

# LAS NUEVAS AVENIDAS DE LA ONU

Lic. Hernán Baltasar Peña\*

Este ensayo, fue presentado en el marco de un Seminario de Derecho Internacional; auspiciado por la Universidad de Brasilia en cooperación con la Universidad de El Salvador, por medio de la Escuela de Relaciones Internacionales, cuyo Director es el Lic. Carlos Gustavo Lucha y quien impartió dicho seminario es el Doctor Narciso Dalmaso Jardín, experto de la O.N.U., y profesor de dicha universidad de Brasilia en noviembre de 1998, en nuestro país.

Es en este orden de ideas que presento esta breve pero concisa investigación sobre las "Nuevas Avenidas para la Acción de la Organización de las Naciones Unidas: el debate sobre la intervención en los asuntos internos de los Estados". Principalmente ahora que los Estados Unidos de Norteamérica se encuentra sacudida por una serie de ataques suicidas en su propio suelo y que nos hace creer que este país del norte ya no está tan seguro como antes.

Los E.U.A. se encuentran atónitos, por que su sistema de seguridad les ha fallado: llámese Departamento de Estado, C.I.A, F.B.I etc. pero en honor a la verdad debemos decir que si bien es cierto que no podemos avalar desde ningún punto de vista lo sucedido, lo cierto es que también aquel país ha hecho atropellos contra otros países en cuanto a su autonomía, soberanía e independencia.

De ahí pues que lo sucedido en este "septiembre negro" sea algo que si bien es muy cierto que no es nuestra guerra, pero si tiene bastante relación con el tópico que trataremos en las subsecuentes páginas; porque las invasiones realizadas por este país desempeñan papel protagónico en las Naciones Unidas liderada por Estados Unidos en el ámbito de la diplomacia y la Organización del Tratado del Atlántico Norte referente a lo militar.

Uno de los aspectos sobresalientes de la actividad de la Organización de las Naciones Unidas (O.N.U.) a todo lo largo de su historia ha sido la creciente importancia otorgada a problemas relacionados con el "orden interno de los estados". El Consejo de Seguridad, órgano cuya primordial responsabilidad es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ha concedido especial atención a conflictos vinculados con hechos civiles o problemas interétnicos y ha intervenido para proporcionar ayuda o asistencia humanitaria o para restablecer el orden constitucional en países en los que éste ha sido quebrantado. Por su parte, el Secretario de la Organización cuenta ahora con una oficina de asistencia electoral que ha presenciado procesos electorales en países de Centroamérica; tales como El Salvador y Guatemala respectivamente y en países del Caribe como Haití. Esto parecería apoyar la hipótesis de que un cambio importante ha tenido lugar al efectuarse el tránsito de una época en la cual la misión de la O.N.U era ante todo evitar o re-

\* Catedrático del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Jurisprudencia y Ciencias Sociales, UES.

vertir conflictos entre estados, a otra nueva en que su atención se dirige a los problemas internos.

El propio ex secretario General de la O.N.U., Boutros Boutros Ghali, international, Relations Internationales et Strategiques (Paris) 1995, había señalado que "resulta obligado constatar que la mayoría de los conflictos en los que participa la O.N.U no se desarrollan entre los estados, sino en el interior mismo de las naciones".<sup>1</sup>

Desde la ausencia de una gran Conferencia Mundial de la que surja un nuevo consenso sobre los principios que rigen la actuación de las Naciones Unidas, no es de sorprenderse que hayan opiniones encontradas sobre las nuevas avenidas o caminos que recorre la Organización Mundial. Estas opiniones tienen relación con aspectos legales como los vinculados con la cuestión de hasta dónde están autorizadas las nuevas actividades de la Carta Constitutiva de las Naciones Unidas. Se refieren, también, a cuestiones políticas, pues surge la interrogante de si esta nueva participación responde a la necesidad de hacer más eficiente a la O.N.U en sus labores de mantenimiento de la paz, o si es resultado de la influencia ejercida por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Por último, los cuestionamientos se explican asimismo, por razones logísticas vinculadas con la capacidad de la O.N.U para hacerle frente a los gastos financieros y la infraestructura necesaria para llevar a cabo actividades costosas y de resultados inciertos.

El objetivo de este ensayo, es contribuir a la reflexión sobre dichas cuestiones, a través del análisis de los grandes sucesos de la actividad reciente de la O.N.U. La intervención miliar fundamentada en razones humanitarias (tal es el caso de Kurdistán); y las actividades a "favor de

la democracia" (como sucedió en Haití) que fue invadido por tropas norteamericanas, luego después del golpe de estado por el General Raúl Cedras, para permitir una rápida imagen de los aspectos novedosos y polémicos de las acciones que se están llevando a cabo en el ámbito interno de los estados.

Pasaremos ahora brevemente al aspecto de la intervención militar por "motivos humanitarios". La responsabilidad de la O.N.U en cuestiones humanitarias está considerada en el artículo I de su Carta Constitutiva. Al enunciar sus propósitos y principios, el artículo 3 señala como uno de ellos "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter (...) humanitario".<sup>2</sup>

Sin embargo, la gran novedad al comienzo del decenio de los noventa del milenio pasado radica en que la asistencia humanitaria ha sido colocada por encima de la soberanía de los estados, e incluso; se ha requerido el apoyo militar para llevarlo a cabo.

La primera llamada de atención sobre el nuevo rol que desempeñarían las Naciones Unidas en cuestiones de asistencia humanitaria tuvo lugar en los días que siguieron al fin de la acción militar en el Golfo Pérsico. En su resolución 688, el Consejo de Seguridad incorporó un párrafo operativo sobre la población de Kurdistán, al noroeste de Irak, en donde establecía la necesidad de "insistir en que Irak permita el acceso inmediato de organizaciones humanitarias a todos aquellos en necesidad de asistencia..." Antes de conocerse la reacción del gobierno iraquí, con base en esta resolución se procedió al envío de fuerzas estadounidenses, británicas, y francesas, las cuales establecieron corredores de seguridad al norte de Irak, para auxiliar a la población kurda. Con posterioridad, las Naciones Unidas lograron imponer un

acuerdo a Irak para que permitiese la llegada de 500 que reemplazarían a las fuerzas anteriores.

La intervención para proporcionar asistencia humanitaria en Kurdistán se debe ubicar en el contexto de una situación excepcional, dada la derrota de Irak resulto "comprensible" que como un derecho de las fuerzas virtuosas se pasará por alto el tema de la soberanía de ese país y se procediera a actuar en un asunto de su jurisdicción interna.

Lo sorprendente de todo esto es que ese hecho haya sido usado por dirigentes políticos y algunos tratadistas para desarrollar la tesis del "derecho a la intervención por motivos humanitarios".

No obstante, siguiendo la misma línea, el Consejo de Seguridad adoptó a lo largo de 1992, una serie de resoluciones sobre Somalia que llevaron la tendencia a intervenir militarmente en nombre de la asistencia humanitaria. En efecto, en diciembre de 1992, cuando los medios de comunicación conmovían al mundo con las imágenes de hambre en Somalia y la imposibilidad de poder llevar asistencia humanitaria a esa nación, dado a los enfrentamientos entre clanes armados, el Consejo de Seguridad decidió con la resolución 794, autorizar una intervención masiva con fuerzas estadounidenses con el objeto de asegurar la entrega de asistencia humanitaria para la población Somali.

La redacción 794, según la cual el Consejo de Seguridad actuó con base en el artículo VII, de la Carta de la O.N.U., levanta un gran desconcierto por tres motivos: el primero, fue que si bien es cierto que la situación en aquel momento en Somalia era desesperante, no podía hablarse propiamente de una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales; el segundo, radica en que

el mandato otorgado a lo que se le llamó "operación para restaurar la paz" fue muy ambiguo, tanto por lo que tocaba a la respuesta frente a los clanes armados que operaban en Somalia como a las medidas que se podían tomar para restablecer el orden público. Finalmente, al igual que en el caso de Irak, la tarea de utilizar la fuerza por parte de Estados Unidos, fue lo que creó incertidumbre sobre la naturaleza "colectiva" de la acción que se había autorizado; y se pueden citar otros casos más sobre la intervención militar de la O.N.U. por motivos humanitarios como es el caso para detener el genocidio de la población tutsi en Ruanda con la Resolución 929, etc.

Pero ¿qué motivos pueden invocarse para explicar actitudes que ponen una sombra de duda sobre acciones que, desde otras perspectivas, son consideradas moral, ética y humanitariamente necesarias?

El primer motivo se relaciona con la desconfianza existente en torno a las consecuencias que la intervención militar por motivos humanitarios, autorizada por la O.N.U. puede tener sobre los principios del Derecho Internacional. Para los países que han hecho del principio de la no intervención uno de los ejes fundamentales de su política exterior, como México, pocos hechos podrían ser tan provocadores como la argumentación según la cual las resoluciones del Consejo de Seguridad han consagrado al llamado derecho de injerencia por motivos humanitarios. Ante la gran variedad de fuentes del derecho internacional que condenan la intervención en los asuntos de la jurisdicción interna de los estados, consensado por la propia Carta de la O.N.U. en su artículo 2 párrafo 7 "afirmar que las resoluciones del Consejo anuncian el debilitamiento de ese principio y la emergencia de un nuevo derecho es

insostenible desde un punto de vista jurídico".<sup>4</sup>

La discusión sobre el papel de las resoluciones de los órganos políticos de las Naciones Unidas en el desarrollo del derecho internacional es un tema sobre el que existe gran polémica, así por ejemplo para el Jurista Jorge Castañeda, dichas resoluciones pueden ser fuente legítima del derecho internacional. Ahora bien, cuando se trata de resoluciones del Consejo de Seguridad adoptados sin consenso, y que, además, no han dejado lugar a dudas sobre el malestar producido en algunos estados miembros, pretenden basar en ellos un cambio en los principios tradicionales que rigen las relaciones entre los estados sólo pueden conducir al escepticismo y la desconfianza.

Un segundo motivo que explica las dudas sobre esta actuación novedosa de la O.N.U., se refiere a la interpretación del artículo 39 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, relativo a las circunstancias que dan pie para que entren en acción las disposiciones ahí previstas y que incluyen diversas sanciones gradualmente enumeradas y las cuales culminan con el uso de la fuerza. En la Resolución 688 se aludió ampliamente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, como antecedente para actuar en defensa de la minoría kurda, pero no se incorporó en el texto una referencia al capítulo VII. Sin embargo, en los casos de Somalia y Ruanda, las resoluciones respectivas establecieron que el Consejo actuaba con base en dicho capítulo.

Nos encontramos entonces, ante una interpretación según la cual el artículo 39, relativo a la determinación, por parte del Consejo, de la existencia de una agresión, amenaza de agresión, quebrantamiento de la paz, no se refiere únicamente, como fue la intención

de sus detractores a problemas interestatales. De acuerdo con la nueva interpretación, se refiere, también a situaciones en el interior de los estados cuya dimensión humanitaria a decidir por los de consenso sobre la actividad reciente de las Naciones Unidas en relación con el tema miembros del Consejo, ameritaba la intervención militar. Un tercer motivo, que explica la falta de tratado radica en la incertidumbre respecto a la responsabilidad que deberían asumir la Asamblea General o el Consejo de Seguridad en cuestiones de asistencia humanitaria. En cuanto a esto último, cabe recordar que, bajo el impulso de Francia, la asistencia humanitaria conquistó un lugar en la Asamblea General de las Naciones Unidas con la aprobación en 1988 y 1990, de sendas resoluciones en las que se consagró la asistencia humanitaria como preocupación fundamental de las Naciones Unidas y se introdujo la noción de acceso a las víctimas y la conveniencia de establecer corredores de seguridad para proporcionarles asistencia ( 43/ 131 y 45/ 100 ). En 1991, en el ambiente de victoria y arrogancia de algunos, de cautela y distanciamiento de otros, el Consejo de seguridad decidió vincular el mantenimiento de la paz y la seguridad con la asistencia humanitaria; así el tema paso de la Asamblea General al ámbito de competencia del Consejo de Seguridad.

La intervención militar por tropas norteamericanas en Kurdistán, sin embargo, contribuyó muy poco al mejoramiento, a largo plazo, de las condiciones de vida de la minoría kurda; además, la decisión de fracturar aunque fuese un poco en circunstancias excepcionales, el principio de la soberanía de los estados añadió un dato importante a los mensajes que en aquellos momentos se lanzaron respecto al "nuevo orden internacional" que pretendía encabezarse Estados Unidos y que tendría en

el Consejo de Seguridad como uno de sus instrumentos de promoción.

Es preciso destacar de manera en que la intervención por motivos humanitarios, ha puesto en evidencia las limitaciones de las Naciones Unidas. La limitación más evidente es, sin duda, la carencia de fuerzas militares propias, la segunda limitación radica en los problemas financieros que permean todas las actividades de las Naciones Unidas y constituyen el obstáculo más definitivo a la expansión de sus actividades; por último, un problema no menos grave, manifestado al llevarse a cabo acciones de asistencia humanitaria, radica en el profundo desconocimiento de la opinión pública respecto a las características y el alcance de las Naciones Unidas. En conjunto, todo ello ha creado en la opinión pública una idea vaga o confusa de las competencias que está ejerciendo la O.N.U., en materia de asistencia humanitaria.

Existen pues, una serie de motivos que nos explican la reticencia a dar apoyo universal a la intervención militar para proporcionar asistencia humanitaria; y quizás, uno de los más importantes en el seno de las tropas norteamericanas en su intervención militar en Somalia fueron las primeras noticias sobre las muertes de soldados estadounidenses a manos de fuerzas somalíes en octubre de 1993. Además en el interior del

Congreso estadounidense, el asunto de las Naciones Unidas ha tomado un tinte claramente partidista. Los Republicanos han adoptado un tono hostil hacia la Organización Mundial; en particular abogan a favor de disminuir la contribución financiera de Estados Unidos y evitar que las fuerzas estadounidenses puedan quedar bajo el mando de las Naciones Unidas.

Las interrogantes finales que ahora estamos pues en la necesidad de responder en relación a los últimos acontecimientos suscitados en el propio corazón de los Estados Unidos acontecimientos que sin duda ponen al descubierto su vulnerabilidad, por una parte y que por otra, les hace ver la necesidad de cambiar su política exterior ya que se encuentran con un enemigo sin rostro; y con la necesidad también de cambiar algunas de las avenidas o caminos que deba recorrer las Naciones Unidas para mantener su imagen intacta a favor de la asistencia humanitaria y de la democracia porque de no hacerlo la Organización Mundial se encamina de una manera irreversible a su colapso total así como colapsaron las torres gemelas del World Trade Center, ingenio de una arquitectura grandiosa.

Como suele decirse cuando se molesta al cascabel se debe tener sumo cuidado porque sino termina picándole.

---

### Referencias:

- 1 Boutros Boutros Ghali, "L" ONU et les nouveaux conflicts.
- 2 Para una aproximación sobre el tema. Vease Olga Pellicer, "Crisis de confianza en el Consejo de Seguridad; implicaciones para la Seguridad Colectiva Internacional" en las Naciones Unidas Hoy: Visión de México, México, SER/F F.C.E, 1994.
- 3 Adam Robert "Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights", en International Affairs, vol. 69, núm. 3, Julio de 1993.
- 4 Stephen John Stedman, "The New Interventionist" en Foreign Affairs, vol.72, núm 1, American and the world 1992/1993.