

**CICLO DE CONFERENCIAS SOBRE LA CUMBRE DEL MILENIO
SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES.**

**LOS NUEVOS RETOS EN NACIONES UNIDAS:
LA SOLUCION DE CONFLICTOS.**

21 de Julio del 2000.

BERNARDO SEPULVEDA AMOR.

1. El fin de la Guerra Fría no trajo como consecuencia necesaria un periodo de paz. Durante el último decenio, se ha producido un número importante de conflictos bélicos con graves repercusiones internacionales. También se han multiplicado las crisis internas de un número significativo de Estados, en ocasiones acarreado el colapso de sus instituciones políticas y económicas, y afectando su capacidad de ejercer actos de gobierno en el seno de su propia sociedad.
2. Los conflictos bélicos, ya sean de índole doméstica o con alcances regionales, han representado también una imperiosa necesidad de re-evaluar el funcionamiento de un sistema internacional que ha demostrado tener limitaciones importantes para enfrentar crisis de esa naturaleza y magnitud. Naciones Unidas parecería carecer de las herramientas suficientes para responder con la debida celeridad a situaciones de extremo peligro para la paz internacional. Las instituciones que creó la comunidad de Estados después de la Segunda Guerra Mundial no tienen, en todos los casos, una capacidad real de respuesta, en términos militares, financieros o políticos, para satisfacer las nuevas condiciones que se

plantean en la etapa contemporánea. Esas mismas instituciones han establecido unas normas de derecho internacional y un andamiaje constitucional que no se compadecen con las pretensiones de justificar un supuesto derecho de intervención humanitaria para atender crisis domésticas y conflictos bélicos regionales.

3. Paradójicamente, después de concluida la Guerra Fría, se han dado, desde 1990, muchas más intervenciones de la ONU, de distinta naturaleza, que durante el periodo comprendido entre 1945 y 1990. Esas intervenciones tienen características muy diversas, y abarcan desde la supervisión de elecciones en Camboya, hasta una magna operación militar, como aquella emprendida durante la Guerra en el Golfo Pérsico. En efecto, se ha producido una expansión súbita y masiva de misiones pacificadoras organizadas por la ONU. Durante los primeros 43 años de la ONU, hasta el fin de 1988, se habían efectuado 13 operaciones para el mantenimiento de la paz. A partir de entonces, cerca de 25 operaciones nuevas se han agregado, con ochenta mil pacificadores integrando esas misiones.
4. El fin de la Guerra Fría también ha representado una considerable actividad por parte del Consejo de Seguridad. Ello ha significado un mayor uso de resoluciones cuyo contenido determina lo que ese órgano político considera una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión, de conformidad con el Capítulo VII de la Carta. Por ejemplo, en un caso extremo en la adopción de ese tipo de determinaciones, después de la Guerra del Golfo Pérsico, el Consejo de Seguridad adoptó una resolución para imponer una serie de restricciones al comportamiento **futuro** de Irak; y declaró que el flujo de refugiados provocado por el hostigamiento étnico del gobierno de Irak era una amenaza a la paz internacional. En otra resolución, se estableció una Comisión Especial para eliminar, en Irak,

las armas de destrucción masiva y para controlar la producción futura de armas nucleares, químicas y biológicas. Existe también un mecanismo para delimitar la frontera entre Irak y Kuwait. De la misma forma, se han fijado los criterios para que Irak pague una indemnización de guerra con ingresos petroleros. Asimismo, se han definido zonas prohibidas al vuelo de aeronaves de Irak, con el objeto de proteger a minorías Kurdas.

5. El activismo político y militar en el Consejo de Seguridad ha generado un importante número de resoluciones. Así, únicamente en el año de 1993 se adoptaron 93 resoluciones, en contraste con un promedio de 15 resoluciones al año en el periodo 1945 - 1988.
6. Las Naciones Unidas, como mecanismo de seguridad colectiva, fue diseñada fundamentalmente para resolver conflictos entre Estados. Sin embargo, los conflictos de la post - Guerra Fría se han originado en la mayoría de los casos en el ámbito doméstico de los Estados que sufren, en ocasiones, un proceso de desintegración, con guerras civiles, la ruptura del orden y del Estado de Derecho, y la necesidad de una urgente asistencia humanitaria para detener masacres de la población civil, el flujo de refugiados, las hambrunas y las epidemias.
7. La catástrofe que produce una guerra civil ha despertado, en el transcurso de los últimos diez años, una reacción heterogénea de la comunidad internacional. En ocasiones, la respuesta es no hacer nada. Ello puede obedecer a que un actor principal es una de las grandes potencias, como en el caso de Chechenia. También puede ocurrir que simplemente no exista una combinación de otros elementos que, bajo distintas circunstancias, puedan conducir a una llamada intervención humanitaria: importancia estratégica del país en conflicto, liderazgo político (por ejemplo, de

Estados Unidos), recursos financieros y disposición militar. Basta la ausencia de alguno esos elementos, para relegar a una crisis doméstica, aún cuando pueda tener implicaciones internacionales, a la más profunda oscuridad. La esperanza que puede guardar la población afectada por esa guerra civil es que un camarógrafo de CNN capte y difunda imágenes de la tragedia, con lo cual puede despertar la conciencia de algunos liderazgos aletargados y de una opinión pública internacional que, desgraciadamente, ya sufre de una fatiga de combate.

8. Otras reacciones que ha provocado una guerra civil han tenido un mayor significado y han comprendido el suministro de asistencia humanitaria, como alimentos y servicios médicos o, al término del conflicto, el apoyo al programa de reconstrucción. Resultaría muy difícil plantear objeciones a este tipo de participación compasiva por parte de la comunidad internacional.
9. Una reacción más extrema es aquella que acarrea una intervención militar, sea ésta bajo el control y supervisión directos de Naciones Unidas; sea ésta con base en los poderes explícitos que delega el Consejo de Seguridad a un Estado o a una organización regional; sea, en fin, sin el fundamento legal y la autorización otorgada por el órgano central de la comunidad internacional.
10. Es esta categoría, la que supone una operación armada, la que ha sido objeto de la mayor controversia. La fuente de esa controversia se origina en los límites tradicionales impuestos al concepto de intervención en los asuntos internos de un Estado. Para dar una respuesta adecuada, por la comunidad internacional, a los nuevos fenómenos que se producen con conflictos domésticos con repercusión allende las fronteras, se requiere no sólo legitimar las decisiones políticas correspondientes; también es preciso iniciar un largo y difícil proceso de reformulación de normas

internacionales básicas y de principios jurídicos establecidos en textos constitucionales y en tratados multilaterales. Pero, además, la controversia gira en torno a la divergencia existente entre dos distintas nociones de lo que constituye la soberanía en la etapa contemporánea.

11. Las tragedias de Ruanda, de Kosovo y de Timor Oriental han obligado a un nuevo debate sobre la naturaleza del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas. Ello incluye criterios encontrados y opuestos sobre los límites al uso unilateral de la fuerza armada, el contenido real del derecho de legítima defensa individual y colectiva, y la función que deben cumplir las operaciones para el mantenimiento de la paz: qué autoridad las dirige y controla; quién las financia; cómo se integran los contingentes militares; cuál es su mandato y cuándo se ha cumplido con eficacia el objetivo propuesto.
12. El trauma que produjo el dramático fracaso del Consejo de Seguridad en Ruanda, por incompetencia, ineficacia y negligencia, ha propiciado la discusión de los alcances de la intervención humanitaria en aquellos casos de genocidio y de violación generalizado de los derechos humanos, cuando el Estado responsable se encuentra indispuerto o incapaz de detener esa tragedia. Lo sucedido en Kosovo y en Timor Oriental, con características distintas a aquello ocurrido en Ruanda, conduce a la misma finalidad: determinar los fundamentos de la intervención humanitaria y definir su legitimidad y legalidad.
13. En Kosovo, un grupo de Estados efectuó una intervención armada sin la autorización del Consejo de Seguridad. En Timor Oriental la intervención se produjo con el consentimiento expreso de Indonesia y con la sanción del Consejo de Seguridad.

14. En Ruanda, la pasividad produjo una masacre. En Kosovo, una acción militar sin consenso internacional suficiente ni una base legal transparente significó un severo cuestionamiento de ese tipo de intervenciones. En Timor Oriental se recuperó un principio de autoridad moral, al actuar Naciones Unidas conforme a las reglas más ortodoxas.
15. El dilema que se plantea es, por un lado, precisar si una organización de seguridad regional como la OTAN puede legítimamente recurrir al uso de la fuerza sin un mandato de las Naciones Unidas, en aquellos casos en que la intervención militar tiene como propósito razones humanitarias, como se argumentó en el caso de Kosovo. Por el otro lado, se requiere responder si acaso es permisible permanecer impávido ante violaciones generalizadas de derechos humanos que se producen al interior de un país en crisis, aduciendo simplemente la obligación de cumplir con ciertos formalismos jurídicos para poder actuar.
16. Kofi Annan ha señalado que nos enfrentamos a una difícil disyuntiva. Considera que nadie estaría en desacuerdo en que tanto la defensa de los objetivos humanitarios como la defensa de la soberanía, son principios que merecen apoyo. El problema surge cuando esos principios entran en conflicto y alguno de ellos debe prevalecer. La preocupación por convalidar intervenciones humanitarias que supongan acción militar es que pueden ser utilizadas para encubrir injerencias injustificadas en los asuntos internos de Estados soberanos. De ahí la necesidad de reconciliar dos intereses igualmente importantes: una legitimación universal y una eficacia en la defensa de los derechos humanos.

17. Para lograr esa legitimidad universal se requiere negociar los necesarios consensos políticos con una variedad de actores: los miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad; los liderazgos regionales en la Asamblea General; el Secretario General; las organizaciones no gubernamentales; las partes directamente involucradas en el conflicto.

18. Los consensos políticos son indispensables pero no suficientes para alcanzar la legitimidad universal. Los fundamentos jurídicos de una intervención humanitaria son igualmente importantes. En el caso de Kosovo, algunos miembros de la OTAN argumentaron que esa acción militar era legal por tratarse de un uso de la fuerza destinado a prevenir una catástrofe humanitaria mayúscula. Pero esta tesis ha sido severamente cuestionada. Nadie duda que el Gobierno serbio ha violado un considerable número de normas del derecho internacional, que pueden incluir las Convenciones de Ginebra y la Convención sobre Genocidio de 1948, desobedeciendo además en forma reiterada los mandatos del Consejo de Seguridad. Pero estas violaciones serbias no legalizan de manera automática la acción militar de la OTAN.

19. De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, el uso legítimo de la fuerza sólo puede darse en dos circunstancias: por una parte, bajo el amparo del artículo 51, emprendiendo un derecho de legítima defensa individual o colectiva, sujeto a las condiciones impuestas en ese mismo artículo, esto es, que se responde a un ataque armado y que se informe al Consejo de Seguridad. Por la otra parte, es legal el uso de la fuerza cuando se aplica una medida coercitiva en los términos del Capítulo VII de la Carta y bajo el mandato del Consejo de Seguridad.

20. En Kosovo, la hipótesis de la legítima defensa colectiva no ha sido reclamada por la OTAN, ya que no se estuvo en presencia de un ataque armado dirigido en contra de uno de sus miembros o en contra de algún otro Estado soberano. Aunque en sus resoluciones el Consejo de Seguridad ha considerado que Kosovo representó una amenaza a la paz y a la seguridad en los Balcanes, no autorizó en esas resoluciones el uso de la fuerza en contra de Yugoslavia. Además, los miembros de la OTAN que son también miembros permanentes del Consejo de Seguridad no ignoraban que cualquier proyecto de resolución orientado a sancionar el uso de la fuerza habría sido vetado por Rusia y por China.
21. Quienes objetan el empleo, en ocasiones abusivo, del derecho de veto, deben recordar que la firma de la carta constitutiva de la ONU tuvo como condición necesaria la suscripción del Acuerdo de Yalta, en donde se convino por Estados Unidos, la Unión Soviética China y el Reino Unido que, "a la luz de las responsabilidades primordiales de los miembros permanentes, no podría esperarse de ellos que asumirían la obligación de actuar, en un asunto tan delicado como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, como consecuencia de una decisión en la cual ellos mismos no han concurrido". De ese principio se derivó la necesaria unanimidad de los cinco miembros permanentes en los asuntos de sustancia como requisito indispensable para la adopción de decisiones bajo el Capítulo VII de la Carta.
22. La operación militar emprendida por la OTAN en Kosovo tampoco parecería tener fundamento en el propio Tratado de la Organización del Atlántico Norte. En efecto, el artículo 5 estipula que la fuerza armada se empleará solo para repeler un ataque armado en contra de uno de los Estados miembros de la OTAN.

23. Si el derecho internacional convencional no proporciona un fundamento para intervenciones humanitarias al margen de la Carta, podría explorarse la posibilidad de que la base legal de esa acción militar se encuentre en el derecho internacional consuetudinario. Hay quienes argumentan que la generalización de un orden jurídico de protección a los derechos humanos, y la repetición de una serie de intervenciones humanitarias en el transcurso de los últimos decenios, han diluido la antigua noción de la inviolabilidad de la soberanía nacional. Ese conjunto de precedentes, de acuerdo con esta tesis, justifica la pretensión de que la intervención humanitaria armada ha sido aceptada por la mayoría de los Estados como jurídicamente válida. De esta suerte, se habría creado una costumbre internacional.
24. Sin embargo, un buen número de expertos en derecho internacional cuestiona esta tesis, al advertir que los precedentes que, supuestamente, han ido creando una costumbre, han sido materia de controversia y no todos los Estados han reconocido su legalidad. Ejemplo de ello es la intervención de India en Bangladesh para impedir atrocidades mayores; o la invasión que realizó Tanzania y Uganda para dar por terminada la barbarie de Idi Amin. Aún en estos casos, una proporción suficiente de Estados objetaron en su oportunidad la legalidad de esas operaciones.
25. Un elemental sentido de la realidad invita a suponer que, hacia el futuro, será necesario actuar, en un mecanismo de seguridad colectiva, para evitar, en un país en crisis, violaciones masivas y generalizadas de derechos humanos que signifiquen hechos de barbarie y masacres de la población civil. Ante situaciones lamentables de este género, Naciones Unidas tiene la obligación, a la luz de las experiencias previas, de crear las nuevas instituciones y las nuevas reglas que le permitirán, fundándose en un principio de legitimidad reconocido

universalmente, efectuar operaciones militares de carácter esencialmente humanitario.

26. Las nuevas instituciones y las nuevas normas deben ser el producto de una negociación en el seno de las Naciones Unidas, con una participación combinada de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad. Parecería útil que, como resultado de esa negociación se estableciera un Reglamento, aprobado por esos dos órganos principales de la ONU, en donde se fijarían con todo rigor y transparencia los principios que den sustentación a las operaciones militares de carácter humanitario. Ese Reglamento podría determinar el conjunto de condiciones que se deben cumplir para emprender operaciones de esa naturaleza. Debe partir de un principio de igualdad soberana, asegurando que los criterios de aplicación serán generalizados, independientemente del poder del Estado involucrado. La calidad soberana de los Estados debe ser respetada, introduciendo como un elemento deseable el consentimiento del Estado interesado en la realización de una operación militar humanitaria, salvo en el caso extremo de un colapso total de las instituciones gubernamentales.
27. La cultura de la prevención debe ser incorporada en ese Reglamento, creando los mecanismos de alerta temprana que permitan anticipar posibles hechos de violencia y ayuden a tomar las medidas necesarias a tiempo, para evitar que se desencadene una tragedia.
28. El Reglamento también puede definir de antemano los criterios sobre la composición de los contingentes militares y las normas para el financiamiento de estas operaciones, remediando de esta suerte las condiciones angustiosas que se presentan cuando hay que armar, con urgencia y sin recursos, una operación humanitaria.

29. Los principios constitucionales en materia de operaciones militares ya están definidos en el Capítulo VII de la Carta. Algunos de esos principios, sin embargo, han sido letra muerta. El Reglamento podría servir para facilitar los acuerdos políticos necesarios para hacer realidad esas normas que aún se encuentran inoperantes.
30. El Reglamento, como instrumento jurídico derivado del capítulo VII de la Carta, habrá de reafirmar obligaciones, responsabilidades y competencias del Consejo de Seguridad. También habrá de determinar los casos en que el Consejo de Seguridad ejerce directamente los poderes originarios que se atribuyen a ese órgano político en el ámbito de operaciones militares humanitarias. De la misma forma, es preciso definir las circunstancias en las cuales el Consejo de Seguridad opta por delegar sus facultades originarias en un organismo regional de seguridad colectiva, o en un Estado o grupo de Estados. Esa delegación de competencias deberá quedar perfectamente delimitada en sus términos y condiciones, manteniendo el Consejo de Seguridad la capacidad del control general de la operación.
31. El Reglamento establecerá el imperativo de contar con un mandato que fije los objetivos de una operación humanitaria, que en ocasiones será de índole militar pero que también podrá ser de una naturaleza distinta a la militar. Pero, adicionalmente, ese mandato deberá de determinar los elementos de toda índole que se requerirán cuando se ingrese, terminada la operación, al periodo de reconstrucción de un país devastado por la crisis.
32. De estimarse útil y necesario, y con el propósito de asegurar la legitimidad universal y la legalidad generalizada de estas instituciones y normas, una vez concluida la elaboración del Reglamento y terminada la

negociación política con los consensos indispensables, se podría solicitar por los órganos competentes de la ONU una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia, a fin de convalidar y sancionar su calidad legal.

33. Con estos mecanismos reglamentarios, habrá mayores garantías de que se reconcilian los intereses nacionales y los intereses colectivos, haciendo posible que el uso de la fuerza se emplee siempre en el beneficio común.