que tampoco podía participar en la decisión sobre dónde y cómo se gastaba, pues la definición de las “necesidades esenciales” estaba en manos del secretariado de Naciones Unidas y de la Comisión de sanciones.

Como se puede observar no se trataba meramente de un programa “humanitario” porque cubriría también el pago de indemnizaciones de guerra, y tampoco era un programa de “ayuda”, porque todos los ingresos serían derivados de la venta de los recursos de esa nación. La resolución 712 de 19 de septiembre de 1991 establecía la estructura administrativa del programa y abría la posibilidad de que los Estados depositaran ahí recursos financieros iraquíes que estuvieran depositados fuera de Iraq.

El programa empezó a funcionar hasta 1997, después de la aprobación de la resolución 986, el 14 de abril de 1995, que permitía al gobierno de Iraq encargarse de la distribución de los bienes excepto en las zonas kurdas y una vez que se dispuso la forma de administrarlo.

#### *Reunión sobre el uso de fondos congelados en bancos extranjeros*

De finales de marzo a mediados de julio, funcionarios de Naciones Unidas y representantes de Iraq, llevaron a cabo negociaciones sobre la forma en que se podrían llevar a cabo las resoluciones 706 y 712 que autorizan la venta de petróleo para financiar, entre otras cosas, alimentos y medicina para la población de Iraq. Después de tres rondas de negociaciones, Iraq informó que las fórmulas a las que se estaba llegando contenían tales restricciones y complicaciones que obstaculizarían la distribución y provocarían precios demasiado elevados, por lo que solicitó que se le permitiera la exportación de petróleo de manera normal para poder mejorar la situación de su población.<sup>67</sup>

Para salir del impasse de la falta de recursos para las labores humanitarias, y para las que Naciones Unidas llevaba a cabo en relación con Iraq y Kuwait, el 2 de octubre el Consejo aprobó la resolución 778, mediante la cual:

1. Decide que todos los Estados en que haya fondos del gobierno de Iraq o de sus órganos, empresas u organismos estatales, que representen ingresos por venta de petróleo o productos de petróleo iraquíes, pagados por el comprador o en su nombre el 6 de agosto de 1990 o después

---

<sup>67</sup> *Yearbook of the UN 1992* Vol. 46. UN Publication 1993. p. 319-320.

de esa fecha, transfieran cuanto antes esos fondos (o sumas equivalentes) a la cuenta bloqueada de garantía establecida en virtud de las resoluciones 706 (1991) y 712 (1991)...”<sup>68</sup>

Entre los países que copatrocinaron el proyecto se encuentra Japón, los demás fueron Bélgica, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Reino Unido y Hungría. China declaró que la medida no era necesaria porque las conversaciones con Iraq iban en buen camino, y por lo tanto se abstuvo. Marruecos hizo una declaración similar pero votó a favor por considerar que la ayuda humanitaria es urgente.<sup>69</sup>

Con su apoyo a la incautación de recursos Japón estaba apoyando una medida poco conciliadora, sin embargo, tomando en cuenta las declaraciones de Japón en otras reuniones se puede suponer que tenía una motivación humanitaria.

## **2.6 Segundo examen integral de cumplimiento, en 1992**

En noviembre de 1992 seguía habiendo un amplio consenso internacional según el cual Iraq aún no cumplía plenamente con lo necesario para que se pudieran levantar las sanciones. No obstante, la situación parecía más tensa, pues persistían los informes de que Iraq seguía afirmando en prensa y en libros de texto que Kuwait es parte integral de Iraq y, porque Estados Unidos había emprendido en agosto su operación “southern watch”, mediante la cual decía estar aplicando la resolución 688 en el sur de Iraq, por medio de la designación de una zona de exclusión aérea en la que llevaba a cabo vuelos para disuadir las violaciones de derechos humanos. Con esta operación se estaban haciendo realidad los temores de gran parte de los países en desarrollo de que las cuestiones de derechos humanos pudieran ser utilizadas como justificación para llevar a cabo invasiones militares.

Tal como sucedió en el primer examen, en marzo de ese año, además de la cuestión de los derechos humanos, se trataron las cuestiones interrelacionadas de desarme, sanciones y situación humanitaria. Al final hubo consenso con respecto a que Iraq no había cumplido con las resoluciones adoptadas por el Consejo y que no era momento de

---

<sup>68</sup> S/RES/778 del 2 de octubre de 1992.

<sup>69</sup> *Actas Provisionales*. S/PV. 3117 del 2 de octubre de 1992.

aligerar las sanciones. La diferencia entre las conclusiones a las que llegaban los diferentes representantes que participaron en la reunión se observa en el cuadro siguiente.

**Cuadro 2.9 Sesión de 23 de noviembre de 1992**  
**Seguimiento a la aplicación de las resoluciones sobre Iraq**  
**Cuestiones subyacentes: ¿La mejor manera de lograr seguridad es mantener las sanciones? ¿La seguridad está por encima del bienestar del pueblo iraquí?**

<b>Iraq</b>	<b>Zimbabwe Marruecos (ojo: falta buscar "reanudacion 2, para ver si hablaron India y China)</b>	<b>Ecuador Japón Federación Rusa</b>	<b>Estados Unidos Reino Unido</b>
No importa lo que haga Iraq en cumplimiento de las obligaciones impuestas, la sentencia injusta de matar de hambre al pueblo de Iraq y negarle el derecho a la vida seguirá en pie	Avances parciales (Z) Iraq debe cumplir, pero el Consejo debe evitar mover las metas de cumplimiento. (M) El diálogo es necesario para entender las dificultades que enfrenta Iraq para cumplir con las resoluciones.	(E) El clima de desconfianza se ha generado por la falta de cumplimiento, para revertirlo hace falta diálogo. (J) Iraq no puede seguir desconfiando de los órganos con mandato del CS (F.R) Iraq tiene que cumplir porque la paz y buena vecindad son necesarias tanto para el interés nacional del pueblo de Iraq, como para la comunidad internacional.	(EU RU)No ha cumplido (H) Ante la agresión brutal a un vecino, Iraq no puede esperar otra actitud de la comunidad internacional que la que busca regresar a la situación anterior a la invasión "e infligir un castigo equivalente a la violación de los principios de las relaciones internacionales"

Elaborado con base en la información de las "Actas Provisionales" de la sesión. Documento S/PV. 3139 de 23 de noviembre de 1992.

Ahora observemos el tratamiento de los diferentes temas abordados:

*Derechos humanos:*

La cuestión de introducir el tema de los derechos humanos en las funciones del Consejo había sido considerada una cuestión delicada para los países en desarrollo, al ser este órgano el único que contaba con mandato para autorizar o llevar a cabo intervenciones militares de manera legítima. Los miembros en desarrollo del Consejo habían manifestado serias objeciones tanto a la adopción de la resolución 688 contra Iraq, como a la presencia en la reunión, del Relator de Derechos Humanos.

Durante esta reunión, no sólo estaba presente una vez más el relator, sino que además se había incorporado parte de sus opiniones a la Declaración del Presidente, que fue acordada por todos los miembros del Consejo, y que se hizo en su nombre. Además, con la operación militar estadounidense, ya se contaba con evidencia de la utilidad que



este tipo de vinculación podía tener, para Estados Unidos quien se había autoasignado la responsabilidad de hacer cumplir la resolución 688, sin mandato alguno del Consejo de Seguridad. En su intervención, Estados Unidos afirmó además que estaba considerando pasos adicionales si Iraq seguía incumpliendo la resolución.<sup>70</sup>

Esta situación explica la clara reserva que hizo China<sup>71</sup> a la parte de la Declaración que el Presidente hizo a nombre del Consejo, en la que hace referencia a la situación de los derechos humanos, a saber: “El Consejo de Seguridad sigue profundamente preocupado por los abusos graves de los derechos humanos que, a pesar de las disposiciones de la resolución 688, el Gobierno de Iraq sigue perpetrando contra su población.”<sup>72</sup> Con la misma preocupación Zimbabwe reiteró su opinión de que el Consejo no debe ampliar su mandato por la vía de los hechos.

Llama la atención sin embargo, que no haya habido referencias directas a la acción de Estados Unidos, aunque las declaraciones de Cabo Verde y Ecuador sobre la importancia de guiar las relaciones internacionales con los principios de solución pacífica de las controversias, el no uso de la fuerza y el deber de contribuir a un clima de paz y justicia, pueden ser interpretados como críticas veladas a la operación estadounidense.

Debido a esta situación en la que la condena a las violaciones de derechos humanos aumentaba la aparente legitimidad de Estados Unidos para continuar su operación militar en el sur de Iraq, no se puede interpretar que aquellos países que no condenaron a Iraq no hubieran estado preocupados por la situación de derechos humanos. La falta de cumplimiento de la resolución 688 fue mencionada por Venezuela, Francia, la Federación Rusa, Hungría y Austria, sin embargo, Japón y otros miembros no hicieron declaraciones de condena contra Iraq.

### *Soberanía de Kuwait*

A diferencia de la división de opiniones sobre la forma de tratar los derechos humanos, los miembros del Consejo coincidieron en condenar los pronunciamientos

---

<sup>70</sup> *Actas Provisionales*. S/PV. 3139 del 23 de noviembre de 1992. p. 34. La intervención de Estados Unidos está en las páginas 27-36.

<sup>71</sup> *Yearbook of the UN 1992*, p. 290 y primera intervención en las *Actas Provisionales* S/PV. 3139 del 23 de noviembre de 1992.

<sup>72</sup> Párrafo 30 de la *Declaración del Presidente*, publicada como documento: S/24836 de 23 de noviembre de 1992.

iraquíes que consideran a Kuwait como parte de su país. Esto se entiende claramente porque fue precisamente la invasión del 2 de agosto de 1990, con la que Iraq pretendió absorber a Kuwait, lo que unió a la comunidad nacional en su contra y dio lugar a las sanciones y a la Guerra del Golfo. En este sentido se pronunciaron desde Zimbabwe, Cabo Verde, Ecuador, Japón, hasta Austria, Hungría y Reino Unido.

### *Desarme*

Esta sería la cuestión que con el tiempo adquiriría mayor relevancia y daría lugar a una nueva Guerra del Golfo en marzo de 2003. El punto central discutido en la reunión de noviembre de 1992, fue el sistema de monitoreo y verificación dispuesto en las resoluciones 707 y 715. Al respecto, Iraq había enviado una carta fechada el 28 de octubre, mediante la cual solicitaba que los términos de estas resoluciones fueran modificados para no interferir con su desarrollo industrial y la garantía de su seguridad nacional.<sup>73</sup>

Los miembros que participaron en el debate de esta cuestión fueron sólo los del grupo occidental. Estados Unidos afirmó que la paz en la región depende del desarme completo y permanente de Iraq, para lo cual es necesario mantener un sistema de verificación y monitoreo de largo plazo; Francia explicó que es necesario que Iraq retome su producción industrial civil, y para que eso no amenace la seguridad, debe llevarse a cabo bajo control internacional efectivo y objetivo; por su parte Reino Unido y Hungría sólo interpretaron que la carta iraquí da muestra de falta de voluntad de cooperar.

Sobre los avances en el programa de desarme bajo supervisión de la OIEA y de UNSCOM, en su intervención introductoria Iraq afirmó que todas las armas que se le habían prohibido, habían sido o estaban siendo destruidas y que el equipo, incluso el que podía ser reconvertido a usos civiles, estaba siendo destruido. En su declaración final – después de haber conocido la conclusión del Consejo de que la información dada por Iraq era errónea e incompleta y que aunque había habido avances, no se podía certificar que todo lo prohibido hubiera sido destruido- Iraq retomó el tema y exigió que se llevara a cabo un programa de desarme para toda la región y no sólo para Iraq, pues el párrafo 14 de la resolución 687 disponía que el objetivo era establecer una zona libre de armas de

---

<sup>73</sup> Declaración de Iraq en *Actas Provisionales Op. Cit.* p. 81-89.

destrucción en masa en todo el Medio Oriente y que, de no hacer seguimiento a esta disposición en toda la región –opinó Iraq- el Consejo estaría siendo selectivo en la aplicación de la resolución.<sup>74</sup>

### *Inspección y vigilancia aérea*

Los informes de UNSCOM describían restricciones a la libertad de movimiento de los inspectores, hostigamiento y falta de acceso a ciertas áreas, por lo que el 6 de julio de 1992, el Presidente del Consejo declaró que “Iraq está obligado a permitir acceso irrestricto a todas las áreas, instalaciones, equipo, documentos y medios de transporte que considere necesario inspeccionar.”<sup>75</sup> Sobre esto, Iraq argumentó que los planes de inspección se elaboraban con información de las agencias de inteligencia de ciertos países, que tienen sus propios objetivos respecto a Iraq y que los equipos de inspección se habían comportado más como inquisición medieval que como grupos técnicos con objetivos claros como los definidos en la resolución 687.

Por estas razones, Iraq sugería que UNSCOM utilizara helicópteros y aviones que su país podría poner a su disposición, y no los aparatos estadounidenses que servían para llevar a cabo espionaje con objetivos distintos a los de Naciones Unidas. Estos reclamos no fueron considerados creíbles en esas fechas (1992), sin embargo en 1998 se darían a conocer evidencias de que esas quejas tenían fundamento.

### *Personas desaparecidas*

Los representantes que manifestaron mayores preocupaciones por los nacionales de terceros países desaparecidos o detenidos en Kuwait e Iraq fueron Zimbabwe, Cabo Verde, Ecuador, Japón y Austria.

### *Sanciones y Alivio humanitario*

Tal como observamos antes, esta cuestión ya creaba presión internacional, y se empezaba a ser evidente la importancia de las consecuencias humanitarias que

---

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Documento S/24240 de 6 de Julio de 1992.

conllevar la imposición de sanciones. Sin embargo, la desconfianza al régimen de Iraq no permitía llevar a cabo cambios en el sistema de sanciones establecido.

El consenso en ese momento era mantener las sanciones generales, y que Iraq vendiera una cantidad limitada de petróleo sólo para cubrir las necesidades urgentes y básicas de la sociedad iraquí. Sin embargo, las negociaciones entre la secretaría de Naciones Unidas y el gobierno de Iraq, aun no habían logrado un acuerdo sobre la base de las resoluciones 706 y 712, aunque se había firmado un memorandum de entendimiento para la asistencia urgente, que tendría un carácter más limitado. Las diferencias de opinión en el debate eran las siguientes.

**Cuadro 2.10 Sesión de 23 de noviembre de 1992: Sanciones y situación humanitaria**  
**Cuestión subyacente al debate: ¿Cómo mejora la situación humanitaria en Iraq?**

<b>Iraq</b>	<b>Marruecos</b>	<b>Zimbabwe Cabo Verde Ecuador Venezuela Francia</b>	<b>Japón Bélgica Austria Estados Unidos Hungria</b>
Mantener las sanciones equivale a genocidio	El Consejo tiene la obligación moral de hacer todo lo que esté en sus manos para aliviar el sufrimiento. El memorandum tiene limitaciones pero cuenta con la aceptación del país anfitrión y contará con financiamiento, por lo que podrá servir para aliviar sufrimiento.	Es necesario que Iraq acceda a vender petróleo bajo el esquema establecido por el CS; urge cubrir las necesidades básicas de la población.	La responsabilidad de la situación es de Iraq, al no aceptar el esquema de las r. 706 y 712.  El memorandum deja mucho que desear

Elaborado con base en las "Actas Provisionales". Documento S/PV. 3139 de 23 de noviembre de 1992.

El punto central de la intervención de Japón en esta reunión se dedicó a esta cuestión, al respecto, el representante indicó que:

Japón es sensible al sufrimiento del pueblo iraquí que es víctima inocente de la política de su gobierno y apoya los esfuerzos humanitarios para aliviar su sufrimiento. Solo la dirigencia iraquí puede resolver la situación cumpliendo todas las resoluciones relevantes... Sin un acuerdo sobre venta de petróleo, el gobierno de Iraq sigue negando a su propio pueblo la satisfacción de sus necesidades básicas.

La participación de Japón en esta reunión, deja ver que las prioridades de Japón en el seguimiento de los compromisos de Iraq, son claramente humanitarias: la liberación de nacionales de terceros países y el alivio a la situación humanitaria en Iraq, y no las cuestiones de desarme e inspección. No obstante, el punto central que originó todo el asunto de Iraq seguía siendo importante tanto para Japón, como para el resto de los

miembros del Consejo: garantizar la soberanía de Kuwait como país independiente de Iraq.

## 2.7 *Ataque de Estados Unidos contra Iraq en junio de 1993: ¿Autodefensa o disuasión?*

El 27 de junio de 1993 Estados Unidos bombardeó el cuartel general de los servicios de inteligencia iraquíes en Bagdad, argumentando que ejercía su derecho de autodefensa ante un intento de asesinato contra el ex-Presidente George Bush que, según informaron Estados Unidos y Kuwait había sido planeado y descubierto en abril de ese año. De acuerdo con esos países el complot estaba organizado por los servicios de inteligencia iraquíes. Es decir, que Estados Unidos estaba reaccionando a un evento que había iniciado y terminado hacía tres meses.

**Cuadro 2.11 Sesión de 27 de junio de 1993: Terrorismo y autodefensa**  
**¿Es justificada la acción unilateral de Estados Unidos contra los servicios secretos de Iraq?**

<b>Hungría</b>	<b>Japón</b>	<b>Japón</b>	<b>China</b>
<b>Estados Unidos</b>	<b>Nueva Zelanda</b>	<b>Fed. Rusa</b>	<b>No Alineados (5</b>
<b>Reino Unido</b>	<b>Francia</b>	<b>Brasil</b>	<b>países)</b>
<b>España</b>			
H“Felicitamos por el compromiso de los EU de combatir el terrorismo y disuadir la agresión en el mundo.” EU Fue legítima defensa y disuasión.	J:“Dadas las circunstancias, existía una situación inevitable en la que EU no podía dejar de tomar una decisión” NZ: Comprende que ante las pruebas y por tratarse de terrorismo cualquier país hubiera considerado recurrir a la fuerza	B y J: fortalecer los esfuerzos de largo plazo de ONU en el combate al terrorismo internacional, y el imperio del derecho. F.R: Evitar escalada militar	Ch: Nos oponemos a toda acción que vaya contra las normas internacionales y la Carta NA Evitar el uso de la fuerza que no esté en consonancia con los propósitos de ONU

Elaborado con base en las “Actas Provisionales”. Documento S/PV. 3105 de 27 de junio 1993.

Durante la reunión aquellos que tomaron la acción estadounidense como justificada, más que basarse en el argumento de la autodefensa, consideraron que se había tratado de una acción para disuadir a Iraq de volver a intentar una acción similar. Esta posición se puede explicar porque resultaba forzado justificar la autodefensa en este caso, pues el Artículo 51 de la Carta permite ejercer tal derecho “en caso de ataque armado” y en la situación descrita no se trataba de un ataque armado. Sin embargo, para usar el argumento de la disuasión se hubiera requerido evidencia de la existencia de una amenaza, y entonces la respuesta legal sólo hubiera podido ser a través del Consejo

(Véase Art. 42). Es decir, que cualquiera de las dos opciones resultaba difícil de afirmar; sin embargo, el fuerte apoyo de todos los miembros del Consejo contra el terrorismo —por principio e independientemente del caso a tratar— además de tratarse de un caso de una potencia contra un país carente de credibilidad y apoyo internacional, hizo que los miembros del Consejo no cuestionaran directamente la acción

Todos los representantes condenaron el terrorismo como cuestión de principio general. Japón y España además condenaron el caso particular de la participación iraquí en el intento de asesinato contra el ex-Presidente Bush. Las declaraciones sobre la acción de Estados Unidos fueron sumamente cuidadosas, a excepción de Hungría que “felicitó”, y Reino Unido que la considera plenamente justificada, el resto de los países “entienden” que Estados Unidos haya considerado necesario llevar a cabo una acción, y el resto, de manera indirecta lo considera contrario a las normas de derecho internacional.

Así por ejemplo, Francia “comprende perfectamente la reacción de los Estados Unidos [y] habiendo condenado siempre toda forma de terrorismo [...] aprueba las políticas que lo combatan”. No obstante no se refiere a la acción militar concreta de Estados Unidos contra Iraq. De manera similar, Japón consideró que “dadas las circunstancias, existía una situación inevitable en la que el gobierno de Estados Unidos no podía dejar de tomar una decisión”, aunque no califican si la decisión de usar la fuerza era la única opción existente, o si era adecuada.

Después de esta forma de manifestar comprensión con respecto a la acción de Estados Unidos, Japón indicó que “ahora consideramos importante debatir la cooperación dentro de la ONU para encontrar medidas concretas a fin de hacer frente al terrorismo internacional. En este punto coincidió con Brasil, país que “abriga la esperanza de que esta situación se trate de manera tal que fortalezca los esfuerzos a largo plazo de las Naciones Unidas para combatir el terrorismo internacional en todas sus formas y para promover el imperio del derecho”.

Parte importante de esta discusión fue la presentación de una declaración acordada entre los miembros del Consejo pertenecientes al Movimiento No Alineado (Cabo Verde, Djibuti, Marruecos, Pakistán y Venezuela), en la cual: no cuestionaron la veracidad de la información estadounidense sobre el intento de asesinato y reiteraron su condena al terrorismo en todas sus formas, pero exhortaron a la moderación para evitar el

uso de la fuerza que no esté en consonancia con los propósitos de la Organización. Sobre el argumento de Estados Unidos de que Iraq no ha cumplido las resoluciones del Consejo y que por esa razón se debe mantener la voluntad internacional de recurrir a la fuerza, los No Alineados afirmaron que están a favor de aplicar plena y fielmente todas las resoluciones del Consejo (es decir, no sólo las que se refieren a Iraq); la aplicación de las resoluciones del Consejo no podría ser discriminatoria si se busca preservar la credibilidad y la autoridad moral de dicho órgano.

La cuestión de la proporcionalidad fue otro de los asuntos tratados. La representante de Estados Unidos declaró: “nuestra respuesta ha sido proporcional y dirigida contra un objetivo vinculado directamente a la operación contra el Presidente Bush,”; consideró que es deplorable la pérdida de vidas civiles, pero que si el atentado hubiera tenido éxito hubieran muerto miles de civiles. Esta declaración fue apoyada por España que consideró el ataque limitado y puntual.

Como se puede observar, esta reunión podría servir como antecedente sobre la forma de tratar lo relacionado con el terrorismo, que cambiaría a partir de los ataques del 11 de septiembre de 2001, y de la resolución 1368 del 12 de septiembre mediante la cual el Consejo afirma que es legítimo el ejercicio del derecho de autodefensa contra actores no estatales en caso de actos terroristas.<sup>76</sup>

## ***2.8 Conclusiones sobre la participación de Japón en las discusiones sobre Iraq, del Consejo en 1992-1993.***

### *Observaciones generales*

El seguimiento que aquí hemos hecho de la postura japonesa en las reuniones del Consejo desde la Crisis y la Guerra del Golfo, hasta las primeras reuniones de seguimiento de los compromisos de Iraq, nos permiten confirmar la continuidad de algunas de las características de la política multilateral de Japón desde su ingreso a Naciones Unidas.

Un rasgo importante que se puede observar es el respeto a la autoridad del Consejo, a las comisiones como UNSCOM o la de delimitación o compensaciones, y a las resoluciones aprobadas. Esto se deduce por ejemplo:

---

<sup>76</sup> STROMSETH, p. 633.

- del entendimiento japonés de que los términos de las resoluciones no se regatean, sino que se deben cumplir tal cual sin ser cuestionadas, tal como lo afirmó durante las dos revisiones integrales del cumplimiento por parte de Iraq, o
- del llamado que hace a Iraq a aceptar la delimitación de fronteras tal como la hizo la Comisión de Delimitación.

Este apego a las reglas parece estar más relacionado con la importancia que Japón le concede a ser aceptado internacionalmente y a seguir las reglas no escritas del orden internacional prevaleciente (que no necesariamente significa el apego a la letra estricta del derecho internacional o a los principios de la Carta), pues si bien llama a cumplir las resoluciones, y no cuestionar la autoridad de las comisiones del Consejo, en ningún caso de los estudiados explica su posición como guiada por “principios” o por normas de derecho internacional.

En relación con ese respeto a la autoridad multilateral, también se ve como constante el apoyo de Japón a las opciones que impliquen fortalecer a Naciones Unidas. Así, en 1990, al establecerse el régimen de sanciones, Japón destacó la importancia de que el problema estuviera siendo abordado por la vía multilateral, en febrero de 1991, cuando había diferentes esfuerzos diplomáticos para lograr un cese al fuego negociado, Japón afirmó que Naciones Unidas podía jugar un papel crucial en las iniciativas de paz. De manera similar, en 1993, cuando el Consejo discute el bombardeo estadounidense motivado por el intento de asesinato del ex-presidente Bush, Japón, sin condenar ni criticar la acción de su aliado norteamericano, opinó que Naciones Unidas debe ser la institución que se ocupe del combate al terrorismo internacional con estrategias de largo plazo.

Esta posición que busca fortalecer a la institución multilateral encargada de mantener la paz y la seguridad, permite observar que la prioridad de Japón en el área es que se logre cuanto antes la estabilidad y armonía suficiente como para que el comercio de petróleo funcione con mayor fluidez; a diferencia de Estados Unidos y Reino Unido que buscaban lograr un control estratégico en el área. Esta diferencia hacía que mientras Japón apoyaba las iniciativas de diálogo, Estados Unidos y Reino Unido optaran por las medidas que debilitaran más al régimen iraquí.



A excepción de esas diferencias (el respeto a la autoridad del Consejo y el fortalecimiento de Naciones Unidas), las posturas de Japón no se alejan de las del grupo occidental, como se pudo observar a partir de los cuadros de este capítulo con los que se esquematizaron los debates del periodo. Este rasgo es también una constante de la política multilateral japonesa tal como se expuso en el primer capítulo, pues desde su ingreso Japón definió su alianza con el grupo occidental.

Junto con esta alianza, el otro pilar de su política exterior debía ser su “pertenencia a Asia”, sin embargo, en el análisis que se hace en este capítulo no se observa compromiso con una visión asiática del problema de Iraq, pues su posición resulta diferente a la de China o India, que resultan más representativas de las opiniones de otros países asiáticos. Esta observación pone en evidencia la debilidad del argumento de que la membresía de Japón en el Consejo contribuye a llevar la voz de Asia al órgano.

En el capítulo 1, se expusieron los argumentos a favor de que Japón llevara a cabo una política más activa, pero adecuada a las nuevas condiciones en las que el poder económico pesa más y el militar menos. De acuerdo con esas opiniones, Japón podría aprovechar su poder económico para empezar a desarrollar un poder suave. Sin embargo, en el análisis de su participación en el Consejo, no se observa una política más activa, y tampoco la promoción de formas de ejercer el poder suave, pues si bien hizo pronunciamientos a favor de soluciones pacíficas, nunca manifestó objeciones al uso de la fuerza. De igual manera, aun cuando contribuyó con recursos financieros a aliviar la situación humanitaria en Iraq, esas contribuciones no parecen haberle reportado un nivel de influencia mayor en las decisiones del Consejo.

Esto se puede explicar porque a pesar de los avances hacia una política más activa que se dieron antes de la Crisis y la Guerra del Golfo, a partir de la segunda mitad de 1990 la presión externa provocó una seria división en la política interna, que hizo que la política exterior careciera del apoyo doméstico necesario para seguir dando pasos hacia una política más activa, que se involucrara, por ejemplo, en iniciativas de paz como lo hizo en el caso de Irán-Iraq.

El activismo también se vio limitado como consecuencia de la tensión que existía entre Estados Unidos y Japón a raíz de sus presiones y la imposibilidad para el gobierno nipón de participar en la fuerza multinacional como exigía Estados Unidos.

Esta situación parecía poco propicia para tener iniciativas independientes que contribuyeran a la paz, además de haber cambiado el centro de la atención japonesa, que no parecía interesada en la situación en el Golfo Pérsico, sino más bien en recomponer su imagen como país que asume responsabilidades a los ojos de Estados Unidos.

Esta situación de prestigio disminuido tanto hacia fuera como hacia dentro del país se puede ilustrar por la sensación de frustración de gran parte de la opinión pública japonesa cuando, por una parte, el desplegado con el que Kuwait agradeció a los países que contribuyeron a su liberación, excluyó a Japón, que había sido el tercer donante después de Estados Unidos y Arabia Saudita, y por la otra, el ejército iraquí había liberado rehenes occidentales, pero no a japoneses, debido precisamente a ese nivel de contribución financiera.

#### *Posición sobre temas particulares*

Los representantes japoneses parecieron ser particularmente sensibles a la cuestión humanitaria, aunque esa preocupación no se tradujo en un interés en aligerar las sanciones, que en este periodo aun eran vistas como el medio de lograr que Iraq dejara de ser una amenaza internacional. Es decir que para Japón, como para el resto, pesaba más la necesidad de seguridad que sus preocupaciones humanitarias.

A juzgar por sus declaraciones en las reuniones analizadas, Japón no parece haberse involucrado de manera activa en las cuestiones de desarme de Iraq, aun cuando tradicionalmente es uno de los países más activos en el área de desarme de Naciones Unidas.

El debate sobre los derechos humanos en Iraq, que representó un parteaguas en la relación entre seguridad y soberanía a nivel internacional, no parece haber sido de especial interés para el gobierno japonés, a pesar de que esa vinculación representó una gran preocupación para el resto de los países asiáticos.

La posición de Japón, alineada al resto del grupo occidental, se puede explicar no sólo como un reflejo de su identificación en general con ese grupo, sino también por su interés por la seguridad internacional. Es decir, para Japón pudo haber pesado más la amenaza a la seguridad que podía representar la violación a los derechos de grupos específicos dentro de Iraq, cercanos a las fronteras e identificados con poblaciones de los

países vecinos, que el rechazo de los países en desarrollo a la vinculación entre derechos humanos y seguridad, que creaba un precedente peligroso para la soberanía de los países menos poderosos.

Además, la coincidencia japonesa en este tema con la posición occidental, resulta comprensible al observar que Japón no es blanco sistemático de críticas internacionales con motivo de la situación de los derechos humanos al interior de su país, y ese tema no es usado por otros para presionarlo políticamente o para pretender invadirlo militarmente.

Por último, el tema del terrorismo tratado en la reunión de 1993, resulta importante como antecedente de los cambios que se darían en 2001, después de los ataques terroristas en Estados Unidos. En esta ocasión, en 1993, la condena japonesa a los actos terroristas llama la atención por su firmeza, la cual se podría explicar por la experiencia de Japón durante los años setentas y ochentas de atentados terroristas y actos violentos del grupo japonés “ejército rojo” (*Sekigunha* 赤軍派)<sup>77</sup>. Este interés japonés por el combate al terrorismo se reforzaría después de la toma de la embajada japonesa en Lima en diciembre de 1996.

---

<sup>77</sup> El *Sekigunha* o “ejército rojo” era un grupo de estudiantes radicales formado en 1969 dentro del “Nuevo Movimiento Japonés de Izquierda” que abogaba por la revolución mundial a través de la revolución armada. En los años setentas llamó la atención mundial por actos de terrorismo y violencia tanto en Japón como en el exterior. En 1986 atacó las embajadas de Japón, Estados Unidos y Canadá en Yakarta y en 1987 las de Reino Unido y Estados Unidos en Roma.

### Capítulo 3 La política multilateral de Japón en relación con Iraq 1997-1998

En la primera parte de este capítulo se hará una revisión de los sucesos en la política multilateral de Japón que tuvieron lugar a mediados de la década, que servirá de contexto para comprender su actuación en los debates sobre Iraq en el Consejo en su octavo periodo. En la parte siguiente, se ubicará la posición de Japón con respecto a la del resto de los miembros del Consejo, en relación con el mantenimiento de las sanciones, y con la legalidad del uso de la fuerza contra Iraq.

Antes de iniciar su octavo periodo como miembro electo del Consejo de Seguridad, la diplomacia japonesa había llevado a cabo esfuerzos importantes para fortalecer su prestigio internacional y para lograr apoyo interno a una política más activa. Mientras tanto, el nivel de aceptación internacional de las sanciones contra Iraq había disminuido sustancialmente y se observaban serias fracturas incluso al interior del grupo occidental. Esto se explica en gran medida por la sensación de “agotamiento de las sanciones” del que hablaremos más adelante y porque el grado de cumplimiento por parte de Iraq de los puntos esenciales de la resolución 687 era mayor que en 1993. En tal contexto, los debates sobre Iraq en el periodo 1997 y 1998, reflejaban la ruptura del consenso entre los miembros del Consejo. Los temas abordados en estos trabajos eran:

- cuestiones de *desarme e inspección* en los que Estados Unidos y Reino Unido trataban de seguir utilizando la autorización de uso de la fuerza de 1990 -que el Consejo aprobó para cooperar con Kuwait en su liberación- para justificar sanciones adicionales y bombardeos que decían estar haciendo cumplir el régimen de inspecciones a finales de los noventas;
- el mantenimiento del régimen de *sanciones* y el programa *petróleo por alimentos*, en los que, aun cuando las sanciones ya no eran apoyadas por la mayoría de los miembros del Consejo, no se retiraban porque Estados Unidos y Reino Unido no permitían la aprobación de una resolución que las diera por terminadas.

### **3.1 Contexto de participación en 1997 y 1998: Estado de la política de Japón sobre seguridad y paz en Naciones Unidas**

*Impacto de la aprobación de la Ley relativa a la cooperación con Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, y otras operaciones 1992*

Después del retiro del primer proyecto de ley que se había promovido en 1990, el Ministerio de Relaciones Exteriores había seguido haciendo esfuerzos para aumentar su participación en este tipo de actividades, y en especial después de la crisis provocada por el manejo de su política relacionada con Iraq durante la Guerra del Golfo.

El interés del Ministerio en mejorar esa participación era fortalecer su influencia multilateral, mediante mayor reconocimiento de Japón como potencia, lo que le permitiría participar en la toma de decisiones internacionales con las grandes potencias, además de dar mayor sustento a su posición de fortalecer el multilateralismo en temas de seguridad, pues mientras más recursos estén a disposición de Naciones Unidas, la Organización puede responder a un mayor número de situaciones, y resulta poco justificable que se recurra a medidas unilaterales, que suelen colocar a Japón en dilemas políticos. Además, incrementar la contribución de ese tipo ayuda a justificar su membresía en el Consejo.<sup>1</sup>

En septiembre de 1991 se introdujo un segundo proyecto en la Dieta, en el cual la posibilidad de participación de fuerzas de autodefensa se había sujetado a cinco principios, para evitar la presencia en situaciones en que tuvieran que recurrir a la fuerza de manera contradictoria con los preceptos constitucionales. Al asegurar esto se lograría la aprobación de partidos como el Kōmeitō (公明党) y el Social Demócrata. Estas cinco condiciones no difieren en gran medida con la práctica internacional de la operaciones de paz, excepto en dos puntos: (1) la prerrogativa de retirar el contingente cuando las condiciones de consentimiento de las partes, o la imparcialidad de la operación dejen de existir y (2) el alcance de la “autodefensa”, que para Naciones Unidas incluye defender camaradas, personal a cargo, el puesto, el convoy y el arma, mientras que la ley japonesa

---

<sup>1</sup> GEORGE, Aurelia. “International Peacekeeping and Japan’s Role”. Asian Survey Vol. XXXV, N° 12. December 1995. p. 1108-1110.

lo entiende como la defensa del soldado individualmente<sup>2</sup>. Los cinco principios eran los siguientes:

1. La existencia y mantenimiento de un cese al fuego entre las partes del conflicto,
2. El consentimiento de las partes en conflicto tanto de la operación como de la participación japonesa
3. La imparcialidad de la operación
4. El uso del arma sólo está permitido para protegerse a sí mismo y a otros efectivos de las Fuerzas de Autodefensa presentes con ellos en el mismo punto.
5. Cuando cualquiera de las primeras tres condiciones deja de existir, la participación japonesa puede suspenderse o terminarse.<sup>3</sup>

La aprobación de esta ley contribuyó al proceso de construcción de consenso en la política interna en relación con el posible papel de Japón en un orden internacional en el que el Consejo estaba siendo central en la toma de decisiones de seguridad internacional. La ley implicaba certidumbre con respecto a los límites que deberían mantenerse en caso de cualquier participación de Fuerzas de Autodefensa en el exterior. De acuerdo con Ueki, el debate revivió el concepto de “política centrada en Naciones Unidas” de una manera que empezaba a transformar el pacifismo constitucional.<sup>4</sup> Después de la aprobación de la Ley, los primeros oficiales enviados al exterior participaron en la Autoridad de Transición de Naciones Unidas para Camboya (UNTAC).

---

<sup>2</sup> DRIFTE, Reinhard. *Japan's Quest for a Permanent Security Council Seat. A Matter of Pride or Justice?* London & New York: MacMillan Press & St. Martin's Press; 2000. p. 90. UEKI, Yasuhiro. "Japan's UN Diplomacy: Sources of Passivism and Activism". CURTIS, Gerald L. ed. *Japan's Foreign Policy After the Cold War. Coping with Change*. New York/London: Studies of the East Asian Institute. Columbia University; 1993. p. 360.

<sup>3</sup> HEINRICH, L. William Jr. Akino SHIBATA & Yoshihide SOEYA. *United Nations Peace-Keeping Operations. A Guide to Japanese Policies*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press; 1999. p. 61-65.

<sup>4</sup> UEKI, p. 360.

**Cuadro 3.1 Participación japonesa en operaciones de paz de 1991 a 1997**

<b>Periodo</b>	<b>País o zona</b>	<b>Operación</b>	<b>Personal</b>	<b>Actividad</b>
1991	Frontera entre Iraq y Kuwait	UNIKOM	1 funcionario de Cancillería	Observador desarmado
1991-92	Camboya	UNAMIC	1 funcionario de Cancillería	Preparar UNTAC
1992	Angola	UNAVEM II	3 civiles	Observadores electorales
1992-93	Camboya	UNTAC	8 oficiales de las FAD	Observadores militares
			41 civiles	Observadores electorales
			75 policía civil	Vigilancia policial
			600 ingenieros de las FAD	Construcción
1993-95	Mozambique	ONUMOZ	5 oficiales de las FAD	Enlace
			48 miembros de las FAD	Control de transporte
			15 civiles	Observadores electorales
1994	El Salvador	ONUSAL	15 civiles	Observadores electorales
1994	Zaire	Refugiados ruandeses	22 FAD/Cancillería	Enlace
		Operación de ayuda	283 FAD	Servicio médico y sanitario
1996-	Los Altos del Golán	UNDOF	118 FAD	Trasporte aéreo
			2 FAD	Enlace
			43 FAD	Transporte

Fuente: Anexo 1. En: HEINRICH, L. William Jr. Akino SHIBATA & Yoshihide SOEYA. *United Nations Peace-Keeping Operations. A Guide to Japanese Policies*. Tokyo, New York, Paris: United Nations University Press; 1999.

Como se puede observar en el Cuadro 3.1 las operaciones que puede llevar a cabo el personal japonés incluye la observación electoral, la orientación en funciones de administración pública (servicios médicos, política, transportes, comunicaciones, construcción) y trabajo humanitario (asistencia, rescate y repatriación de refugiados), pero no se permite la participación para monitoriar ceses al fuego, patrullar zonas

desmilitarizadas, controlar flujos de armas, recolectar y deshacerse de armas abandonadas, garantizar el respeto de fronteras y facilitar el intercambio de prisioneros de guerra.<sup>5</sup>

Estas limitaciones eran fuente de críticas de Reino Unido y Francia, países que más que ser importantes contribuyentes a operaciones, son los primeros vulnerados por el argumento de que los cinco miembros permanentes del Consejo ya no reflejan la distribución actual del poder. Es decir que su crítica a Japón es más bien una defensa de la posición propia. De los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que contribuían con personal en 1998, Francia ocupaba el 9º lugar, Estados Unidos el 11º, Reino Unido el 13º, la Federación Rusa el 17º y China el 48º. Según esta misma fuente, el lugar de Japón era el 44º.<sup>6</sup> Estas cifras demuestran que mayores contribuyentes de personal no son los permanentes, por lo que el argumento de que esa aportación es una condición política necesaria para aspirar a un puesto permanente, o a un papel más importante en materia de seguridad en el mundo no se sustentaba en 1998, y conforme ha pasado el tiempo parecen sustentarse menos, como se puede observar en el cuadro 3.2 que registra a los diez principales contribuyentes de personal a las operaciones de paz, entre los cuales no se encuentra ningún miembro permanente de Naciones Unidas.

**Cuadro 3.2 Principales contribuyentes a operaciones de paz actualizado hasta septiembre 2000**

<b>Lugar</b>	<b>País</b>	<b>Efectivos militares</b>	<b>Policía civil</b>	<b>Observadores militares</b>	<b>Total en operaciones de Naciones Unidas</b>
1	India	3816	661	30	4507
2	Nigeria	3201	219	19	3439
3	Jordania	2531	850	19	3400
4	Bangladesh	2134	156	72	2362
5	Ghana	1572	301	33	1906
6	Australia	1580	99	31	1710
7	Pakistán	774	367	68	1209
8	Kenya	1130	36	31	1197
9	Polonia	990	62	25	1077
10	Nepal	890	124	23	1037

Fuente: The Preparedness Gap: Making Peace Operations Work in the 21st Century. Policy Report of the UN Association of the USA. 2001. p. 27

<sup>5</sup> HOOK Glenn D. (et al.). *Japan's International Relations*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group; 2001. p. 324-325. y DRIFTE, 90.

<sup>6</sup> Global Policy Forum. <http://www.globalpolicy.org/security/peacekpg/pktp98-2.htm> Citado en: DRIFTE, p. 91.



En Estados Unidos, cuando el poder ejecutivo pasó de George Bush a William Clinton, la posición con respecto a las limitaciones de la participación japonesa en OMP, cambió relativamente, pues las aportaciones japonesas eran vistas con buenos ojos por las restricciones que imponía el Congreso estadounidense; al mismo tiempo, los ejecutivos de ambos países buscaban formas de utilizar la complementariedad en materia de defensa que han desarrollado a raíz del Tratado de seguridad bilateral, para contribuir conjuntamente a operaciones de paz (transporte aéreo y comercial, habilidades y capacidades políticas y administrativas, por ejemplo).<sup>7</sup> No obstante, se mantenía la estrategia de presión política. En julio de 1994, el Senado aprobó dos resoluciones condicionando el apoyo a la aspiración japonesa a un puesto permanente en el Consejo, a contribución completa a OMP.<sup>8</sup>

Al hablar de la presión estadounidense a una mayor participación militar japonesa, conviene tener en cuenta, que también Estados Unidos ha establecido condiciones a su participación, que restan eficiencia a las operaciones, entre las cuales está que sus tropas no se encuentren bajo comando de Naciones Unidas.<sup>9</sup>

La reacción de otros países del grupo occidental, como Australia, Nueva Zelanda y Canadá, que participan en operaciones desde antes de la nueva ola posterior a la Guerra Fría, recibieron con agrado la disposición japonesa a aumentar su cooperación.<sup>10</sup> Para China, la República de Corea, la República Democrática de Corea y Singapur, la aprobación de la ley fue vista con preocupación por considerar que la participación de las FAD en OMP podría abrir la puerta a la remilitarización de Japón. Estas reservas se atenuaron después de la participación exitosa de Japón en la operación de Camboya.<sup>11</sup>

En la política interna de Japón, desde 1993, después de que el Partido Liberal Demócrata sufriera una derrota electoral que le obligara a gobernar con gabinetes de coalición, se pudo observar que el hecho de que los partidos con posiciones más pacifistas participaran en el gobierno había tenido un doble efecto: por una parte obligó a

---

<sup>7</sup> GEORGE p. 1112-1114.

<sup>8</sup> DRIFTE p. 79-82.

<sup>9</sup> “The Clinton Administration’s Policy on Reforming Multilateral Peace Operations” Bureau of International Organizations Affairs. Department of State Publication N° 10161 1994. Directive 25, 25 May 1994. En: *Ibid.* p. 76.

<sup>10</sup> GEORGE 1114.

<sup>11</sup> *Ibid.*; DRIFTE 82.

dichos partidos a moderar su crítica sobre la constitucionalidad de las FAD y por la otra ha permitido mantener las limitaciones a la participación de los efectivos japoneses en el exterior.<sup>12</sup> Es decir que aunque se trate de partidos minoritarios, el hecho de que el partido con la minoría más grande los necesitara para formar el gabinete, hacía que sus puntos de vista fueran tomados en cuenta.

Algunas de las señales de estas nuevas influencias al interior del gobierno japonés son las siguientes. En 1994, el Primer Ministro Murayama, del Partido Socialista de Japón, declaró en su discurso ante la Dieta que la participación japonesa en operaciones de paz era cooperación para la solución pacífica de conflictos regionales y respuesta a problemas humanitarios. De manera similar, Takemura Masayorhi, secretario jefe de gabinete de la administración Hosokawa ( del Nuevo Partido Pionero: *Shintō Sakigake* 新党先駆け), afirmaba que Japón debía fortalecer sus contribuciones no militares y mejorar su posición como potencia civil mundial.<sup>13</sup>

La situación de inestabilidad en la política interna, aunada a serios problemas económicos y la crisis financiera que estalló en 1992 y que persistía hacia fines de la década, no era una situación propicia para un mayor activismo internacional. Los políticos se conducían con cautela sobre cuestiones como la aspiración de Japón a un puesto permanente y sobre la participación japonesa en operaciones de paz.<sup>14</sup> Esto se puede observar en encuestas entre miembros de la Dieta, sobre la aspiración japonesa, en la que 58% de los del PLD y 31% de los del Partido Socialista de Japón no respondieron a las preguntas de la encuesta que se llevó a cabo antes de la celebración de las primeras elecciones bajo el sistema electoral de un solo miembro por distrito.<sup>15</sup>

### *Activa participación en Camboya*

Después del descalabro que había representado la falta de reconocimiento de la importancia de su contribución en el caso de Iraq, la participación de Japón en el

---

<sup>12</sup> GEORGE p. 1105 y 1108

<sup>13</sup> *Ibid* p. 1106.

<sup>14</sup> IMMERMANN, Robert M. "Japan in the United Nations". En: BROWN BULLOCK, Mary & CRAIG Garby. *Japan a New Kind of Superpower?* Washington D.C./Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press/ The Woodrow Wilson Center Press. p. 190.

<sup>15</sup> Asahi Shimbun, 6 septiembre de 1994, edición matutina, p. 2. Citado en: AHN, C. S. "Government-Party Coordination in Japan's Foreign Policy-Making. The Issue of Permanent Membership in the UNSC". *Asian Survey* Vol. XXXVII, N° 4, April 1997. p. 376-377.

proceso de paz y el establecimiento de un gobierno nuevo en Camboya, daría la oportunidad de demostrar la disposición de Japón a responder a las necesidades de seguridad internacional, no solo aportando recursos económicos, sino privilegiando los propios medios y valores: privilegiando la negociación a la confrontación, fortaleciendo el papel de Naciones Unidas y atendiendo necesidades de reconstrucción.

Entre 1988 y 1991 se llevaron a cabo negociaciones entre las partes en conflicto en Camboya, que culminaron en lo que se conoce como los Acuerdos de Paz de Paris. Además de Francia e Indonesia que habían copresidido la Conferencia de Paz, habían facilitado las negociaciones, los miembros permanentes del Consejo, y otros doce países interesados, entre ellos Japón.

El Consejo de Seguridad creó la Autoridad de Transición de Naciones Unidas para Camboya (UNTAC) para contribuir a la aplicación de los Acuerdos, que implicaban el cese al fuego, compromiso de no recibir asistencia militar extranjera y la desmovilización y desarme de las fuerzas militares de las partes. Para tales efectos, el mandato de UNTAC, además de supervisar el cese al fuego, también incluía la verificación de la retirada y el no regreso de las fuerzas militares extranjeras; el retiro, desarme y desmovilización de las cuatro facciones de fuerzas armadas; la localización y confiscación de armas y provisiones militares; la conducción de elecciones; la protección de derechos humanos; la asesoría en administración civil; la repatriación y reasentamiento de refugiados y desplazados internos; asistencia en desminado y entrenamiento para desminado; la rehabilitación de infraestructura esencial y el inicio de la reconstrucción económica.<sup>16</sup> Cuando fue aprobada, esta operación era la más compleja y grande que Naciones Unidas había establecido.

Como integrante del grupo de países que llevaron a cabo actividades de mediación, “Japón hizo una contribución considerable a los mecanismos para construir confianza y generar consensos en apoyo del proceso de paz”. Una vez creada UNTAC, no sólo contribuyó financieramente, pero sus aportaciones económicas fueron

---

<sup>16</sup> HILL, Stephen & Shahin MALIK. Peace Keeping and the UN. p. 74-75

considerables, lo cual dio lugar a que el administrador de la operación fuera un funcionario internacional de nacionalidad japonesa: Akashi Yasushi.<sup>17</sup>

La operación en Camboya representaba una buena oportunidad para la política exterior japonesa porque:

- El conflicto tenía altas posibilidades de solución dado que las fuerzas externas que habían apoyado a las partes estaban interesadas en lograr una solución negociada (China, URSS/F. Rusa y Vietnam).
- Se trataba de una operación bajo la autoridad de Naciones Unidas, lo cual facilitaba la aceptación tanto interna como de países asiáticos que podrían temer al activismo japonés.
- Japón, como país distinto a aquellos que habían estado involucrados en la disputa, podía colocarse como un actor neutral en cuanto a los intereses en conflicto a fin de contribuir con acciones de mediación.
- Se trataba de un asunto en Asia, por lo que se entendía el especial interés de un país de la región, como era el caso de Japón.<sup>18</sup>

Japón contribuyó con una propuesta que complementaba la hecha por los cinco miembros permanentes en 1991, para fortalecer el papel de Naciones Unidas en la verificación de la desmovilización de las partes y creando un mecanismo de protección de los derechos humanos. Tiempo después, cuando surgieron dificultades para lograr que el Khmer Rouge se sujetara a los compromisos derivados de los Acuerdos de París, Japón y Tailandia intervinieron para persuadirlo de no clausurar la vía política.

Además del interés en la solución pacífica del conflicto, en reforzar los medios de Naciones Unidas, también se pudo observar la aplicación práctica de las ideas que Japón sobre el establecimiento de las condiciones para una paz permanente: en junio de 1992 Japón fue sede de la Conferencia Internacional para la Reconstrucción de Camboya.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> HEALY, Damián “Japan’s contribution to UNTAC”, in Alex MORRISON and Janes Kira (eds). UN Peace Operations and the role of Japan. Clementsport: The Canadian Peacekeeping Press 1996, p. 85. Citado en DRIFTE p. 71.

<sup>18</sup> *Ibid.* 71.

<sup>19</sup> UEKI p. 363-365.

La preferencia japonesa por las soluciones pacíficas volvió a manifestarse en 1998, cuando la diplomacia nipona facilitó la solución de un conflicto después de un golpe de estado del segundo Primer Ministro Hun Sen contra el Príncipe Ranariddh. La mediación japonesa contribuyó a que la situación se resolviera mediante elecciones. En las discusiones en el Consejo, Japón y China evitaron que se creara una situación de confrontación y aseguraron que se incluyera la participación de los actores principales en la elección.<sup>20</sup>

### *Manifestaciones de Japón como “potencia civil global”*

De acuerdo con los discursos de los representantes japoneses ante la Asamblea de Naciones Unidas, y su participación en las discusiones sobre el papel de la organización en cuestiones de paz y seguridad, Japón privilegia la diplomacia preventiva; el logro de soluciones negociadas entre las partes, antes que la imposición de términos de paz y la atención a las cuestiones de desarrollo económico, social y humanitarias, para lograr situaciones de paz sostenibles. Esta política coincide con lo que hemos definido en el primer capítulo como una política que descansa en el “poder suave” y que llevaría a un país con suficiente capacidad a ser una “potencia civil global”.

Con esta perspectiva, en 1998, Japón convocó a la Conferencia Internacional de Tokio sobre la estrategia preventiva, en la que se enfatizó la necesidad de un enfoque comprensivo de la seguridad, que habría de dedicar esfuerzos especiales a la prevención: el control de armas y el desarme, la atención a la inestabilidad social y su relación con la pobreza, a las amenazas globales como el deterioro del medio ambiente y al terrorismo “que en el mundo de la post Guerra Fría, impone grave preocupación a nuestra seguridad”; además del apoyo al establecimiento de la Corte Penal Internacional.<sup>21</sup>

La relación que hacía Japón a mediados de los noventas, entre paz y desarrollo, le llevó a adoptar el concepto de seguridad humana, que había causado

---

<sup>20</sup> SEKI Tomoda, “Cambodia de ki o haku Nihon gaiko” (カンボジアで気をはく日本外交) El activismo de la diplomacia japonesa en Camboya) *Chuokoron*. October 1998. p. 90-91. Citado en: DRIFTE, p. 72.

<sup>21</sup> OBUCHI Keizo. “Hacia el logro de la paz, el desarrollo y la Reforma de Naciones Unidas”, Discurso del Primer Ministro de Japón. En el 53º Periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas. p. 1.

grandes divisiones entre los miembros de la Organización y que no contaba con una definición clara compartida por todos. De acuerdo con el Discurso del Primer Ministro Murayama Tomiichi, ante la Asamblea General, con motivo del 50° Aniversario de la ONU:

Naciones Unidas tiene un papel cada vez más importante... en la construcción de la paz y la prosperidad mundiales. Lo que se requiere de nosotros a fin de que Naciones Unidas juegue ese papel es que no limitemos nuestro interés al nivel del estado-nación, sino que enfoquemos nuestros esfuerzos en el bienestar de todos y cada uno de los 'ciudadanos de la tierra' ... Por ende un nuevo concepto –la seguridad humana- además de la seguridad nacional, ha surgido como gran reto de Naciones Unidas. Este concepto que implica respeto a los derechos humanos de cada ciudadano de la tierra y la protección de cada uno de nosotros de la pobreza, la enfermedad, la ignorancia, la opresión y la violencia, coincide con mis propios principios políticos.<sup>22</sup>

De manera similar, el Primer Ministro Obuchi Keizo, en 1998 habló de la paz y el desarrollo como dos caras de una misma moneda, destacó que los retos del desarrollo son los más grandes que enfrentará la comunidad internacional en el siglo XXI y opinó que para atenderlos habrá que solucionar no sólo los problemas económicos, sino también los aspectos sociales como los derechos humanos y el buen gobierno.<sup>23</sup>

A pesar de que la visión japonesa de seguridad, tal como se ha descrito arriba, es amplia al igual que la propuesta por el Secretario General Boutros Ghali, en su “Programa para la Paz”, la reacción japonesa a ese documento fue más bien crítica. El documento propuesto por Boutros Ghali fue examinado por la Asamblea y el Consejo a lo largo de la década; sus propuestas fueron reelaboradas y algunas de ellas se pusieron en práctica. Durante estas discusiones Japón se manifestó en contra de la intervención de Naciones Unidas en situaciones de conflicto en las que no existiera el consentimiento de las partes. En palabras del ex-Representante Permanente Hatano Yoshio, es preferible una paz injusta que una paz impuesta.<sup>24</sup>

*Participación japonesa en la reforma de Naciones Unidas y su aspiración a un puesto permanente del Consejo de Seguridad*

---

<sup>22</sup> The UN at 50. Statements by world leaders. New York 22-24 October 1995. UN reproduction Section NY. 1996. p. 57-58.

<sup>23</sup> OBUCHI, p. 1 y 4.

<sup>24</sup> DRIFTE, p. 87.

En 1993, el Secretario General solicitó a los miembros sus opiniones sobre la reforma del Consejo de Seguridad. En su respuesta de julio de 1993 el gobierno de Japón informa que “Japón está preparado para hacer todo lo posible para cumplir con sus responsabilidades en el Consejo de Seguridad”. Esta declaración fue considerada como la primera declaración pública de la aspiración de Japón a ocupar un puesto permanente en ese órgano.

La respuesta destacaba la activa participación de Japón en el Consejo y enfatizaba que dicha acción debe ser representativa de todos los Miembros de la Organización para mantener su legitimidad y credibilidad. Antes de manifestar su disposición, Japón hace notar la necesidad de mantener un enfoque integral de las cuestiones que conciernen a la paz y a la seguridad y de involucrar activamente a los países que pueden asumir responsabilidades para la aplicación de las resoluciones:

Las funciones del Consejo deben ser reforzadas. El Consejo debe ofrecer un foro en el que se pueda tomar un enfoque comprensivo de los asuntos relativos a la paz y la seguridad del mundo. En este sentido, aquellos países que son claramente capaces de asumir responsabilidad por la aplicación de sus resoluciones, por ejemplo, haciendo contribuciones financieras, deben ser involucrados más activamente en el proceso de toma de decisiones a fin de asegurar que las resoluciones que adopta el Consejo sean de hecho aplicadas.

El Consejo debe ser reestructurado con base en las consideraciones antes mencionadas. En particular, es importante que aquellos países que tengan tanto la voluntad como capacidad adecuada para contribuir a la paz mundial y a la estabilidad sean comprometidos activamente; siendo este el caso, el Consejo de Seguridad y, a final de cuentas las Naciones Unidas en su conjunto, serán seguramente fortalecidos. En este contexto, Japón está preparado para hacer todo lo posible para cumplir con sus responsabilidades en el Consejo de Seguridad.<sup>25</sup>

Esta declaración fue hecha precisamente en el mes de la derrota electoral del PLD, es decir que fue elaborada bajo el gobierno de dicho partido. Al año siguiente, no obstante la existencia de un gabinete de coalición, la posición sobre la aspiración se mantuvo y se expresó con mayor claridad. En su discurso ante la Asamblea General en 1994, el Ministro de Relaciones Exteriores declaró que: “Manteniendo la filosofía básica de Japón en lo que toca a las contribuciones internacionales [para la paz y la solución de

---

<sup>25</sup> “Views of the Government of Japan on the Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council” 6 de julio de 1993. (Publicado como documento de Naciones Unidas. Proporcionado por la Embajada en México de Japón). párrafos 6 y 7.

problemas económicos y sociales] deseo declarar que Japón está preparado, con el endoso de muchos países, a asumir su responsabilidad como un miembro permanente del Consejo de Seguridad”.<sup>26</sup>

De manera pública y oficial, el gobierno de Japón argumenta que su aspiración es una consecuencia natural de su crecimiento como potencia económica, lo cual conlleva una responsabilidad de contribuir con el bienestar de la comunidad internacional, sin embargo existen otros elementos tanto prácticos como simbólicos que permiten explicar que se haya adoptado esa decisión y que sea una de las prioridades actuales de Japón en Naciones Unidas.

De acuerdo con Drifte, Immerman e Ian Hurd, la principal razón por la que Japón espera lograr un puesto permanente es por prestigio. Hurd explica que la membresía en el Consejo, así como la del Grupo de los 7, es “un recurso internacional escaso que confiere estatus inmenso”.<sup>27</sup> Para Japón, que ha tenido como prioridad después de 1945 ser aceptado en la comunidad internacional, ganar el reconocimiento como potencia mundial al ser miembro permanente del Consejo sería un logro histórico.

Immerman hace notar que en su forma de presentar la candidatura, y en su actuación en el Consejo cuando ha sido miembro no permanente, no parece estar interesado en promover políticas nacionales específicas o cuidar intereses que puedan ser afectados por los actuales miembros permanentes.

A pesar de esas observaciones, la membresía permanente de Japón, le reportaría claros beneficios concretos:

- No tendría que someterse a votaciones y correr el riesgo de ser derrotado, como sucede en la situación actual cada que pretende ser miembro electo;
- podría participar en las consultas privadas de los miembros permanentes, en las que se decide gran parte de los asuntos importantes de seguridad;
- tendría acceso a mayor información;
- se beneficiaría de la práctica de otras organizaciones que conceden una presencia más frecuente en sus órganos de composición limitada a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

---

<sup>26</sup> Discurso del Ministro de Relaciones Exteriores Kono, en el 49° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 27 de septiembre de 1994.

<sup>27</sup> HURD, Ian. “Security Council Reform”. p. 148-149. Citado en: DRIFTE, 95



- (el beneficio del veto no puede ser considerada aquí porque no se puede suponer que si se diera una reforma para permitir nuevos miembros permanentes esa prerrogativa se mantendría).

A nivel de la política interna, no se puede decir que haya un apoyo claro a la citada aspiración, debido a que se le vincula con el asunto de la participación en las operaciones de paz.

Los avances en los trabajos de la reforma del Consejo parecían dinámicos entre 1993 y 1995, pues se esperaba poder lograr algún acuerdo para el 50° Aniversario de la Organización. Después de esas fechas, los avances han sido muy lentos y cabe esperar que no se logren resultados en el corto y mediano plazos. Sin embargo, algunas de las críticas de falta de transparencia han sido atendidas, atenuando un poco la presión para llegar a un acuerdo sobre la reforma del Consejo.

Una de estas medidas informales ha sido la creación de mecanismos de consulta con los países contribuyentes a operaciones de paz, de manera que se les pueda involucrar en la toma de decisiones relacionada directamente con la conducción de las acciones de la operación. Japón se ha beneficiado de este mecanismo, lo cual implica que aun cuando no se logre la reforma, ha logrado mayor participación.

En síntesis, como hemos visto en esta sección, la posición de la política multilateral de Japón después del revés que implicó la Guerra del Golfo, parece haber recuperado su prestigio internacional, y parece haber seguido avanzando hacia la construcción de su política exterior basada en el “poder suave”. En el análisis sobre su participación en el Consejo, se verá si esta caracterización de la política de Japón se vio reflejada cuando se llevaron a cabo los debates sobre Iraq.

### ***3.2 1997: Las diferencias de Iraq con UNSCOM y las sanciones focalizadas***

En 1997 y 1998 se dieron tres diferentes “crisis de inspección”, por diferencias entre las autoridades iraquíes y UNSCOM (Comisión Especial de Naciones Unidas), primero sobre los lugares que debían ser examinados, después con motivo de la participación de inspectores de nacionalidad estadounidense que las autoridades iraquíes

alegaban que llevaban a cabo labores de espionaje que vulneraban su soberanía y seguridad nacional y que eran ajenas al mandato de la Comisión y finalmente por la designación de ocho recintos presidenciales a ser objeto de inspección, debido a que en estas circunstancias no se daría por concluido el desarme y por tanto las sanciones, el Consejo no llevó a cabo el examen de cumplimiento integral de las obligaciones de Iraq.

El punto más álgido sobre la cuestión de la inspección ocurrió en diciembre de 1998, cuando el Consejo de Seguridad estaba preparando en consultas informales dicho examen de cumplimiento, con miras a establecer un calendario para el levantamiento de las sanciones. Estas consultas tuvieron que ser interrumpidas por la decisión de Estados Unidos y Reino Unido de bombardear Iraq, cuando ese país estaba cooperando con los inspectores y estaba habiendo avances.

En esta sección se examinarán los debates de 1997, en los que las consecuencias fueron la imposición de sanciones adicionales, y en la siguiente los de 1998 que se centraron en el uso de la fuerza.

### *Evolución sobre el uso de sanciones en los noventas*

A principios de los noventa, despertó en Naciones Unidas una ola de imposición de sanciones, estrechamente relacionada con los casos en los que se autorizó el uso de la fuerza: sanciones económicas generales contra Iraq (1990-2003), Serbia y Montenegro (1992-), un embargo aéreo y de armas contra Libia en 1992 y sanciones generales a partir de 1993, embargos de armas contra los países de la exYugoslavia (1991), Somalia (1992), Liberia (1992) y Ruanda (1994), así como un embargo de armas y petróleo contra Haití y contra la UNITA (Movimiento para la independencia total de Angola) en 1993.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> ROBERTS, p. 317 y CORTRIGHT & LOPEZ, *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*, 2000, p. 2.; MESA e ISASI, *Estados Unidos e Iraq: Prólogo...* p. 12.

Los análisis dentro y fuera de la Organización a finales de la década, llegaban a conclusiones dispares sobre los efectos de estas medidas como elemento de política internacional. Estos análisis permeaban el ambiente en el que se discutía durante las crisis de inspección de 1997 y 1998, por lo que conviene hacer un recuento de la evolución del uso de sanciones en los 90, antes de iniciar la exposición de los propios debates sobre Iraq.

Robert Pape explica que entre 1960 y 1970 había un consenso en la academia respecto de la falta de efectividad de las sanciones, que fue sustituido por un optimismo cauteloso entre 1980 y 1990. Así por ejemplo, Ann Elliot escribió en 1998 que:

“el optimismo se basa en el hecho de que con el fin de la Guerra Fría, ahora puede ser posible para Naciones Unidas actuar en defensa de la seguridad colectiva y proteger normas internacionales, como estaba previsto originalmente. La esperanza es que el multilateralismo, combinado con la legitimidad relativamente mayor que se concede a las acciones de Naciones Unidas para hacer cumplir sus decisiones pueda restablecer el nivel de influencia de las sanciones.”<sup>29</sup>

Robert Pape consideraba sin embargo, que el análisis de los casos en que se han adoptado estas medidas, seguían mostrando que su adopción no es eficaz ni eficiente.<sup>30</sup> De igual manera, Anthony Parsons opinaba que la historia mostraba la poca utilidad de las sanciones: “se les evade, fortalecen la resistencia del bloqueado, sólo castigan inocentes, o se tardan tanto tiempo en surtir efecto que para entonces la situación por la que se impusieron ha cambiado de forma.”<sup>31</sup>

De acuerdo con Cortright y Lopez, hubo algunas generalizaciones que dominaron la discusión sobre las sanciones en los noventas:

---

<sup>29</sup> ELLIOT, Kimberly Ann. “The Sanctions Glass”. *International Security* Vol 23 N° 1 Summer 1998 p. 59

<sup>30</sup> PAPE, Robert. “Why Economic Sanctions Still Don’t Work” *International Security* Vol 23 N° 1 Summer 1998 p. 77.

<sup>31</sup> PARSONS, Anthony *The Security Council an uncertain future*. David Aavies Memorial Institute of International Studies. Occasional Paper N°8. 1994. p. 8. Véase también la recopilación de opiniones y argumentos del momento sobre los inconvenientes del uso de sanciones en Mesa e Isasi, Op. Cit. P. 13-15.

1. Estrangular económicamente a un país no necesariamente conduce al cambio de la conducta política de la dirigencia, por la que se impusieron las sanciones. Esto llevó a la conclusión de que las sanciones no sirven, o que son simplemente una forma de castigo o de represalia.
2. Esto sucede especialmente cuando se imponen en un país en el que la oposición no tiene capacidad, poder o no está en situación de hacer oír su voz o influir en la toma de decisiones. (Esto, en caso de que la oposición esté de acuerdo con el cambio que esperan quienes impusieron las sanciones).
3. Efectos negativos: afecta el comercio con terceros Estados. Como resultado, al final de la década se llevaban a cabo intensos esfuerzos por crear esquemas de sanciones orientadas a objetivos específicos que aumentaran la eficacia y redujeran los efectos negativos.
4. Naciones Unidas no cuenta con los recursos suficientes para evaluar y aplicar sanciones.
5. Existen diferencias entre los objetivos colectivos decididos por medio del Consejo de Seguridad, y los de los Estados Miembros de manera individual. Esto crea tensión especialmente para decidir cuándo se han cumplido los objetivos, y por tanto, cuándo levantar las sanciones.
6. Las intenciones: Aunque se tiende a pensar en las sanciones como una forma de coerción que evita el uso de la fuerza, hay quienes sugieren que las sanciones se usan para facilitar el éxito militar: preparan psicológicamente a la opinión pública del país que usa la coerción, y debilita al país contra el que van dirigidas sus acciones.
7. La evaluación de la utilidad, función o eficacia de las sanciones: Se ha usado el método estadístico y el casuístico y ambos alimentan la controversia.<sup>32</sup>

De la lista anterior, los puntos cinco y seis, sobre las intenciones y los objetivos de las sanciones son de especial importancia para evaluar la utilidad de tales medidas. Al respecto se puede identificar un enfoque más estrecho que evalúa el éxito de las sanciones a partir del cumplimiento de los objetivos específicos de cada caso, y otro en el

---

<sup>32</sup> CORTRIGHT & LOPEZ, p. 3-6 y 22.

que se trata de tomar en cuenta también la utilidad de esas medidas como forma: de estigmatizar a un actor internacional que ha transgredido normas internacionales comúnmente aceptadas, de contener o limitar o de enfatizar la validez de la norma transgredida.<sup>33</sup>

Dentro de Naciones Unidas, conviene contrastar las opiniones en el Consejo y las que prevalecían en la Asamblea. Pues mientras el consenso de la Asamblea General desde antes de esta ola de sanciones ha sido contrario al uso de la coacción económica como medio de inducir cambios en las políticas económicas, comerciales, sociales o políticas de los países,<sup>34</sup> en el Consejo prevalecen opiniones favorables al uso de las sanciones. Esto se explica en gran medida por el hecho de que la iniciativa de la imposición de estas medidas generalmente es de los países con mayores capacidades económicas a los de menor capacidad: en los noventa hubo 50 casos en los que se usaron las sanciones, doce veces mediante una decisión del Consejo de Seguridad y el resto por Estados Unidos y la Unión Europea.<sup>35</sup>

Conforme se divulgó la información sobre el deterioro de la situación humanitaria especialmente en Iraq –aunque también en otros casos, como el de Haití-- aumentó una sensación de “fatiga de sanciones” en el Consejo, y creció la oposición de organizaciones no gubernamentales, organismos especializados del sistema de Naciones Unidas y de una

---

<sup>33</sup> El enfoque estrecho es utilizado por ejemplo por Kimberly Ann Elliot y Gary Clyde Hufbauer, Jeffrey J. Schott, quienes utilizan métodos estadísticos para evaluar si las sanciones económicas utilizadas en 115 casos han sido exitosas. HUFBAUER et al. *Economic Sanctions reconsidered: History and Current Policy* 2d ed. Washington D.C. Institute for International Economics, 1990. Citado por Robert Pape, quien utiliza la misma metodología, pero con diferentes parámetros para hacer ver que no se puede afirmar que las sanciones sirven, cuando el logro de los objetivos de cada caso se consigue combinándolo con acciones militares.

Entre los partidarios de considerar posible utilidad de las sanciones por su función simbólica o de disuasión en otros casos a largo plazo, Véase por ejemplo:

- MACK Andrew & Asif Khan “The Efficacy of UN Sanctions” *Security Dialogue*. Vol. 31. N° 3. Sep 2000. p. 220, citado en MESA p. 15.
- MARTIN, Lisa L. & Jeffrey Laurenti. “The United Nations and the Economic Sanctions: Improving Regime Effectiveness”, paper of the United Nations Association of the United States of America, New York, August 1997, 19. citado en: CORTRIGHT & LOPEZ, p. 16.

<sup>34</sup> Mesa e Isasi citan por ejemplo la resolución 210 del 46° periodo de sesiones de la Asamblea General del 1991 “Medidas Económicas como medio de coerción política y económica contra países en desarrollo”. MESA e ISASI p. 23.

<sup>35</sup> ELLIOT, Kimberly Ann & Gery Clyde Hufbauer. “Effectiveness of Economic Sanctions: Same Song, Same Refrain? Economic Sanctions in the 1990s”. *Papers and proceedings of the 11<sup>th</sup> Annual meeting of the American Economic Association*, 3-5 January 1999, *American Economic Review* (May 1999): 403. En CORTRIGHT & LOPEZ. p. 13.

gran parte de los Estados Miembros de la ONU al uso excesivo y poco cuidadoso de esas medidas.

En 1995, con motivo del 50 aniversario de Naciones Unidas, se llevó a cabo un ejercicio mundial de evaluación del papel de la Organización. Como parte de esto, el Secretario General Boutros-Ghali publicó un “Documento de posición” presentado como suplemento a su “Programa de paz” de 1992, y al referirse al uso de las sanciones, hizo el siguiente diagnóstico:

- **Objetivos:** No siempre se establecen con claridad los objetivos, lo cual dificulta evaluar su logro y crea controversia. Además “habría que establecer claramente que el propósito de la imposición de sanciones no es castigar sino modificar una conducta política.
- **Vigilancia:** Existen dificultades para verificar el cumplimiento porque los países que deben abstenerse de comerciar o intercambiar no siempre están dispuestos a ser vigilados o monitoreados.
- **La cuestión ética:** Si perjudican las condiciones de vida de la población, causan otros efectos contraproducentes, hacen más necesaria la labor humanitaria, pero al mismo tiempo la obstaculizan, resulta lógico que se cuestione si el uso de las sanciones es legítimo en virtud de todos los objetivos de la Organización, los de paz y los de desarrollo.<sup>36</sup>

A pesar de las críticas sobre la falta de efectividad y los costos humanitarios, se seguía reconociendo a las sanciones como un recurso importante para responder a amenazas a la seguridad internacional, de tal manera que en 1998 se impusieron sanciones comprehensivas contra la UNITA, un embargo de armas contra el régimen de Milosevic en Serbia y en 1999 prohibición de viajes y sanciones financieras contra el régimen Talibán de Afganistán.<sup>37</sup>

Precisamente por reconocer a las sanciones como instrumento válido, pero con serias deficiencias, el citado documento de posición de Boutros Ghali, así como el

---

<sup>36</sup> BOUTROS-GHALI, Boutros *Un Programa de Paz 1995*. 2ª edición. “Suplemento”. Párrafos 66-70 en páginas 28 y 30. Publicado también como documento de la Asamblea General A/50/60 y del Consejo de Seguridad S/1995/1 fechado el 3 de enero de 1995.

<sup>37</sup> CORTRIGHT & LOPEZ. p. 3.

informe de Kofi Annan al Consejo en 1998, buscan atender las críticas proponiendo formas de mejorar su uso. Boutros Ghali propuso crear un mecanismo en la Secretaría General que haga una evaluación de las posibles consecuencias antes de que se adopten sanciones, vigile su aplicación, vaya ajustando las medidas para maximizar sus efectos y reducir los daños, garantice asistencia humanitaria y estudie medios para paliar las repercusiones negativas en la economía de terceros estados.<sup>38</sup>

Para cuando Kofi Annan ofrece sus recomendaciones, 1998, el debate ya se centraba en la discusión sobre las sanciones focalizadas o inteligentes. Al respecto, Annan considera que los embargos de armas pueden tener un efecto positivo al disminuir la capacidad militar de las partes y por tanto facilitar que busquen soluciones negociadas...

No obstante, las sanciones económicas [...] son un instrumento que tiene con demasiada frecuencia efectos poco diferenciados y se aplica sin que previamente se hayan calibrado bien sus repercusiones y sin que se hayan determinado sus objetivos. En algunos casos los padecimientos que imponen a la población civil no guardan proporción con el probable efecto de las sanciones en la conducta de los protagonistas. Se necesita orientar mejor las sanciones para contribuir a que sean capaces de lograr el propósito que se pretende. Habría que utilizar más las sanciones dirigidas a los responsables políticos y a sus familiares, incluida la congelación de bienes personales y colectivos, así como las restricciones a los viajes.

#### *El caso de las sanciones contra Iraq*

Durante los debates que se analizarán más adelante, países como China y algunos africanos criticaron que en lugar de levantar parcialmente sanciones, cuando Iraq cumplía parcialmente, el Consejo tendía a imponerle metas cada vez más lejanas a las ya alcanzadas. Para contextualizar estas opiniones conviene recordar las condiciones de imposición de las sanciones y establecer cuál era el nivel de cumplimiento hacia 1997.

Después de la invasión de Iraq a Kuwait, el 6 de agosto de 1990, el Consejo adoptó la resolución 661 que prohíbe todo comercio con Iraq, incluyendo compra de petróleo y armas, asimismo suspende vuelos internacionales, prohíbe transacciones financieras y congela fondos iraquíes “para lograr que el Iraq cumpla con el párrafo 2 de la resolución 660 (1990)<sup>39</sup> y restablecer la autoridad de Kuwait”.<sup>40</sup>

---

<sup>38</sup> BOUTROS-GHALI. Op. Cit. párrafos 74-76, página 30-31.

<sup>39</sup> El párrafo operativo 2 de la resolución 660 “Exige que Iraq retire inmediata e incondicionalmente todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1° de agosto de 1990”.

<sup>40</sup> Párrafo operativo 2 de la resolución 661 del 6 de agosto de 1990.

Más tarde, aun después de que las fuerzas iraquíes abandonaron el territorio de Kuwait, el Consejo de Seguridad consideró necesario mantener en vigor el régimen de sanciones para hacer cumplir los términos del cese al fuego. Así, en la resolución 687 se establecieron nuevas condiciones para el retiro de las sanciones.

A partir de esa decisión, como hemos visto en el capítulo anterior, las discusiones en el Consejo desde 1991 versaron sobre el grado o nivel de cumplimiento por parte de Iraq de las condiciones impuestas, entre las cuales las más abordadas fueron las relativas al desarme. En esos debates se hablaba de la tensión entre retirar las sanciones por sus efectos humanitarios negativos y no retirarlas porque los compromisos sobre desarme no se habían cumplido plenamente. En este contexto, el programa de petróleo por alimentos podía ser sólo una medida intermedia temporal y no una solución real a la crisis humanitaria.

El nivel de apoyo a mantener las sanciones se fue diluyendo conforme Iraq cumplía con los requisitos de la resolución y fue dejando al descubierto el hecho de que los propósitos comunes expresados en la resolución no eran los mismos que los de Estados Unidos.

**Cuadro 3.3 Nivel de cumplimiento de la resolución 687 en 1997**

<b>Condición establecida por la resolución 687</b>	<b>Cumpli- miento</b>	<b>Comentario</b>
Reconocer de la integridad territorial de Kuwait y la demarcación de frontera	Si	En noviembre de 1994 reconoció la soberanía de Kuwait y sus fronteras
Aceptar la zona desmilitarizada	Si	Se estableció poco después del final de la Guerra del Golfo
Colaborar con el monitoreo y desmantelamiento de misiles balísticos, armas de destrucción en masa, químicas y biológicas.	Parcial	En 1993 aceptó monitoreo permanente. UNSCOM avanzó sustancialmente en misiles balísticos y armas químicas; aún hay dudas sobre capacidades biológicas y otras cuestiones
Eliminar capacidad nuclear	Si	OIEA certifica que no queda capacidad nuclear alguna
Regresar propiedad kuwaití	Parcial	Se ha regresado propiedad estatal. Hubo robo de equipo militar y bienes privados
Aceptar responsabilidad por daños de guerra	Parcial	No ha admitido responsabilidad pero se han pagado daños con el fondo de compensación
Repatriar personas desaparecidas	Parcial	Han regresado, aunque sigue habiendo varios cientos de kuwaitíes desaparecidos
Renunciar a actos de terrorismo	No	No lo ha declarado formalmente, pero no hay evidencia de apoyo de Iraq a terroristas internacionales.

Fuente: Eric Hiskins. "The Humanitarian Impact of Economic Sanctions and War in Iraq" in Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez, and Lary Minear, eds. *Political Gain and Civilian Pain*:



Al observar que el grado de cumplimiento por parte de Iraq de las condiciones impuestas en la resolución hubiera justificado el retiro de las sanciones, parece evidente que la estrategia de Estados Unidos –principal miembro del Consejo que impedía dar fin al régimen de sanciones—tenía objetivos diferentes a los declarados en el Consejo. La estrategia de la administración de Clinton buscaba neutralizar a Iraq para que no fuera una amenaza contra los estados del Golfo o Arabia Saudita,<sup>41</sup> y para ello esperaba debilitar a Iraq mediante las sanciones y el asedio estratégico que consistía en vigilancia y patrullaje aéreo, ataques periódicos y otras acciones militares periódicas de mayor envergadura.<sup>42</sup>

Desde las primeras sesiones de examen de cumplimiento de la resolución había miembros del Consejo que abogaban por un enfoque basado en el uso de sanciones bajo un “modelo de negociación” según el cual el cumplimiento parcial debe ser motivo de reciprocidad para generar una dinámica de cooperación en la resolución de un conflicto.<sup>43</sup> Esta posición del levantamiento progresivo de las sanciones fue rechazada tajantemente por Estados Unidos y Reino Unido que afirmaban que eso equivaldría a premiar a Iraq por no cooperar con las inspecciones. Para finales de la década y en los primeros años de 2000 –cuando Estados Unidos había perdido gran parte del apoyo y proponía la imposición de sanciones “inteligentes”-- aquellos que antes habían defendido la necesidad de retiros parciales de las sanciones, defendían el retiro completo de dichas medidas.

En esta situación en la que se mantiene una decisión aun cuando ya no cuenta con apoyo, se empezó a hablar de que las reglas de procedimiento del Consejo tienen una falla al permitir un “veto para revertir” una decisión previa (*reverse veto*),

---

<sup>41</sup> PARSONS, p. 8.

<sup>42</sup> MESA e ISASI. p. 26.

<sup>43</sup> Patrick Clawson explica que hay dos enfoques en la imposición de sanciones: según el enfoque de castigo, las sanciones deben lograr la rendición o el cumplimiento no negociado de condiciones, y si no lo logran entonces se recurriría a imponerlos por medios militares. En el “modelo de negociación”, según Cortright y Lopez, las sanciones buscan persuadir al diálogo y a la negociación. Véase CORTRIGHT & LOPEZ. p. 29. Sin embargo, conviene hacer notar que aún en el modelo de negociación, no se trata de una negociación entre iguales de acuerdo con condiciones naturales de ambas partes, se trata en cambio de debilitar a una de las partes para imponerle condiciones.

pues si bien para imponer sanciones a Iraq había hecho falta contar con **9** votos, incluyendo los 5 votos concurrentes de los Miembros permanentes, para mantener las sanciones bastaba la voluntad de solo uno de ellos... y había dos: Estados Unidos y Reino Unido.<sup>44</sup> Esta forma forzada de mantener las sanciones contribuyó también a que la política angloestadounidense perdiera legitimidad.

*Junio de 1997: Primera advertencia de sanciones focalizadas*

Los incidentes que habían existido desde la creación de la Comisión Especial (UNSCOM) entre esa instancia e Iraq continuaban, pues ese país seguía defendiendo su derecho a garantizar su seguridad nacional, mientras que la Comisión consideraba que si se negociaba con las autoridades nacionales la designación de los lugares que se debían revisar, cabía la posibilidad de que Iraq mantuviera armas de destrucción en masa, y de esa manera siguiera siendo una amenaza.

A diferencia del debate de 1992 examinado en el capítulo anterior, para 1997, la mayoría de los miembros del Consejo aceptaba –en el discurso cuando menos– que las actividades de la Comisión debían respetar la soberanía, la integridad territorial y los legítimos intereses de seguridad nacional de Iraq.

La crisis de inspección de junio de 1997 surgió los días 10 y 12 de ese mes, cuando las autoridades iraquíes negaron acceso a los equipos de inspección a lugares que ellos habían designado para ser revisados. Los miembros del Consejo negociaron un proyecto de resolución en consultas informales plenarias el día 18, y lo aprobaron por consenso el 21 del mismo mes. Con esta resolución –la 1115(1997)– el Consejo “manifiesta su intención” de imponer sanciones dirigidas específicamente a una lista de funcionarios iraquíes que fueran identificados como los responsables de la obstaculización de las actividades de UNSCOM, si dichos funcionarios no cambiaban de actitud.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> CARON.584. Irónicamente fueron justamente Estados Unidos y Reino Unido los países que habían tratado de establecer un precedente contrario a su posición actual: En 1971, en relación con el mantenimiento de sanciones contra Rhodesia, estos dos países afirmaban que no era necesario que el Consejo confirmara que la razón por la que se impusieron sanciones había dejado de existir, y que cada país podía dejar de imponer restricciones comerciales o diplomáticas cuando considerara que los objetivos por los que se impusieron se habían cumplido.

<sup>45</sup> Informe del Consejo de Seguridad a la Asamblea General A/54/2 (sup.) p. 3.

De acuerdo con las explicaciones de voto de los miembros del Consejo, se puede deducir que el proyecto original tenía la intención de imponer directamente las sanciones y que, debido a la oposición firme de la mayoría, fue necesario hacer sólo una advertencia para hacerlo aceptable.<sup>46</sup>

**Cuadro 3.4 Resolución 1115**  
**Sesión de 21 de junio de 1997: Facultades de la Comisión sobre inspección**  
**Cuestión subyacente las explicaciones de voto: ¿Se justifica imponer nuevas sanciones si Iraq restringe acceso a inspectores?**

<b>Egipto</b>	<b>Francia</b>	<b>Chile</b>	<b>Japón</b>	<b>EUA</b>
<b>China</b>	<b>Guinea</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>F. Rusa</b>	<b>RU</b>
	<b>Bissau</b>	<b>Polonia</b>		
	<b>Kenya</b>	<b>Portugal</b>		
		<b>Suecia</b>		
		<b>R. de Corea</b>		
No nuevas sanciones y no facultades irrestrictas a la Comisión Especial	No se pronunciaron ni copatrocinaron	Copartocinio sin explicación	El interés es prevenir el desarrollo de armas de destrucción en masa. Las condenas no han bastado.	No se levantarán las sanciones. Iraq debe permitir acceso a la Comisión a donde quiera
Respetar la soberanía de Iraq				

Fuente: Actas Provisionales S/PV. 3792 de 21 de junio de 1997.

Una de las principales diferencias entre los representantes se refería a las decisiones operativas de UNSCOM que, según Egipto y China debían limitarse a su mandato, y respetar todos los acuerdos alcanzados por escrito y verbalmente entre la Comisión e Iraq. Esas declaraciones permiten observar que UNSCOM no guardaba el mismo equilibrio político regional que el Consejo, por lo que Egipto y China buscaba preservar el control del Consejo sobre la actuación de la Comisión. Por su parte, Estados Unidos y Reino Unido afirmaban que UNSCOM era un brazo ejecutivo del Consejo, con respecto a Iraq, y que por lo tanto tenía la misma autoridad.<sup>47</sup>

Aun cuando la resolución fue aprobada por consenso, la cuestión sometida a decisión: si imponer sanciones a los funcionarios que fueran identificados como responsables, no tenía apoyo unánime, como se puede observar en el cuadro 3.4. La explicación de voto japonesa se centró en este punto sobre el cual opinó que:

- Ya no basta reiterar la condena “se necesita un nuevo enfoque orientado al logro de resultados [...] En este sentido es especialmente importante el

<sup>46</sup> Actas Provisionales S/PV. 3792 de 21 de junio de 1997.

<sup>47</sup> *Ibid.* p. 3, 6.

párrafo 6” (mediante el cual se advierte que si no cambia la situación se impondrán sanciones a funcionarios específicos).

- No se trata sólo del aspecto técnico de incumplimiento, sino de prevenir el desarrollo de armas de destrucción en masa.<sup>48</sup>

En contraste, China y Egipto consideraban inaceptable imponer sanciones adicionales cuando en seis años Iraq había colaborado en la aplicación de la resolución y había avances notables; además resultaba incoherente apoyarlas cuando las organizaciones regionales árabes, africanas e islámicas, así como el Movimiento de Países No Alineados, desean que concluya la misión de la Comisión Especial, se proceda al levantamiento de las sanciones “y se ponga término al sufrimiento del pueblo iraní”.<sup>49</sup> Además de estos dos países que se pronunciaron, se puede considerar que aquellos miembros que no se pronunciaron ni copatrocinaron tampoco estaban convencidos del todo de la pertinencia de las medidas incluidas en la resolución: Francia, Guinea Bissau y Kenya.

Japón copatrocinó el proyecto de resolución, al igual que otros ocho miembros del Consejo, aunque el nivel de apoyo manifestado puede considerarse mayor por haberla defendido con su explicación antes del voto. Sin embargo, su discurso no se centró en el incumplimiento, sino en el objetivo de fondo: eliminar una amenaza a la seguridad internacional. De cualquier forma, su posición resulta la más cercana a Estados Unidos y a Reino Unido, dentro del espectro del debate.

#### *Octubre de 1997: Segunda advertencia de sanciones focalizadas*

A juicio de la Comisión, el nivel de cooperación de las autoridades iraníes no había mejorado. De manera que los mismos nueve copatrocinadores de la resolución 1115 propusieron un proyecto, que fue negociado en consultas informales el 16 de octubre, y aprobado en sesión oficial el 23 de ese mes.

El proyecto fue negociado con poca flexibilidad, y provocó una seria división en el Consejo que lo aprobó con cinco abstenciones, entre ellas las de tres

---

<sup>48</sup> *Ibid.* p. 6.

<sup>49</sup> *Ibid.* p. 3 y 7.

miembros permanentes: China, la Federación Rusa y Francia, además de Egipto y Kenya. Mediante esta resolución, la 1134, el Consejo:

[...] expresa su firme intención, en el caso de que la Comisión Especial le comunique que el Iraq no ha cumplido los párrafos 2 y 3 de la resolución 1115 (1997) o en el informe de su Presidente Ejecutivo que ha de presentar el 11 de abril de 1998 no le notifique que el Iraq ha dado cumplimiento a los párrafos 2 y 3 de la resolución 1115 (1997), de adoptar las medidas que obliguen a todos los Estados a impedir sin demora la entrada en su territorio o el tránsito por éstos de todos los funcionarios iraquíes y miembros de las fuerzas armadas del Iraq que sean responsables o partícipes de los casos de incumplimiento[...]

**Cuadro 3.5 Resolución 1134**  
**Sesión de 23 de octubre de 1997: Facultades de la Comisión sobre inspección**  
**Cuestión subyacente las explicaciones de voto: ¿Se justifica imponer nuevas sanciones si Iraq restringe acceso a inspectores?**

<b>Egipto F. Rusa (abstención)</b>	<b>Kenya China (abstención)</b>	<b>Francia (absten- ción)</b>	<b>Japón (copatrocinó)</b>	<b>RU Portugal Suecia Polonia EUA</b>
E: Iraq incumple esporádica no repetida y sistemáticamente. El Consejo debe discutir las diferencias entre Iraq y la Comisión. Las medidas que aumentan la tensión no ayudan. F. R: La negativa de copatrocinadores a dar por concluido el desarme nuclear después del informe de OIEA despierta dudas.	Reconocer avances y alentar cooperación, pero enviar mensaje fuerte. El proyecto no logra ese equilibrio	No se justifican nuevas sanciones	Sí ha habido progresos. No es por falta de cumplimiento. Se trata de impedir la elaboración de armas de destrucción en masa	RU La extorsión inaceptable de Iraq requiere respuesta firme. Port. La Comisión debe tener toda la libertad de acción que su Pte. Ej. considere necesaria. EU: No hay puntos intermedios: o cumple todo o no se levantan las sanciones.

Fuente: Actas Provisionales S/PV. 3826 de 23 de octubre de 1997.

La cuestión de fondo que provocó la división, no fue la determinación de si Iraq estaba cumpliendo o no, sino el hecho de que el proyecto de resolución adoptaba las opiniones de UNSCOM como la decisión de que Iraq estaba incumpliendo. Al respecto China y Egipto reiteraron que OIEA y UNSCOM tienen mandato para proveer de los elementos técnicos que habrán de servir al Consejo para tomar la decisión. Por su parte, Francia también cuestionaba la objetividad del proyecto al afirmar que “la redacción hace pensar que ya está en curso un mecanismo de sanciones adicionales” y al

señalar que faltaba alentar al Presidente de la Comisión Especial a hacer más eficaz su cooperación con Iraq.<sup>50</sup>

En esta discusión, la posición de Japón fue la misma que la de junio anterior, sin embargo Portugal, Suecia y Polonia manifestaron un mayor apoyo a Estados Unidos y a Reino Unido que en aquella ocasión. Japón consideró que si bien había habido progresos hacia la eliminación del programa iraquí de armas de destrucción en masa:

[...] el Consejo debería insistir en su exigencia de que el Iraq permita a la Comisión un acceso inmediato, incondicional e irrestricto a cualquier sitio que desee inspeccionar [para] impedir la elaboración de armas de destrucción en masa, cuestión que despierta la mayor preocupación de todos los integrantes del Consejo de Seguridad interesados en la paz y la estabilidad de la región.<sup>51</sup>

#### *Expulsión de inspectores estadounidenses y la imposición de sanciones adicionales*

El 29 de octubre de 1997, Iraq dio a conocer al Consejo su decisión de continuar cooperando con los funcionarios de la Comisión que no fueran estadounidenses, pues los nacionales de ese país, decían las autoridades iraquíes, estaban llevando a cabo actividades que no guardan relación con el mandato dado a ese órgano por el Consejo, sino con el objetivo declarado por Estados Unidos de cambiar al gobierno nacional de Iraq y mantener el embargo independientemente del cumplimiento iraquí de las resoluciones del Consejo<sup>52</sup>:

El Gobierno de Iraq [...] está dispuesto a continuar la cooperación con la Comisión Especial y llegar a acuerdos equilibrados con la Comisión que le permitan a ésta cumplir cabalmente su tarea de conformidad con su marco jurídico [...] siempre que dentro de la Comisión Especial dentro de Iraq no participe ninguna persona de nacionalidad estadounidense, especialmente en actividades relativas a inspección, entrevistas, vigilancia aérea y terrestre.

En su carta, Iraq acusa a los servicios de inteligencia de Estados Unidos de proporcionar información falsa a la Comisión para provocar crisis artificiales, por lo que

---

<sup>50</sup> *Ibid.* p. 7.

<sup>51</sup> *Actas Provisionales S/PV.* 3826 de 23 de octubre de 1997. p. 7-8.

<sup>52</sup> Carta publicada como documento S/1997/829 de 29 de octubre de 1997. Contiene 80 páginas de anexos en los que detalla las acciones de desarme que se han llevado a cabo y hace una lista de 555 personas de nacionalidad estadounidense que deberán abandonar su territorio.

propuso que un comité del Consejo visitara y verificara tales denuncias de supuesta ocultación. En lugar de atender las quejas y propuestas iraquíes, la Comisión se retiró de Iraq.

Esta vez ya no habría advertencia, el Consejo si acabaría por imponer las sanciones que se habían anunciado en las dos resoluciones anteriores, y lo haría mediante una resolución (1137) adoptada con el apoyo de todos los miembros del Consejo.

Antes de la adopción de dicha resolución el 12 de noviembre, el Consejo había condenado la decisión iraquí, y había advertido de “graves consecuencias” que habría si no se rescindía. Este mensaje fue transmitido mediante una declaración del Presidente del Consejo el mismo 29 de octubre,<sup>53</sup> y el Secretario General envió a un Representante Personal a negociar con las autoridades de Iraq.

Después de recibir el informe de dicho Representante el 10 de noviembre, el Consejo negoció en consultas informales, el proyecto presentado oficialmente el 12 de noviembre, copatrocinado por los mismos nueve miembros que habían presentado las dos resoluciones anteriores. La resolución aprobada, la 1137, decide que los Estados Miembros impidan la entrada o el tránsito de funcionarios iraquíes responsables o partícipes en el incumplimiento, y expresó su firme intención de adoptar “medidas nuevas que resultaran necesarias” para el cumplimiento de la resolución; esto último en clara alusión al uso de la fuerza.

De alguna manera, con esta resolución se corrigió el error político de los promotores de la 1134 del 23 de octubre anterior que habían forzado su adopción, y al hacerlo habían provocado su debilitamiento mediante cinco abstenciones. Es decir que, esta vez, la expulsión de inspectores por parte de Iraq había logrado unificar al Consejo en su contra, en cuanto a la adopción de sanciones adicionales, sin embargo se observaron serias diferencias que dejaban ver fuertes presiones a los miembros del Consejo para que volvieran a autorizar el uso de la fuerza, mientras que se extendía la convicción en muchos de ellos de que era momento de encaminarse al retiro de las sanciones.

Aunque la cuestión coyuntural tratada en la reunión era la expulsión de inspectores, el debate permite analizar la ruptura en el nivel de consenso dentro del

---

<sup>53</sup> Declaración del Presidente S/PRST/1997/ 49 de 29 de octubre de 1997.

Consejo sobre el cumplimiento por parte de Iraq, y la conveniencia de proceder a cerrar el capítulo de las sanciones. La Federación Rusa retomó información de OIEA para afirmar que Iraq no realiza actividades nucleares prohibidas y de UNSCOM para indicar que la capacidad química ha sido eliminada o está bajo vigilancia.<sup>54</sup> En una declaración franco-rusa, para enfatizar la necesidad de levantar las sanciones cuanto antes, se destaca que “el precio exorbitante que paga el pueblo iraquí no puede continuar aumentando indefinidamente ante la indiferencia general, pero solo Iraq puede poner fin a esta situación”.<sup>55</sup> En el mismo sentido, China explicó que su voto afirmativo con respecto a esta resolución no implicaba cambio alguno en su posición sobre la cuestión de que las sanciones deberían estar siendo retiradas progresivamente conforme avanza el desarme.<sup>56</sup>

**Cuadro 3.6 Resolución 1137**  
**Sesión de 12 de noviembre de 1997: Inspectores estadounidenses**  
**Cuestión subyacente las explicaciones de voto: ¿Es tiempo de levantar las sanciones o de volver a usar la fuerza?**

<b>China</b>	<b>Japón</b>	<b>Portugal</b>	<b>EUA</b>
<b>Egipto</b>	<b>R. Corea</b>	<b>Japón</b>	<b>RU</b>
<b>F. Rusa</b>	<b>Kenya</b>	<b>Polonia</b>	
<b>Guinea Bissau</b>	<b>Francia</b>	<b>Kenya</b>	
	<b>F. Rusa</b>	<b>Francia</b>	
		<b>Costa Rica</b>	
Debemos dejar que Iraq vea la luz al final del túnel. No acorralar sin dejar ver que tiene algo que ganar al cooperar y que pierde algo si no lo hace. Cuanto antes examinar cumplimiento para reconocer avances y caminar hacia el levantamiento de sanciones.	Deseo sincero de que Iraq cumpla para poder reanudar relaciones normales con la comunidad internacional		Falta mucho en cuanto a armas químicas y biológicas. De hecho hay indicios de que pretende seguir acumulando un peligroso arsenal de ADM.
Revisar los métodos de trabajo de UNSCOM	Estas sanciones se levantarán cuando Iraq reanude la cooperación. Entonces se discutirá también el funcionamiento de UNSCOM	Es inadmisibile que Iraq objete la participación de inspectores de una nacionalidad	UNSCOM tiene todo el apoyo.
Nada en el proyecto autoriza el uso de la fuerza			Iraq trata de evadir la inspección y eso es amenaza a la paz y a la seguridad internacional.

Fuente: Actas Provisionales S/PV. 3826 de 12 de noviembre de 1997.

<sup>54</sup> *Actas Provisionales S/PV. 3831 de 12 de noviembre de 1997. p. 15*

<sup>55</sup> *Ibid. p. 11.*

<sup>56</sup> *Ibid p. 15.*



Estados Unidos y Reino Unido, por su parte opinaron que las necesidades humanitarias estaban siendo atendidas por el programa “petróleo por alimentos” y que “evidentemente los intereses humanitarios y el bienestar de su pueblo han sido supeditados a las políticas mal orientadas de sus dirigentes”.<sup>57</sup>

El uso de la fuerza fue la segunda cuestión de fondo en este debate, aun cuando no parecía estar incluido en el proyecto de resolución. Estados Unidos trataba de introducir implícitamente elementos que permitieran acercarse a una autorización o justificación al uso de la fuerza al calificar la falta de cooperación iraquí como amenaza a la paz y a la seguridad internacional pues, como bien se sabe, la determinación de la existencia de una amenaza por parte del Consejo es el primer paso que podría hacer posible el uso de la fuerza a nombre de la comunidad internacional para atender dicha amenaza.

Las reacciones de la Federación Rusa, China y Egipto a semejantes intenciones fueron contundentes: Rusia afirmó que “la resolución descarta la posibilidad de utilizar la autoridad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para justificar cualquier tentativa de usar la fuerza” y explicó que “estamos convencidos de que cualesquiera complicaciones que surjan, incluida la actual, deben resolverse por medios políticos estrictamente dentro del marco de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad. Cualquier otro método en particular las acciones que impliquen el uso de la fuerza o amenazar con el uso de la fuerza, anularían todo lo que hemos realizado hasta ahora para lograr un arreglo posterior a la crisis del Golfo Pérsico y nos haría retroceder mucho de la meta que ya está entrando en nuestro alcance, de eliminar la amenaza a la paz y a la seguridad en esa región.”

De manera similar, China afirmó: “Nos oponemos al uso o a la amenaza de uso de la fuerza o a toda acción que pueda agravar más las tensiones. Esperamos que las partes interesadas actúen con moderación... en particular se debe evitar el conflicto armado.”

La declaración de Japón en esta reunión no abordó la cuestión del uso de la fuerza. En cuanto a la cuestión del cumplimiento sobre desarme y la consecuente

---

<sup>57</sup> *Ibid* p. 13-14.

posibilidad de revisar si se levantan las sanciones, Japón manifestó “deseo sincero de que Iraq cumpla para poder reanudar relaciones normales con la comunidad internacional”. Corea y Kenya manifestaron esperanza similar.<sup>58</sup> Es decir que los representantes de estos países no veían el final del proceso “a su alcance”, pero consideraban que esa era la vía deseable, por lo que su posición sería más cercana a la de Rusia que a la de Reino Unido y Estados Unidos.

Japón hizo saber al Consejo que al igual que la Federación Rusa, Francia y Egipto, sus representantes también habían emprendido gestiones con autoridades iraquíes a fin de conminarlas a rescindir su decisión de expulsar inspectores estadounidenses. Es decir que se ocupó de dar a conocer sus esfuerzos por agotar los recursos no coercitivos, para justificar su apoyo a la adopción de medidas adicionales, en este caso las sanciones contra funcionarios iraquíes. Esta declaración coincide el patrón de conducta de Japón identificado en el capítulo anterior (relativo a 1990-1993) de compromiso declarativo con los medios pacíficos, pero apoyo a los medios coercitivos, de manera más fácil que muchos otros miembros del Consejo.

De acuerdo con Drifte, en primavera de 1997, Iraq había suspendido ventas petroleras a Japón<sup>59</sup>, sin embargo, tal vez esa decisión no tendría gran impacto en la economía japonesa, debido a que el monto de tales ventas estaba reducido por las sanciones y debido al poco control que tenía Iraq de sus exportaciones de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad. El informe anual de la cancillería japonesa, correspondiente a lo sucedido en 1997, indica que para esas fechas 70% de las importaciones de petróleo crudo era obtenido de Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Kuwait, Omán y Bahrein. Es posible que la reducción de importaciones de Iraq fuera el motivo de la visita del Primer Ministro Hashimoto a Arabia Saudita precisamente en el mes de este debate en el Consejo (noviembre de 1997).<sup>60</sup> De ser así, querría decir que la economía petrolera de Japón lo acercaba más a los países árabes aliados de Estados Unidos y no tenía necesidad de cuidar su relación con Iraq.

---

<sup>58</sup> Ibid. Japón p. 4-5, Corea p. 11, Kenya p. 8.

<sup>59</sup> DRIFTE, p. 73.

<sup>60</sup> Versión electrónica de *Diplomatic Bluebook* 1998. MOFA (Ministry of Foreign Affairs)  
<http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1998/lc.html>

Esta crisis sobre inspección duró del 30 de octubre al 20 de noviembre de 1997, y se solucionó gracias a los buenos oficios del gobierno ruso que llegó a un acuerdo con el iraquí, mediante el cual Iraq permitiría el regreso de todo el personal de UNSCOM y la Federación Rusa:

contribuiría por todos los medios, sobre la base del cumplimiento por el Iraq de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, al pronto levantamiento de las sanciones impuestas al Iraq [...] sin imposición de nuevas condiciones. Con ese fin se adoptarán medidas intensas encaminadas a aumentar la eficacia de la labore de la Comisión Especial con respeto a la soberanía y la seguridad de Iraq.<sup>61</sup>

En la Carta del Ministro de Relaciones Exteriores de Iraq al Presidente del Consejo se incluye la decisión del Consejo Supremo de la Revolución que explica que esa instancia se vio en la necesidad de adoptar la decisión de expulsar a los inspectores estadounidenses porque estaban provocando deliberadamente enfrentamientos entre UNSCOM y las autoridades iraquíes por cuestiones triviales para poder alegar que Iraq no cumple sus obligaciones, lo cual culminó en la adopción de la resolución 1134 cuando se suponía que se avanzaría en otro sentido: hacia el levantamiento de las sanciones. El documento además justifica el derecho de Iraq, como el de cualquier otro país, a expulsar a cualquier extranjero que por razones imperiosas sea declarado *persona non grata*.<sup>62</sup> De todas maneras, el gobierno iraquí informa en esta carta que ha decidido “invitar a la Comisión Especial a que regresara al Iraq, con todos sus miembros, para continuar sus actividades en el país.”

### **3.3 1998: La pretendida reactivación automática de la autorización del uso de la fuerza.**

En enero de 1998 surgieron nuevas diferencias entre las autoridades de Iraq y UNSCOM, esta vez con motivo de la oposición iraquí a dar acceso a ocho lugares comprendidos entre los “recintos presidenciales”. Esto llevó a Estados Unidos a declarar que estaba dispuesto a hacer uso de la fuerza, lo cual creó una situación delicada. El Secretario General visitó Iraq en febrero y el 23 de ese mes se firmó un *Memorandum* de

---

<sup>61</sup> Documento S/1997/908 Contiene la Declaración conjunta ruso-iraquí y la decisión del Consejo Supremo de la Revolución (Iraq), invitando a UNSCOM a regresar a Iraq.

<sup>62</sup> *Ibid.*

entendimiento estableciendo el método para el acceso de UNSCOM a tales recintos. Después de haber logrado dicho acuerdo, el Consejo se reunió para adoptar una resolución mediante la cual se respaldaba el *Memorandum* y se amenazaba con “severas consecuencias” en caso de que no se concediera el acceso a los inspectores a los recintos presidenciales, tal como se establecía en el documento.

La participación japonesa en la negociación de esa resolución, (la 1154) fue significativa, pues junto con Reino Unido se encargó de presentar el proyecto a los demás miembros y a promoverla activamente. Llama la atención que aun cuando Japón jugó un papel central en la negociación de la resolución 1154 (y más tarde de la 1205) el informe anual de la Cancillería japonesa no menciona tal participación.<sup>63</sup>

La resolución 1154 es especialmente importante porque ha sido interpretada por Estados Unidos y Reino Unido para intentar justificar el uso de la fuerza contra Iraq, con el argumento de la reactivación automática de la autorización del uso de la fuerza de 1990. El texto de la resolución se comenta más adelante y la lógica de tal argumento se presenta a continuación.

#### *La lógica del argumento sobre la reactivación automática de la autorización de uso de la fuerza*

Después de la invasión de Iraq a Kuwait el 2 de agosto de 1990, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 660 condenando dicha acción y exigiendo el retiro inmediato e incondicional de las fuerzas iraquíes. Para noviembre, el incumplimiento iraquí motivó la aprobación de la resolución 678 que:

Autoriza a los Estados Miembros que cooperen con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que el Iraq cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden [...] utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes aprobadas ulteriormente para restablecer la paz y la seguridad en la región.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> El documento anual de la cancillería japonesa sólo hace un recuento de los hechos, pero se coloca como narrador de sucesos externos y no como un actor. No informa haber sido principal promotor de la resolución. Véase *Diplomatic Bluebook 1999*. Versión electrónica <http://www.mofa.go.jp/policy/other/bluebook/1999/1c.html>

<sup>64</sup> Párrafo resolutivo 2. En la página de Naciones Unidas: <http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/576/39IMG/NR057639.pdf>

Como se puede observar, el objetivo de la resolución 678 es restablecer la soberanía de Kuwait, la norma que permite el uso de la fuerza es el derecho de autodefensa de Kuwait. Por esta razón difícilmente se podían utilizar para justificar acciones en 1998, cuando Kuwait ya no estaba ocupado.

La Guerra del Golfo terminó con un cese al fuego, cuyos términos quedaron contenidos en la resolución 687. De acuerdo con la propia resolución, en caso de incumplimiento el Consejo adoptaría las medidas adicionales que se requirieran. Es decir que la determinación de que había incumplimiento era una decisión que sólo podía adoptar el Consejo y no Estados en lo individual.

Estados Unidos y algunos otros países, desde 1991 afirmaban que la autorización de uso de la fuerza contenida en la resolución 678 se reactivaba automáticamente, si Iraq violaba los términos del cese al fuego.<sup>65</sup>

La lógica de la reactivación automática se basa en que, de acuerdo con el Artículo 60 de la Convención de Viena sobre de derecho de los Tratados de 1969, “una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra parte para alegar una violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcial”<sup>66</sup>. Es decir que si Iraq incumplía los términos del cese al fuego, la otra parte podía dar por terminado el acuerdo de cese (la resolución 687) y reanudar hostilidades porque, según este argumento, se reactivaría la situación anterior en la que había una autorización de usar la fuerza (la resolución 678).

El problema para aplicar esta lógica es que las partes del cese son la ONU e Iraq, por lo que uno o varios Estado Miembros no pueden tomar en lo individual y fuera del Consejo la decisión de anular o suspender el cese al fuego.

---

<sup>65</sup> Reino Unido, Australia y Estados Unidos explicaron su interpretación de las resoluciones para justificar el uso de la fuerza en documentos como los siguientes:

- Reino Unido: GOLDSMITH Peter H., Procurador General, “Bases jurídicas para el uso de la fuerza” ([www.ukonline.gov.uk](http://www.ukonline.gov.uk))
- Australia: Departamento del Procurador General, y Departamento de Asuntos Externos. Memorando de Asesoría sobre el uso de la fuerza contra Iraq
- Estados Unidos: Carta del Representante Permanente ante Naciones Unidas publicado en documento de ONU S/2003/351(2003)

Citados en STROMSETH, Jane E. “Law and Force alter Iraq: a Transitional moment” AJIL 97 (2003)

<sup>66</sup> Además de este Artículo, el 40 de las Reglas de la Haya Respecto del Derecho y costumbre de guerra terrestre, anexa a la Convención respecto del derecho de guerra y costumbre de la guerra en la tierra del 18 de octubre de 1907, establece que “cualquier violación grave del armisticio por una de las partes da a la otra parte el derecho a denunciarlo”. Nota 7, TAFT p. 559.

Además, suponiendo que fuera aplicable el Artículo 60 de la Convención de Viena y se pudiera dar por concluido el cese al fuego, quedarían terminadas entonces también las obligaciones de desarme de Iraq, lo cual no era la intención de Estados Unidos y Reino Unido. Por otra parte, aun cuando la resolución 687 quedara sin efecto, prevalecería la prohibición de uso de la fuerza contenida en la Carta (Art. 2.4), y no la autorización de la 678, de conformidad con el Artículo 43 de la Convención de Viena establece que:

La nulidad, terminación o denuncia de un tratado, el retiro de una de las partes o la suspensión de la aplicación del tratado, cuando resulten de la aplicación de la presente Convención o de las disposiciones del tratado, no menoscabarán en nada el deber de un Estado de cumplir toda obligación enunciada en el tratado a la que esté sometido en virtud del derecho internacional independientemente de ese tratado.

Por lo tanto, si se anulara el cese al fuego, de todas maneras quedaría vigente la prohibición de uso de la fuerza. Además, no se puede interpretar que la intención de los Miembros del Consejo al aprobar la autorización para usar la fuerza, en una situación de ataque armado, era mantener dicha aprobación en ausencia de ataque o invasión: eso hubiera sido derogar en los hechos el Art. 2.4.

El argumento de la reactivación estaba siendo usado por Estados Unidos y algunos otros países para evitar tener que recurrir al Consejo a solicitar una autorización porque el objetivo del desarme ya no contaba con el mismo nivel de apoyo que el que había tenido el de hacer que las fuerzas de Iraq se retiraran de Kuwait. Esto significaba que aun cuando recurrieran al Consejo para buscar una nueva autorización que legitimara su uso de la fuerza contra Iraq, no necesariamente lo hubieran logrado. De igual manera, la razón argumentada como causa –que Iraq constituía una amenaza para la región-- tampoco tenía la misma aceptación que el hecho claro e incontestable de la invasión de agosto de 1990.

Esta interpretación forzada fue utilizada en 1991 para imponer zonas de exclusión aérea y zonas de seguridad que permitieran suministrar ayuda humanitaria, y fue criticada por el Grupo de Países No Alineados, e incluso por el Secretario General Pérez de Cuellar quien opinaba que era necesaria una autorización expresa del Consejo o

el consentimiento del gobierno iraquí para que elementos extranjeros llevaran a cabo actividades humanitarias en territorio iraquí.<sup>67</sup>

Una vez más en 1993, Estados Unidos, Reino Unido y Francia utilizaron el mismo argumento para justificar el bombardeo que llevaron a cabo en Iraq. Pero esta vez el Secretario General –ahora Boutros Ghali— justificó diciendo:

el bombardeo se llevó a cabo de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad bajo la resolución 678 (1991) [sic 1990] y el motivo del bombardeo fue la violación iraquí de la resolución que se refiere al cese al fuego [...] Como Secretario General de las Naciones Unidas, puedo decirles que la acción tomada es conforme con las resoluciones del Consejo de Seguridad y con la Carta de Naciones Unidas.<sup>68</sup>

En 1998, cuando las autoridades iraquíes se negaron a dar acceso a los inspectores a ciertos lugares, Estados Unidos y Reino Unido trataron, una vez más, de conseguir autorización del Consejo para poder imponer el régimen de inspecciones por la fuerza pero no lo lograron. La resolución que se adoptó (la 1154) no autorizaba el uso de la fuerza porque la mayoría de los miembros se oponían a ello, sin embargo tampoco decía expresamente que no se autorizaba, aunque como veremos al analizar la reunión en la que se adoptó, había un claro entendimiento de que la intención no era permitir el uso de la fuerza.

En diciembre de 1998, Estados Unidos y Reino Unido emprendieron la Operación Zorro del Desierto de la cual se hablará al final de este capítulo. Para justificar esa acción, al no conseguir la autorización para recurrir a la fuerza y siguiendo con la costumbre de la lectura forzada de las decisiones del Consejo, afirmaron que el hecho de que la resolución 1154 no autorice recurrir a todos los medios es porque no era necesario, pues la resolución 678 seguía siendo vigente ya que se reactivaba por el incumplimiento de Iraq, que justificaba suspender el cese al fuego.<sup>69</sup>

El proceso de intentar una nueva autorización y fracasar se repetiría en noviembre de 2002, con la resolución 1441. Más tarde, Estados Unidos y Reino Unido intentaron una vez más proponer una segunda resolución que tampoco tuvo éxito;

---

<sup>67</sup> LOBEL & RATNER p. 126.

<sup>68</sup> Transcripción de la Conferencia de prensa en comunicado SG/SM/4902/Rev.1.atl, citado en: TAFT, Op. Cit. p. 559; STROMSETH Op. Cit. p. 630.

<sup>69</sup> WRIGHT, Robin “What a difference 7 years makes in the Gulf” Los Angeles Times, Feb. 18, 1998. Citado en LOBEL & RATNER p. 133.

después del ataque de marzo de 2003, William Taft, Asesor Jurídico del Departamento de Estado de Estados Unidos, volvió a usar el argumento de la reactivación de la resolución 678, aunque para entonces ya lo combinaba con algunos de los elementos que conformarían la justificación estadounidense de la “guerra preventiva”:

“El Consejo en efecto decidió que en vista de la conducta anterior de Iraq, la amenaza que representa para otros, y el hecho de que la oportunidad que se le dio para remediar su incumplimiento era la última, cualquiera de esas violaciones por Iraq significaría que el uso de la fuerza para tratar esta amenaza era conforme con la resolución 678.”<sup>70</sup>

Taft consideró entonces que el Consejo no había tenido la intención de dejar la decisión de usar la fuerza para después. El hecho de que la resolución 1441 dispusiera que en caso de que persistiera el incumplimiento el Consejo se volvería a reunir “para considerar la situación y la necesidad de cumplimiento pleno con todas las resoluciones del Consejo...” sólo implicaba que el Consejo discutiría, no que adoptaría decisiones al respecto, pues si fuera el caso la resolución lo indicaría explícitamente con el lenguaje tradicional que usa el Consejo en esos casos: “decidirá cualquier medida para garantizar...”<sup>71</sup>.

En esta sección hemos explicado los términos del debate de finales de los noventas y principios del siglo XXI, para destacar la importancia de la construcción de los precedentes de 1998 que sirvieron de justificación a la invasión de Iraq en 2003. Además esta explicación de los términos del debate permitirá apreciar la importancia de la inclusión de los elementos como “amenaza” o “autoridad del Consejo” como formas de afirmar o negar la posibilidad de “reactivación automática del uso de la fuerza”, en las discusiones del Consejo que se analizarán a continuación.

*La reunión que aprobó la resolución 1154 y la rotunda negativa a la “reactivación automática” de la autorización del uso de la fuerza*

---

<sup>70</sup> TAFT, Op. Cit. p. 561.

<sup>71</sup> Ibid. p. 552



Después del logro de la firma del *Memorandum* de entendimiento entre Kofi Annan y Saddam Hussein el 23 de febrero<sup>72</sup>, el Consejo aprobó la resolución 1154 con la cual hace suyo el documento y:

3. Subraya que, como se reitera en el Memorandum de entendimiento para la aplicación de la resolución 687 (1991) es necesario que el Gobierno del Iraq cumpla con su obligación de conceder a la Comisión Especial y al OIEA el acceso inmediato, sin condiciones ni restricciones, de conformidad con las resoluciones pertinentes, pero que toda violación tendría las mas graves consecuencias para el Iraq;
4. Reafirma su intención de proceder de conformidad con las disposiciones pertinentes de la resolución 687 (1991) sobre la duración de la aplicación de las prohibiciones a que se hace referencia en dicha resolución y señala que, por no haber cumplido hasta la fecha sus obligaciones, el Iraq ha demorado el momento en que el Consejo pueda tomar una decisión;
5. Decide, de conformidad con la responsabilidad que le incumbe en virtud de la Carta, seguir ocupándose activamente de la cuestión a fin de velar por la aplicación de la presente resolución y garantizar la paz y la seguridad en la región.<sup>73</sup>

De acuerdo con Drifte, el interés de Japón en promover el proyecto era evitar acciones militares, pues si no había resolución Estados Unidos y Reino Unido impondrían las inspecciones por la fuerza.<sup>74</sup> Sin embargo, la posición japonesa en comparación con las de la mayoría de los miembros del Consejo, no parecía estar promoviendo la preferencia por las soluciones pacíficas ni el fortalecimiento de la institucionalidad multilateral en la solución de conflictos internacionales. Al referirse al uso de la fuerza, el representante de Japón se limitó a afirmar que la automaticidad no estaba siendo abordada en el párrafo 3.<sup>75</sup> Con esta afirmación Japón no negaba la legalidad del argumento de la reactivación automática, pues simplemente decía que el párrafo 3 no tenía la intención de referirse a esa cuestión.

**Cuadro 3.7 Resolución 1154. Sesión de 2 de marzo de 1998**  
**Cuestión subyacente al debate: ¿Se puede interpretar el párrafo 3 de la resolución como una autorización implícita de uso de la fuerza?**

Francia, Federación Rusa, Japón	RU
China, Brasil, Costa Rica, Gambia	EU
Gabón, Kenya, Eslovenia, Suecia	
La responsabilidad del Consejo es	El párrafo 3 “no está llamado a La resolución es clara: el

<sup>72</sup> El Memorandum está publicado como documento S/1998/166 de 23 de febrero de 1998.

<sup>73</sup> S/RES/1154 (1998) del 2 de marzo de 1998.

<sup>74</sup> DRIFTE, p. 73.

<sup>75</sup> *Actas Provisionales* S/PV. 3858 de 2 de marzo de 1998, p. 11.

---

indelegable. El proyecto no abordar la cuestión de la incumplimiento tendrá serias  
contiene elemento que justifica denominada automaticidad” consecuencias  
ninguna medida que no cuente  
con la clara autorización del  
Consejo.

---

Fuente: Actas Provisionales S/PV. 3858 de 2 de marzo de 1998.

De acuerdo con la hipótesis central de este trabajo, en un caso en el que la autoridad del Consejo está de por medio, si Japón estuviera construyendo una política exterior que buscara fortalecer los medios multilaterales de acción, su posición no hubiera estado aislada de la de los nueve miembros que afirmaron que la autoridad del Consejo es indelegable.

Las opiniones sobre la firma del *Memorandum* también estaban divididas. Mientras Japón lo calificaba de un paso decisivo hacia la solución de la crisis, Estados Unidos consideraba que al decir que el documento “podría” ser un paso decisivo si Iraq cumpliera. Algunos hacían un llamado a UNSCOM a respetar los términos del *Memorandum* que los obligaba a llevar a cabo sus labores tomando en consideración “la soberanía, dignidad e intereses legítimos en materia de seguridad” (Federación Rusa, China, Gabón y Kenya), mientras que otros llamaban sólo a Iraq a acatar y afirmaban que el acuerdo no se hubiera podido lograr si no hubiera sido bajo la amenaza del uso de la fuerza.

A este respecto, llama la atención que el Secretario General hubiera sido el primero en afirmar que la actitud de Iraq “constituye una amenaza a la paz y a la seguridad” y que el éxito de la negociación del memorando se debió a que estuvo respaldado por “la fuerza y la equidad”.<sup>76</sup> Además de Reino Unido y Estados Unidos, esta posición fue defendida también por Eslovenia.

En resumen, en esta reunión Japón, a pesar de haber expresado su “sincero deseo de que [...]llegue el día en que se levanten las sanciones [y] que este país pueda regresar a reclamar el lugar que merece en la comunidad internacional”, contribuyó a hacer posible la resolución que serviría de justificación forzada al ataque iraquí de diciembre de 1998, después del cual se dio fin por cuatro años a las inspecciones *in situ*

---

<sup>76</sup> *Ibid.* p. 3.

que hubieran hecho posible “ver la luz al final del túnel”, como parecía factible a principios de ese año.

*Nuevo intento de construir los elementos de la reactivación automática: la resolución 1205*

La labor de los inspectores de UNSCOM avanzó sin contratiempos mayores con la cooperación de las autoridades iraquíes entre marzo y julio de 1998. El 5 de agosto el gobierno de Iraq decidió una vez más limitar las actividades de vigilancia y verificación de la Comisión. El Consejo negoció informalmente la resolución 1194, que presenta un enfoque positivo hacia Iraq al manifestar su disposición de proceder a un examen general con miras a levantar las sanciones, si Iraq cumplía con todas las obligaciones de desarme. Esta resolución fue aprobada sin debate.

Las diferencias *in situ* con los inspectores no disminuyeron, por lo que el 31 de octubre Iraq decidió suspender toda cooperación. El Consejo negoció y aprobó la resolución 1205 para responder a esta situación y logró un nuevo periodo de colaboración del 18 de noviembre hasta el 15 de diciembre de 1998.

El proyecto de la resolución 1205 fue presentado el 5 de noviembre por Japón, Reino Unido y Estados Unidos; seis países más se sumaron después al copatrocinio: Brasil, Costa Rica, Portugal, Eslovenia, Suecia y Francia. Finalmente, el proyecto se aprobó con el voto afirmativo de los 15 miembros.<sup>77</sup>

La declaración japonesa en el sentido de lamentar que justo cuando se estaba preparando un examen general sobre cumplimiento (que hubiera podido iniciar el proceso para revisar el régimen de sanciones), Iraq hubiera dejado de colaborar con UNSCOM y con OIEA, fue el sentido general de la reunión. Japón y la Federación Rusa informaron haber contactado a autoridades iraquíes para instarlas a cooperar con la Comisión, sin haber tenido respuesta positiva.<sup>78</sup>

Aun con el apoyo de los 15 miembros a la aprobación de la resolución Francia, la Federación Rusa, Suecia, Brasil y China reiteraron que el uso de la fuerza no

---

<sup>77</sup> *Actas Provisionales S/PV. 3939, del 5 de noviembre de 1998.*

<sup>78</sup> *Ibid. p. 3*

es la vía para la solución y que el proyecto no abre la puerta a su uso. Sin embargo, las explicaciones de voto que hicieron Estados Unidos y Reino Unido después de la aprobación, permitían notar otra lectura de la resolución. Reino Unido argumentó que:

Es un hecho bien conocido que la autorización del uso de la fuerza que dio el Consejo de Seguridad en 1990 puede restablecerse si el Consejo decide que ha habido una violación suficientemente grave de las condiciones establecidas por el Consejo para la cesación del fuego. En la resolución que acabamos de aprobar, el Consejo ha condenado la decisión de Iraq de poner fin a toda cooperación como una violación flagrante.<sup>79</sup>

Estados Unidos, por su parte, explicó que las disposiciones clave de la resolución 687 no pueden aplicarse a menos que UNSCOM y OIEA cuenten con cooperación iraquí y tengan un acceso pleno, inmediato y sin restricciones: "... es significativo que en la resolución de hoy se diga igualmente que la decisión iraquí es una violación flagrante de la resolución 687 y otras pertinentes. También quiero recordar que todas las opciones están sobre el tapete y los Estados Unidos tienen autoridad para actuar."<sup>80</sup>

Con semejante declaración, Estados Unidos ya estaba anunciando el 5 de noviembre, las acciones que llevaría a cabo a mediados de diciembre.

#### *Operación "Zorro del Desierto" del 15 al 20 de diciembre de 1998*

A partir del 18 de noviembre Iraq reanudó la cooperación y el Consejo inició los preparativos del examen comprehensivo sobre el cumplimiento de la resolución 687. Es decir que todo indicaba que el expediente de Iraq tenía posibilidades empezar a caminar hacia la solución definitiva.

Entre el 1º y el 15 de enero, Estados Unidos realizó vuelos sobre Iraq, que fueron calificados como provocadores por el gobierno de Iraq. El 15 de enero, el Consejo se encontraba reunido informalmente para la preparación de un calendario de levantamiento de sanciones, cuando fueron notificados del inicio del bombardeo estadounidense y británico en territorio iraquí. Las reacciones a este ataque se manifestaron en sesión oficial del Consejo el 16 de diciembre.

---

<sup>79</sup> *Ibid.* p. 11.

<sup>80</sup> *Ibid.*

En esa reunión China manifestó frustración e irritación porque las opciones pacíficas que iban por buen camino quedarían ahora coartadas, al igual que Portugal, Suecia, Gambia y Kenya manifestó preocupación por ver cerrada la posibilidad futura de continuar con el desarme. Francia, por su parte, solo reiteró su apoyo a las acciones diplomáticas del Secretario General “a pesar de las emboscadas para hacer que prevalezca el derecho.” Japón en cambio, justificó al decir que las opciones diplomáticas se habían agotado:

Japón ha efectuado numerosas gestiones diplomáticas ante el Gobierno del Iraq y ha realizado varios esfuerzos en cooperación con otros Estados interesados, tanto en el Consejo de Seguridad como en otros ámbitos, con el fin de modificar el comportamiento del Iraq. Sin embargo, lamentablemente el Iraq no ha brindado plena cooperación a la UNSCOM, lo que ha generado las consecuencias que afrontamos hoy.<sup>81</sup>

La invasión tomaba como elemento de justificación un informe de la UNSCOM en la que se hablaba de falta de cooperación de Iraq. Ese informe, según declaró el representante ruso era “tendencioso”; China lo calificó de “parcial y evasivo” respecto de los hechos y sobre el Presidente Ejecutivo de la Comisión, Richard Butler, China opinó que había tenido un papel “deshonroso”. En opinión de Kenya, la información contenida en el informe no lleva a la conclusión de falta de cooperación, sino de cooperación considerable. El representante iraquí informó que en 300 inspecciones llevadas a cabo en el periodo, hubo 5 incidentes.

**Cuadro 3.8 Sesión de 16 de diciembre de 1998  
Cuestión en debate: Credibilidad, oportunidad y manejo del  
informe de UNSCOM de 15 de diciembre**

<b>China</b> <b>F. Rusa</b> <b>Kenya</b>	<b>Costa Rica</b> <b>Suecia</b> <b>Portugal</b> <b>Japón</b>	<b>Estados Unidos</b>
La información y el manejo del informe por el jefe de UNSCOM fueron irresponsables. Hay cooperación en general que justifica avanzar hacia el levantamiento de sanciones	La falta de cooperación de Iraq está cerrando la posibilidad de revisar el régimen de sanciones	Apoyo a Richard Butler y al trabajo de la Comisión. Lo tergiversado era la versión iraquí.

Fuente: Actas Provisionales S/PV. 3955 del 16 de diciembre de 1998.

<sup>81</sup> *Ibid.* p. 12

Además de los cuestionamientos al propio informe y aun suponiendo que Iraq no estuviera cumpliendo a cabalidad, se criticaba que el bombardeo no era justificado y mucho menos estaba autorizado.

**Cuadro 3.9 Sesión de 16 de diciembre de 1998**

**Cuestión en debate: ¿Había necesidad de seguridad y justificación jurídica para bombardear Iraq?**

<b>F. Rusa</b> <b>Costa Rica</b> <b>Suecia</b> <b>Brasil</b>	<b>Japón</b>	<b>Estados Unidos</b> <b>Reino Unido</b>
Sólo el Consejo puede autorizar el uso de la fuerza. F.R. Las resoluciones existentes no dan sustento jurídico a la acción. “Violó todo el sistema de seguridad internacional en el cual el Consejo de Seguridad es central”	“En virtud de los acontecimientos, el Japón apoya las medidas que adoptaron Estados Unidos y Reino Unido	La r. 1154 advierte “las más graves consecuencias” y la r. 1205 determina “violación” de la r. 687, lo que implícitamente reactiva la autorización de la r. 678. No había tiempo de recurrir al Consejo porque habría dado oportunidad de proteger las armas iraquíes y hubiera coincidido con el Ramadán.

Fuente: Actas Provisionales S/PV. 3955 del 16 de diciembre de 1998.

El análisis efectuado en este trabajo sobre de la posición de Japón en esta reunión, en un momento crítico, muestra que su alianza con Estados Unidos (de la cual el Tratado de Seguridad es parte importante) lo hace estar más cerca de sus posiciones que de los principios de fortalecimiento a Naciones Unidas, al Consejo de Seguridad y a la solución pacífica de los conflictos internacionales.

### *3.4 Conclusiones sobre la participación de Japón en las discusiones sobre Iraq, del Consejo entre 1997 y 1998*

Las reuniones del Consejo en las que se discutió la cuestión de Iraq durante 1997 estuvieron dominadas por la intención de Estados Unidos y algunos otros miembros, de imponer nuevas sanciones a Iraq y lograr insertar en las resoluciones, elementos que le permitieran justificar jurídicamente un nuevo ataque contra Iraq. Estos intentos se daban en una situación en la que la mayoría de los miembros buscaba la forma de dar por terminado el régimen de sanciones, aunque manteniendo mecanismos de vigilancia permanente sobre Iraq para evitar su rearme.

El papel de Japón como promotor de la resolución 1115, aprobada el 21 de junio, lo colocó del lado de aquellos miembros que favorecían la imposición de sanciones adicionales, dirigidas contra las autoridades iraquíes encargadas de tratar con los inspectores de Naciones Unidas, es decir, contra aquellos que eran vistos como los responsables de no cumplir con las condiciones de cooperación con la Comisión Especial (UNSCOM). El hecho de que las sanciones estuvieran diseñadas de tal manera que no afectaran directamente a la población civil y no entraran en vigor inmediatamente facilitó que la resolución fuera apoyada por seis miembros, además de los interesados: Estados Unidos y Reino Unido.

Una seria diferencia de opiniones empezaba a notarse en esta reunión, pues Egipto y China no apoyaban la imposición de nuevas sanciones, y Francia, Guinea Bissau y Kenya habían evitado dar señales de apoyo a esta resolución, aunque tampoco la obstaculizaron. En esta situación de división, la posición de Japón como aliado del bloque de Estados Unidos se empezó a hacer visible.

Meses después, en octubre de ese año, Japón asumió el papel de facilitador de consensos, o de puente entre ambas posiciones que cada vez estaban más separadas. El proyecto de la resolución 1135 fue presentado a nombre de nueve miembros del Consejo, por lo cual se podía considerar aprobado pues tenía la mayoría necesaria, a menos que algún miembro permanente hubiera estado dispuesto a vetarla, por esa razón es significativo el hecho de que tres miembros permanentes hayan votado “abstención”: Francia, Federación Rusa y China. Tanto dichas abstenciones, como el tono de las explicaciones de voto permiten notar que la resolución fue forzada, aumentando la brecha entre posiciones y creando un ambiente de disgusto entre los miembros del Consejo.

El papel de conciliador de posiciones que Japón suele jugar en foros multilaterales no tuvo éxito en este caso; su función de promotor del texto en las negociaciones no fue vista como una contribución al buen funcionamiento del Consejo, se interpretó de manera contraria cuando el representante japonés afirmó que no había sido posible acercar a las posiciones del debate porque ambas posturas habían llegado a sus máximas concesiones.

El copatricinio japonés en este caso representa un apoyo a la intención de Estados Unidos de imponer nuevas sanciones, sin embargo la explicación japonesa ofrece

una diferencia importante: mientras para Japón las medidas se justificaban por la amenaza que el rearme de Iraq podría representar y no por su supuesta falta de cumplimiento de resoluciones anteriores, para Estados Unidos la justificación había sido dicho incumplimiento. La relevancia de esta diferencia radica en que dependiendo cuál se elija, la justificación jurídica al uso de la fuerza es diferente: Si se trata de una amenaza como afirma Japón, entonces el Consejo debería determinarlo en una resolución y decidir qué medidas se adoptarían para enfrentarla, todo esto conforme a la Carta y a la práctica comúnmente aceptada. En cambio, si se trata de incumplimiento, como afirmaba Estados Unidos, el intento de justificación era la reactivación de la autorización del uso de la fuerza, teoría que trataba de introducir el gobierno estadounidense, apoyado por el británico.

A diferencia de la fuerte división con la que se aprobó la resolución 1134, el 12 de noviembre pasó por unanimidad la 1137 que también había sido promovida por Japón, entre otros. En este caso, la función de Japón como puente tuvo éxito gracias a que Iraq había unido a los miembros del Consejo en su condena de la expulsión de inspectores de Naciones Unidas, de nacionalidad estadounidense.

Al reflexionar sobre si las acciones de Japón en estas últimas reuniones de 1997 dan muestra de que la diplomacia japonesa estaba fortaleciendo su “poder suave”, observamos que, si bien promovió el diálogo entre miembros del Consejo al ejercer funciones de negociador de proyectos de resolución que resultaran aceptables para la mayoría de los miembros, su posición sobre el asunto sustantivo tratado —el tratamiento de Iraq por Naciones Unidas— no favorecía las soluciones que pudieran aplicarse con aceptación y cooperación de Iraq, que hubiera sido la posición acorde con el “poder suave” de una “potencia civil”, como sí lo hacían la Federación Rusa, China y Francia.

Los eventos de 1998 en relación con Iraq y Estados Unidos provocarían nuevas divisiones en el Consejo de Seguridad. En marzo de ese año, Reino Unido volvió a redactar un proyecto de resolución que introdujo y promovió en colaboración con la representación japonesa y que tenía como intención buscar que el Consejo aprobara nuevamente el uso de la fuerza contra Iraq.

La situación no era propicia para lograr lo que esperaban Estados Unidos y Reino Unido, por lo que recurrieron a la estrategia de incluir en la resolución una



calificación de la actitud iraquí como violación de las resoluciones anteriores, que diera justificación para considerar terminado el cese al fuego, y por tanto argumentar que podían reactivar la autorización de uso de la fuerza.

Esta teoría no gozaba de popularidad entre los miembros del Consejo: Francia, la Federación Rusa, China, Brasil, Costa Rica, Gabón, Kenya, Eslovenia y Suecia advirtieron que su apoyo a la resolución se daba en el entendido de que la resolución no contenía elementos que justificaran ninguna medida que no contara con la autorización del Consejo, clara y explícita.

En este debate entre la legalidad y las intenciones de Estados Unidos y Reino Unido, Japón se singularizó al adoptar una posición ambigua que daba a entender que si bien no se puede interpretar que la resolución permita el uso de la fuerza, tampoco se podría decir que niega esa posibilidad, pues afirmó que esa resolución “no estaba llamada a tratar con la cuestión de la automaticidad”. De esta manera, aunque Japón jugó un papel activo en la negociación del proyecto de negociación, su política más activa no se tradujo en mayor prestigio de su diplomacia frente al resto de los miembros del órgano, pues se alineó con la posición de Estados Unidos y Reino Unido que enfrentaban serias críticas del resto.

Esta actuación tampoco favoreció la imagen de Japón como “potencia civil” pues en lugar de reforzar el marco legal e institucional con el que se deberían regir las relaciones internacionales, estaba apoyando una lectura forzada de las normas, que tienden a favorecer el poder y la fuerza en el escenario internacional.

Cuando finalmente se dio el bombardeo estadounidense contra Iraq, en diciembre de 1998, Japón se colocó nuevamente del lado de los protagonistas del uso de la fuerza. En esa ocasión si bien no justificó jurídicamente como Estados Unidos y Reino Unido, apoyó la acción como necesaria dadas las circunstancias. Esta acción tampoco contribuyó a aumentar su prestigio internacional, debido a que el bombardeo no tuvo aceptación en la opinión mundial.

## Conclusiones

La pregunta central de este trabajo ha sido ¿qué tipo de actor multilateral ha sido Japón en el Consejo de Seguridad? Para ello hemos analizado en el primer capítulo la formación su política sobre seguridad en Naciones Unidas. Vimos que la victoria estadounidense en la Guerra del Pacífico determinó que la ocupación de Japón fuera prácticamente estadounidense y que eso hizo que Japón quedara inserto en el bloque capitalista de la confrontación bipolar. La renuncia a la guerra, le hizo en la práctica dependiente de la garantía de seguridad que Estados Unidos le pudiera proporcionar y, por otra parte, le permitió limitar la forma en que podría involucrarse en las guerras asiáticas (Corea y Vietnam) de Estados Unidos en el área. Esta dependencia en términos de seguridad, sumada a la creciente interrelación de ambas economías, hicieron a la política exterior japonesa especialmente vulnerable a las presiones de Estados Unidos.

Esta situación empezó a cambiar en los setentas cuando Estados Unidos se sentía debilitado y reaccionaba ante teorías de multipolaridad y pérdida de su hegemonía. La disminución de la presencia estadounidense en Asia, las presiones para que “asumiera responsabilidades de seguridad en la región”, y el impacto de las crisis petroleras, permitieron a Japón empezar a tener una política más activa e independiente, que se vio reflejada, por ejemplo en el apoyo a la causa palestina y sus funciones de mediación al final de la Guerra entre Irán e Iraq. En aquel momento, Japón había decidido “hacer esfuerzos vigorosos para asegurar el suministro de bienes esenciales de todos los países, independientemente de su ubicación u orientación política.”<sup>1</sup>

Al término de la Guerra Fría, había autores que consideraban que la diplomacia multilateral japonesa podría evolucionar por ese camino de mayor activismo e independencia, con base en el ejercicio del “poder suave” que podía ganar gracias a su tamaño, peso e influencia económica. En este trabajo hemos dado seguimiento a la participación de Japón en la discusión sobre Iraq en el Consejo de Seguridad, para identificar si en ellas se refleja un avance o consolidación como “potencia civil”, llegando a la conclusión de que no ha sido así.

---

<sup>1</sup> OGATA, Sadako. "The Changing Role of Japan in the United Nations". *Journal of International Affairs*; Summer 1983; 37(1). p. 36.

La situación en la década de los noventa contrasta con la de los setentas. Ahora Estados Unidos no teme perder su hegemonía ni se siente debilitado. El orden internacional actual es claramente unipolar, teniendo a Estados Unidos como potencia sin contrapesos. En estas condiciones, la dependencia japonesa en materia de seguridad y la interdependencia económica, imponen límites claros a la posición o las acciones que el gobierno de Japón podría llevar a cabo con respecto a un tema prioritario para Estados Unidos.

Este trabajo se propuso evaluar si Japón actuaba como una potencia civil en los noventa, partiendo del supuesto de que una diplomacia de ese tipo le serviría a ese país para diversificar sus medios de relación internacional, mejorar sus relaciones dentro de Asia por medio de la construcción de confianza, el fomento de lazos económicos, etcétera. Es decir que este trabajo presupone que el interés nacional japonés se vería beneficiado por una política de ese tipo, lo cual hace necesario que identifiquemos los elementos del interés nacional de Japón en una cuestión como la de Iraq.

Los elementos con los que el gobierno de Japón define su interés en el exterior en materia de seguridad, están relacionados por una parte con su seguridad económica (mantener abierto el acceso a energéticos, materias primas y mercados) y por otra parte, su seguridad en términos clásicos tradicionales, especialmente su seguridad regional ante la capacidad militar de China, de las dos Coreas y en menor medida de la Federación Rusa. Japón ve su seguridad estratégica garantizada por su alianza de defensa con Estados Unidos y su seguridad económica, relacionada con tener buenas relaciones económicas también con Estados Unidos.

La cuestión de Iraq estaba directamente relacionada con ambas vertientes:

- el acceso a los energéticos parece haber estado asegurado tanto por el abasto con el que otros países petroleros (diferentes a Iraq) completaron la oferta en el mercado durante el tiempo que duraron las sanciones, como por el papel que juegan las transnacionales con sede en Estados Unidos y la Gran Bretaña en el mercado petrolero, y
- la seguridad en términos clásicos también tenía relación con Iraq, pues al ser esta cuestión un asunto prioritario de la política estadounidense, la

presión de Estados Unidos era importante, y por lo tanto tenía impacto en su alianza de defensa.

La principal característica de una “potencia civil” en el asunto de Iraq hubiera sido la promoción de todos los medios pacíficos de solución antes de recurrir a la fuerza, y una vez llegado el caso, recurrir a ella únicamente dentro del marco legal e institucional de Naciones Unidas. Japón apoyó el uso de la fuerza en 1990<sup>2</sup>, al igual que la gran mayoría de los países, ante la flagrante violación de la soberanía y la integridad territorial de Kuwait, por parte de Iraq. Se trataba del uso de la fuerza en una situación, y de una manera prevista por la Carta de Naciones Unidas, de manera que, en esa ocasión, las acciones de Japón fueron compatibles con la caracterización de “potencia civil”.

En enero de 1991, cuando inició el bombardeo de la coalición multilateral encabezada por Estados Unidos, Japón lamentó que no se hubiera logrado una solución pacífica (facilitada por la coerción mediante sanciones impuestas desde agosto de 1990) y apoyó el uso de la fuerza, considerando que había sido usado como último recurso. Esta declaración coincide con la lógica de la Carta de Naciones Unidas, y por lo tanto contribuía a fortalecer a la institución.

Una vez más, en febrero de 1991, Japón (junto con la Unión Soviética, Austria y Ecuador) promovió y apoyó iniciativas de solución negociada de la Guerra del Golfo, y en 1993, junto con Brasil, opinó que el terrorismo internacional debía ser combatido fortaleciendo la capacidad de largo plazo de Naciones Unidas sobre el tema. Sin embargo, en esta última ocasión, cuando el gobierno de Estados Unidos lanzó bombas contra Iraq, reaccionando a un intento de atentado contra el ex-Presidente George Bush, Japón afirmó que “dadas las circunstancias, existía una situación inevitable en la que Estados Unidos no podía dejar de tomar una decisión”.<sup>3</sup> Es decir que apoyó el uso de la fuerza en diciembre para responder a un plan que había sido frustrado en abril anterior.

En esas fechas, la desconfianza contra Iraq hizo que ningún miembro del Consejo cuestionara o solicitar las pruebas de inteligencia que el gobierno de Estados

---

<sup>2</sup> En ocasión de la aprobación de la resolución 678, el 29 de noviembre, que autoriza a los Estados Miembros a cooperar con Kuwait, en el ejercicio de su derecho de autodefensa, para recuperar su soberanía y restablecer su integridad territorial.

<sup>3</sup> *Actas Provisionales S/PV*. 3105 de 27 de junio de 1993.

Unidos decía tener. Debido a la falta de credibilidad iraquí, Hungría, España, Nueva Zelanda, Francia y Japón apoyaron o manifestaron comprensión sobre la acción de Estados Unidos, en contraste con todos los países miembros del Movimiento de Países No Alineados miembros del Consejo, además de China y Rusia que se pronunciaron contra el uso de la fuerza por ser contrario al ambiente propicio para mejorar la situación en Iraq. Al tomar en cuenta la posición de los países en desarrollo y Rusia, se observa que la posición de Japón no estaba del lado de aquellos que favorecían la paz y las opciones más favorables al logro de la estabilidad en la región.

La participación japonesa en 1997 también se caracterizó por no apoyar las opciones que facilitarían la distensión y el acercamiento de las partes en conflicto. Contribuyó a la imposición de sanciones adicionales (por más “inteligentes” que se las considerara) cuando la mayoría en el Consejo buscaban la forma de terminar con el régimen de sanciones; tampoco apoyó el diálogo con Iraq para adoptar métodos de trabajo de la Comisión Especial (UNSCOM) que fueran aceptables para el gobierno iraquí.<sup>4</sup>

En 1998, la posición ambigua de Japón con respecto a la pretensión estadounidense y británica de interpretar que la autorización de uso de la fuerza se reactivaba automáticamente cuando el Consejo determinara que había habido una violación por parte de Iraq de las resoluciones de dicho órgano, tampoco favoreció el principio de respeto del derecho internacional, fundamental para la posición de una potencia civil. Lo mismo sucedió cuando apoyó las acciones contra Iraq en diciembre de 1998 con base en el informe de UNSCOM. Como se puede observar, a diferencia de 1990-1992 en que se apoyan los principios de solución pacífica de las controversias internacionales, para 1997 y 1998, se observa un claro acercamiento de Japón con la estrategia de seguridad de Estados Unidos.

Ese acercamiento en posiciones en el Consejo de Seguridad es un reflejo del acercamiento en cuestiones de defensa entre Japón y Estados Unidos a nivel bilateral, que resultó de la crisis nuclear de Corea del Norte en 1994 y de la tensión generada entre China y Estados Unidos en 1996 con motivo de las acciones disuasorias chinas con respecto a Taiwán y la respuesta estadounidense. En ambos casos, la posibilidad de que

---

<sup>4</sup> Véase capítulo 3, sesiones de 21 de junio y 23 de octubre de 1997.

se desataran conflictos cerca de Japón, fue interpretada por la cancillería japonesa, la Agencia de defensa y los partidos políticos como ejemplos de la necesidad de fortalecer la alianza con Estados Unidos.<sup>5</sup> Esta convicción facilitó el camino a la revisión de los lineamientos de cooperación de defensa que hizo el gobierno de Japón con el de Estados Unidos en 1997, en la que acordaron mayor complementariedad entre las políticas y los recursos de defensa de ambas naciones.<sup>6</sup> Al tomar en cuenta que las estrategias de defensa de Japón y Estados Unidos estaban en este proceso, se puede explicar el nivel de apoyo a sus posiciones en relación con Iraq en el Consejo de Seguridad en el periodo 1997-1998.

Esta situación explica también la diferencia entre la orientación de los discursos sobre cuestiones generales como “la reforma del Consejo de Seguridad” o el discurso en el debate general que se celebra cada año en la Asamblea General, con las posiciones de Japón sobre el tema particular de Iraq. Mientras en los discursos generales, Japón apoya el fortalecimiento del Consejo de Seguridad, la importancia de contar en el Consejo con un país desarmado con principios antinucleares y la importancia de atender las cuestiones sociales y humanitarias para prevenir y solucionar conflictos, su posición de apoyo a Estados Unidos hace que en el caso de Iraq, no dominen las opciones de poder suave o disuasivo, sino la estrategia de seguridad estadounidense basada en los medios coercitivos como las sanciones y el uso de la fuerza.

En resumen, en el caso de las posiciones de Japón sobre la cuestión de Iraq en el Consejo de Seguridad a finales de los noventa, se observa que Japón tuvo mayor activismo que durante la Crisis y la Guerra del Golfo de principios de la década, sin embargo ese activismo no se tradujo en una diplomacia independiente ni mucho menos en una nueva política centrada en Naciones Unidas, como forma de diversificar sus medios de acción y afirmar su posición como potencia política emergente. Al contrario, su política dependiente se confirmó y su mayor activismo se tradujo en mayores funciones de cabildeo a favor de iniciativas de interés estratégico

---

<sup>5</sup> HOOK Glenn D. (et al.). *Japan's International Relations*. London and New York: Routledge Taylor and Francis Group; 2001. p. 139-146 y 219-223.

<sup>6</sup> U.S. – Japan Security Consultative Committee. “Completion of the Review of the Guidelines for U.S. – Japan Defense Cooperation”. New York, New York. September 23, 1997. Recuperado de la página electrónica de la Agencia de Defensa de Japón el 16 de mayo de 2003.  
[http://www.jda.go.jp/e/policy/f\\_work/sisin4\\_.htm](http://www.jda.go.jp/e/policy/f_work/sisin4_.htm)

estadounidense, como se puede observar por el copatrocinio, junto con Reino Unido de la resolución 1154.

Conviene, sin embargo no perder de vista que estas observaciones resultan del estudio de un solo caso, que por más central que sea a las cuestiones de seguridad de esa época y actualmente, no puede ser visto como representativo de la política general de Japón en organismos internacionales. En este sentido, antes de concluir que la política de Japón está alejada de los medios del poder suave, convendría revisar también la política japonesa de cooperación, de ayuda humanitaria, su apoyo a la reconstrucción y su participación en foros económicos, además de su contribución en otros casos relacionados con la seguridad, sobre todo en los que no esté en juego alguna prioridad de Estados Unidos. Así por ejemplo:

- En el caso de Camboya al que nos hemos referido antes, la participación de Japón hizo posible una operación compleja que incluía fortalecimiento de la capacidad de administración pública, funciones de policía, organización de elecciones y otras cosas que están relacionadas con la consolidación de la paz.
- Cuando se han adoptado acuerdos internacionales para imponer bloqueos de Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) contra China, Indonesia o Irán, por considerar que su situación de derechos humanos es grave, Japón ha promovido que continuar la ayuda, promover el desarrollo es más efectivo que imponer sanciones, si se trata de mejorar el respeto de derechos humanos.<sup>7</sup>
- Japón ha utilizando su influencia a través de la ayuda para promover el principio de no proliferación nuclear. Ha suspendido ayuda a China a India y a Pakistán después de sus ensayos nucleares.<sup>8</sup>
- Durante el debate en la Organización Internacional del Trabajo sobre “la cláusula social” de 1994 a 1998, en el que Estados Unidos y otros países del grupo occidental (conocido como grupo de Países Industrializados con Economía de Mercado PIEM o IMEC por sus siglas en inglés) introducían

---

<sup>7</sup> HOOK Steven W & Guang Zhang “Japan Aid Policy Since the Cold War. Rhetoric and Reality” *Asian Survey*, Vol. XXXVIII N° 11. Nov. 1998. p. 1063

<sup>8</sup> *Ibid.* 1064.

agresivamente iniciativas para condicionar el comercio en caso de incumplimiento de normas laborales, Japón logró diseñar una posición de apoyo a los intereses de la región de Asia-Pacífico y jugó un papel importante como coordinador de dicho grupo justo después de la crisis financiera de 1997, cuando bajaron los precios de las exportaciones asiáticas y por lo tanto aumentaron las presiones occidentales para buscar formas de evitar la entrada de dichos productos a sus mercados.

Con estos ejemplos, se puede observar que la construcción de una diplomacia japonesa basada en el poder suave puede estarse dando en ámbitos diferentes a los que fueron objeto de análisis en este trabajo. Por lo que las conclusiones expuestas arriba sólo se aplican al caso de la política japonesa en relación con Iraq en la década de los noventas.

### **Epílogo: De la Operación Zorro del Desierto en 1998 hasta el inicio de la invasión en marzo de 2003**

El periodo de estudio de este trabajo ha estado determinado por los momentos en que Japón ha sido miembro del Consejo; su último periodo terminó en diciembre de 1998 cuando Estados Unidos decidió atacar una vez más a Iraq, justo cuando otros miembros del Consejo pensaban en formas de cerrar el expediente. Los sucesos ocurridos de 1998 a 2003 marcan el fin de ese capítulo histórico, por esa razón, aun cuando no corresponda al periodo de estudio, resulta pertinente hacer una anotación final sobre las reacciones de Japón a dichos eventos.

Después del ataque de diciembre de 1998, la cooperación entre Iraq y Naciones Unidas quedó suspendida y no hubo inspecciones *in situ* sino hasta 2002, cuando se reanudó la colaboración. Algunos ex-inspectores reconocieron desde 1999 que habían trabajado para servicios de inteligencia estadounidenses, e incluso Scott Ritter, jefe del grupo de inspectores de la Comisión Especial afirmó en 2000 que Iraq no contaba con armas químicas, biológicas ni nucleares desde 1997; Ritter publicó un artículo en *Arms Control Today*, en junio de ese año, en el que afirmaba que las inspecciones



exhaustivas desarrolladas entre 1994 y 1998, permitieron a UNSCOM asegurar que Iraq no estaba reconstruyendo su programa militar.<sup>9</sup>

El escándalo provocado por estas declaraciones causó la disolución de UNSCOM y su sustitución por la Comisión de las Naciones Unidas para la Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC), que tampoco fue aceptada por Iraq. Mientras tanto el régimen de sanciones seguía en pie aun con la opinión contraria de la comunidad internacional. La estrategia estadounidense hacia Iraq contaba cada vez con menos apoyo, hasta los sucesos del 11 de septiembre de 2001, que generaron expresiones inmediatas y decididas de solidaridad con Estados Unidos, y un gran impulso inicial de la “Guerra contra el terrorismo”.

Después del ataque, en octubre de 2001, la Dieta aprobó la Ley de Medidas Especiales Anti-terroristas y enmiendas a la Ley de las Fuerzas de Autodefensa, que permitieron el envío de fuerzas marítimas de autodefensa al Mar Arábigo. La ley de Medidas Especiales hacía posible por primera vez desde la creación de las FAD, el apoyo logístico no de combate, a operaciones de combate, aunque lo limitaba de manera estricta: el apoyo logístico sólo sería posible en áreas lejanas a la zona de combate y quedaba prohibido abastecer armas y munición, ni transportarlas en territorio -incluyendo aguas territoriales- de otros países; además no se permitía recargar de combustible o llevar a cabo labores de mantenimiento en aeronaves para prepararlas para misiones de combate.<sup>10</sup>

La relación entre Estados Unidos y Japón, así como la percepción en el este de Asia sobre la cooperación de defensa entre ese país norteamericano y su aliado asiático, generaba menos conflictos en 2001-2002 cuando se trataba de combatir el terrorismo, de los que había creado en 1990 cuando se trataba de expulsar las fuerzas iraquíes de Kuwait:

- Estados Unidos y Japón estaban desarrollando una sinergia en materia de defensa en la que Japón llevaba a cabo apoyo logístico, de inteligencia y

---

<sup>9</sup> MESA e ISASI. *Estados Unidos e Iraq. Prólogo para un golpe preventivo*. El Colegio de San Luis, El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, Miguel Ángel Porrua Ed., 2004. p. 26-28.

<sup>10</sup> Parte IV sección 2, subsección iii de la “Ley de Medidas Especiales Anti-terroristas” en [http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2001/anti-terrorism/1029terohougaiyou_e.html) Citado en MIDFORD, Paul. “Japan’s response to terror”. *Asian Survey* Vol. XLIII, N° 2 March/April 2003. p. 332

policiaco, mientras que Estados Unidos se ocupaba de las acciones de combate militar. Por el lado estadounidense, esto era posible primero porque no se esperaban batallas con la participación de gran número de soldados, en segundo lugar, porque Estados Unidos había aprendido por la experiencia de los noventas que en las coaliciones con amplia participación, los países aliados esperan tener voz en el control de la operación, lo cual es difícil de manejar para el gobierno estadounidense, y en tercer lugar, porque el motivo de la guerra contra el terrorismo aumentó el la disposición de presupuesto para gasto militar, por lo que no existían las mismas restricciones presupuestarias que en 1990. Además la relación enfrentaba menos fricciones comerciales que en tiempos de la Guerra del Golfo.

- Por el lado japonés, para 2001-2002, el Partido Liberal Demócrata (PLD) tenía mayoría en ambas cámaras, y el Primer Ministro Koizumi Junichiro, tenía un nivel de aceptación popular alto, además de que durante los noventas se desarrolló una relación de trabajo en coaliciones estrecha entre el PLD y el *Kōmeitō* (Partido del Gobierno Limpio). Esto permitió que la aprobación de la Ley de Medidas Especiales y las enmiendas a la Ley de las Fuerzas de Autodefensa se lograra en tres meses, cuando la Ley para la Cooperación con las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y otras Operaciones de 1992 había tomado nueve meses.<sup>11</sup>
- En cuanto a la oposición interna y en países asiáticos a que Japón aumente su margen de acción en materia militar en Asia, las experiencias de participación japonesa en las operaciones autorizadas por Naciones Unidas desde la de Camboya en 1992 habían generado mayor nivel de confianza en la actuación responsable de las Fuerzas de Autodefensa, en comparación con 1990.

---

<sup>11</sup> Sobre los tiempos que tomó la aprobación véase ROMÁN ZAVALA, Alfredo, “Japón en 2002”. *Asia-Pacífico 2003*. El Colegio de México. p. 204.

La vinculación entre la Guerra contra el terrorismo e Iraq, sin embargo, no era automática. Por esa razón el gobierno de Estados Unidos llevaba a cabo esfuerzos por hacer esa relación. Un año después de los atentados, el Presidente George W. Bush lanzó su Estrategia de Seguridad Nacional con la que vinculó la existencia de armas de destrucción masiva con las amenazas terroristas y afirmó que había que actuar anticipadamente para acabar con ellas.

Han surgido retos mortales de estados villanos y de terroristas... y la mayor probabilidad de que usen armas de destrucción en masa contra nosotros... hace que el ambiente de seguridad actual sea más complejo y peligroso... Debemos estar preparados para detener a los estados villanos y a sus clientes terroristas antes de que sean capaces de amenazar o usar armas de destrucción masiva contra los Estados Unidos, nuestros aliados y amigos... Debemos disuadir y defender contra la amenaza antes de que se hagan realidad.<sup>12</sup>

Por cuestión de sentido común y de autodefensa, Estados Unidos actuará contra tales amenazas emergentes antes de que estén completamente conformadas<sup>13</sup>

El enfoque estadounidense de la justificación de guerras preventivas que buscaban anticiparse a las amenazas reales o inminentes fue ampliamente criticado por otros gobiernos y por sectores académicos incluso en Estados Unidos. No obstante, para el gobierno japonés la preocupación respecto de Corea del Norte fue aumentando desde 1994 y por tanto consideró prioritario apoyar la posición de su aliado, para fortalecer así la cooperación mutua en materia de defensa, lo que le permitiría contar con garantías en caso de hostilidades provenientes de la península.<sup>14</sup>

El contenido del Documento Blanco de la Agencia de la Defensa publicado en agosto de 2002 permite notar que la política japonesa se orientaba hacia el compromiso con la política estratégica de Estados Unidos. Dicho documento centra su atención en el nuevo tipo de amenaza que representa el terrorismo, que hace necesario un nuevo tipo de guerra. Aun con esta explicaciones de las razones para apoyar el combate

---

<sup>12</sup> Sección V “Prevenir que nuestros enemigos nos amenacen y amenacen a nuestro a aliados y a nuestros amigos con armas de destrucción en masa” de la *Estrategia de Seguridad Nacional* [www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf](http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf) citado por STROMSETH, Jane. “Law and Force alter Iraq: A Transitional Moment”. *The American Journal of International Law*. Vol. 97. 2003. p. 635.

<sup>13</sup> Introducción de la *Estrategia de Seguridad Nacional*. En: STROMSETH, p. 635.

<sup>14</sup> Esta relación se ve claramente en el discurso del Vice-Ministro de Asuntos Externos, Motegi Toshimitsu en la Conferencia de Munich sobre política de seguridad “El reto global del terrorismo internacional”, del 8 de febrero de 2003, que se puede consultar en la página electrónica del Ministerio de Relaciones Exteriores de Japón: <http://www.mofa.gov.jp>; Véase también: KAKUCHI Suvendrini. “Iraq: Japan Walks a Tightrope on U.S. Role in Post-War Iraq”. *Global Information Network*. New York. April 14, 2003.

al terrorismo con una perspectiva militar, para el gobierno japonés, la vinculación de Iraq y terrorismo aun no era un hecho comprobado, por lo que la decisión de enviar un buque tipo Aegis<sup>15</sup>, al Océano Índico para asistir a la fuerza militar norteamericana en sus preparativos para una nueva acción contra Iraq, despertó fuertes controversias y cuando fue enviado en diciembre de 2002, se consideró un apoyo incondicional a Estados Unidos en su intención de atacar Iraq.<sup>16</sup>

Mientras tanto, en el Consejo de Seguridad, Estados Unidos y Reino Unido intentaban lograr una nueva autorización para usar la fuerza, aunque manteniendo su teoría impopular de que dicha autorización no era jurídicamente necesaria porque la resolución 678 de 1990 seguía siendo vigente. En su discurso ante la Asamblea General en septiembre de 2002, el Primer Ministro Koizumi habló a favor de la unidad del Consejo y de la conveniencia de lograr “la adopción de las resoluciones necesarias apropiadas cuanto antes”<sup>17</sup>, sin decir si consideraba que la autorización era o no necesaria.

Un mes antes de la invasión, en una conferencia sobre seguridad en Munich, el vice-Ministro de relaciones exteriores Motegi Toshimitsu estableció la relación entre terrorismo y el caso de Iraq de la siguiente manera:

El problema de Iraq pudo haber empezado como un caso clásico de guerra de invasión. Sin embargo, cuando se vinculó con ‘nuevas amenazas’ tales como la proliferación de armas de destrucción en masa (ADM) y con terrorismo, empezó a representar los retos que enfrenta el orden de seguridad global de la era posterior a la Guerra Fría.<sup>18</sup>

[...]

El problema del desarrollo iraquí de ADM ha sido reconocido una vez más como una amenaza seria a la comunidad internacional, así como el reconocimiento del riesgo elevado de la adquisición de ADM por terroristas

[...]

El debate del Consejo de Seguridad sobre el problema de Iraq está llegando a una fase crítica. Japón aprecia la presentación completa que hizo el Secretario de Estado de

---

<sup>15</sup> El envío de este tipo de buque representa el tipo de cooperación con Estados Unidos de la que hablamos antes, en la que existe una división del trabajo, según la cual un apoyo importante que se espera de Japón es en inteligencia. De acuerdo con Román Zavala, este buque “tiene una capacidad reforzada para descubrir aviones, proyectiles y naves, al mismo tiempo que evalúa la información y ataca [...] puede rastrear aviones y proyectiles dentro de un rango de 500 kilómetros de radio –cinco veces el rango convencional-, puede rastrear sincrónicamente más de 200 objetos aerotransportados y es capaz de enfrentar, simultáneamente, más de diez blancos. ROMÁN ZAVALA. p. 206.

<sup>16</sup> *Ibid.* p. 207.

<sup>17</sup> “Statement by H.E. Junichiro Koizumi Prime Minister of Japan at the fifty-seven session of the General Assembly of the United Nations”. New York. September 13, 2002.

<sup>18</sup> MOTEGI Toshimitsu. Senior Vice-Minister for Foreign Affairs, Japan at the Munich Conference on Security Policy: “The Global Challenge of International Terrorism”. February 8, 2003. En: <http://www.mofa.gov.jp> Véase punto 1 “Introducción”.

Estados Unidos, Colin L. Powell el 5 de febrero pasado. Japón cooperará y actuará aún más estrechamente con la comunidad internacional, y hace un fuerte llamado a Iraq, a atender proactivamente las cuestiones no resueltas y a cumplir con todas las resoluciones relevantes del Consejo de Seguridad.<sup>19</sup>

Como se puede observar en este discurso, un mes antes del ataque de marzo de 2003, Japón apoyaba la afirmación de que Iraq representaba una “amenaza seria”, lo cual es el prerrequisito para que el Consejo de Seguridad decida autorizar el uso de la fuerza; sin embargo, el discurso resulta vago en su “aprecio” de las explicaciones de Powell –que habían sido consideradas por los medios de comunicación internacionales y por otros gobiernos como insuficientes y poco convincentes- y en cuanto a qué se refiere con cooperar con la comunidad internacional en un caso en que Estados Unidos y Reino Unido buscaban justificación jurídica para atacar, mientras que Francia, Alemania, China y la Federación Rusa no lo consideraban conveniente, necesario ni justificable. Esta ambigüedad se puede deber a que Japón hubiera preferido que Estados Unidos lograra una resolución que diera autorización explícita incuestionable<sup>20</sup>, para no verse en la necesidad de apoyar una acción que fuera vista como ilegal por otros miembros de Naciones Unidas.

Así como lo había afirmado durante el Debate General de la Asamblea en septiembre de 2002, dos días antes del ataque, el Primer Ministro de Japón, seguía considerando que una “segunda” resolución sería deseable, sin embargo reconocía que no existía unidad en el Consejo, por lo que ya entonces hacía suya la justificación jurídica de Estados Unidos basada en la supuesta reactivación automática de la autorización de 1990<sup>21</sup>:

Algunos argumentan que no hay resolución alguna que pueda ser la base del uso de la fuerza. Yo entiendo que la serie de resoluciones de Naciones Unidas, incluyendo la 1441 de noviembre pasado, la 678 y la 687, pueden ser la base del uso de la fuerza.

[...]

Es extremadamente peligroso, ahora que llegamos a la conclusión de que no hay voluntad de desarme por parte del régimen de Hussein. Considero apropiado apoyar el uso de la fuerza por los Estados Unidos.

[...]

---

<sup>19</sup> *Ibid.* punto 3.

<sup>20</sup> La resolución 1441 de noviembre de 2002 había logrado restablecer las inspecciones *in situ* y amenazaba a Iraq con “graves consecuencias” en caso de no cumplir con sus obligaciones en virtud de esa resolución y las anteriores.

<sup>21</sup> Sobre la lógica de la reactivación automática de la autorización del uso de la fuerza, véase el punto 3.3 del tercer capítulo de este trabajo.

Dañar la confianza en la relación de Japón y Estados Unidos [...] iría en contra del interés nacional de Japón.

[...]

Japón, incluso si Estados Unidos y Reino Unido recurren a la acción militar, no participará en la guerra. Japón no usará la fuerza, ni participará en campaña militar [...] Japón tomará sus propias decisiones reflejando lo que puede hacer y lo que sea necesario hacer para la reconstrucción en la postguerra y para la paz y la estabilidad de la comunidad internacional.”<sup>22</sup>

Una vez que se dieron los primeros ataques, el Primer Ministro volvió a explicar la posición de Japón en los mismos términos: que Iraq bajo el régimen de Saddam Hussein representa una amenaza a la paz y a la seguridad de la región, lo cual afecta el interés nacional de Japón, además de que la relación con Estados Unidos debe también fortalecerse.<sup>23</sup>

Como se puede observar en este epílogo, los sucesos que tuvieron lugar de 1998 a 2003 y el rumbo que el gobierno de Japón decidió tomar con respecto a ellos, confirman la conclusión del análisis realizado en este trabajo con respecto a la década de los noventas.

---

<sup>22</sup> “Prime Minister Junichiro Koizumi’s Interview on the Issue of Iraq”. March 18, 2003. Recuperado el 5 de marzo de 2004 de la página del Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón: [http://www.mofa.go.jp/region/middle\\_e/iraq/pm\\_int0303.html](http://www.mofa.go.jp/region/middle_e/iraq/pm_int0303.html)

<sup>23</sup> “Prime Minister Koizumi’s Report n Japan’s Measures in Response to the Situation following the Use of Force against Iraq”. Plenary Session of the House of Representatives. Plenary Session of the House of Councilors. March 20, 2003. Recuperado el 5 de marzo de 2004 de: [http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2003/03/20houkoku\\_e.html](http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2003/03/20houkoku_e.html)