
LAS NACIONES UNIDAS, DE GHALI A ANNAN: BALANCE Y PERSPECTIVA DE TRECE AÑOS DE REFORMAS EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL*

MARIANO CÉSAR BARTOLOMÉ**

This paper intends to analyze the United Nation's latest work as a progressive process of advances and updatings, specially with regard to its basic goals: that of achieving and keeping international peace and security. The period chosen for this analysis covers thirteen years, i.e. from 1992 to 2005, and involves the two latest Secretariat General, both of African leadership, the Egyptian Boutros-Boutros Ghali (1992-1996) and the Ghanaian Kofi Annan (1997-2005).

I. INTRODUCCIÓN

Cumplidos quince años de la finalización de la Guerra Fría, la Organización de las Naciones Unidas es objeto de lecturas divergentes por parte de políticos, diplomáticos, analistas, investigadores y miembros de la sociedad civil. Algunos enfoques –los mayoritarios– insisten en la imprescindibilidad del organismo en el camino hacia una progresiva institucionalización del sistema internacional, que erosione su naturaleza estructuralmente anárquica. Estos puntos de vista, cabe aclarar, admiten que en numerosas oportunidades los estándares de eficacia y eficiencia de la organización han sido bajos, e incluso nulos; sin embargo, alegan que la responsabilidad por este estado de cosas recae en los Estados miembros, cuyas decisiones y políticas moldean los rumbos de la institución.

En las antípodas, las perspectivas críticas aseveran que la ONU está reeditando la ineficiencia de su antecesora la Liga de las Naciones; y agregan que, en una suerte de analogía histórica, el desenlace será el mismo que en ese caso, para desencanto de los seguidores de Immanuel Kant y Woodrow Wilson. Con posterioridad a los atentados terroristas acontecidos el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington (en adelante, “11S”), y sobre todo tras el inicio de las operaciones bélicas de EE.UU. en Irak, las visiones críticas se han visto engrosadas por políticos y académicos estadounidenses, que suelen centrar sus reclamos en el actual Secretario General de la organización, Kofi Annan, juzgándolo ambivalente, irresoluto e hipócrita. Un medio periodístico moderado como *The Wall Street Journal* ha llegado a decir de este diplomático ghanés que “como todos los miembros

* Este trabajo se basa en la ponencia del mismo nombre presentada y expuesta en la II International Relations World Conference (II Conferencia Mundial de Relaciones Internacionales). Agosto de 2005, Buenos Aires, Argentina.

** Graduado y Doctor en Relaciones Internacionales, Máster en Sociología. Ex becario investigador posdoctoral del CONICET. Profesor de la Universidad del Salvador, la Escuela Superior de Guerra, la Escuela de Defensa Nacional y la Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

*de la ONU, él valora la libertad y seguridad de Nueva York, pero nunca se detiene a preguntar por qué eso es así ni cómo esa situación puede extenderse a otros menos afortunados”.*¹

El contrapunto entre “adherentes” y “críticos” ha sido recurrente en los últimos quince años, conformando una suerte de patrón cíclico de crisis de las Naciones Unidas: en 1990, con la finalización de la Guerra Fría; en 1995, cuando el organismo cumplió medio siglo de vida; en el año 2000, con el cambio de milenio; por último, en la actualidad, cuando todavía están frescas las imágenes del 11S y EE.UU. mantiene su presencia militar en suelo iraquí. En cada uno de esos momentos se le formularon críticas y demandas al organismo, y éste produjo respuestas y concibió nuevas iniciativas.

Sin embargo, puede esbozarse una visión alternativa sobre los últimos años de la ONU a la que postula las “crisis cíclicas”, basada en la idea de “proceso”. Es decir, un progresivo camino de avances y actualizaciones dotado de una lógica intrínseca, más allá de los desafíos y las exigencias del momento.

Este trabajo pretende analizar los últimos tiempos de la ONU como un proceso, en lo que atañe específicamente al logro de sus objetivos fundacionales de conseguir y preservar la paz y seguridad internacionales. El lapso elegido totaliza trece años, correspondientes al período 1992-2005, y abarca los ejercicios de los dos últimos secretarios generales, ambos africanos: el egipcio Boutros-Boutros Ghali (1992-1996) y el ya mencionado Kofi Annan (1997-2005). Claramente, la actuación del organismo en el período de la Posguerra Fría se corresponde temporalmente con esas dos gestiones.

A partir del objetivo planteado, el autor ha seleccionado un conjunto de aspectos que –a su juicio– son representativos del proceso que atravesó la ONU para incrementar su eficacia y eficiencia en la preservación de la paz y seguridad internacionales. Estos aspectos se refieren a la modificación de los criterios de intervención en la inmediata Posguerra Fría; la complejización de las operaciones de paz; los debates sobre la delegación de operaciones de paz a organismos regionales y la constitución de un instrumento militar multinacional; el empleo de la fuerza, en el marco del Cap. VII de la Carta de la institución; el desarrollo de perspectivas de la seguridad vinculadas a los “poderes blandos”; la articulación de los esfuerzos de la comunidad internacional para enfrentar al flagelo terrorista; y las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad.

La selección esbozada no desconoce la vinculación de cuestiones tales como la proliferación nuclear, la criminalidad organizada y las violaciones de los derechos humanos, entre otras, con la paz y seguridad internacionales. No obstante,

1 HANSON, Victor: “The UN? Who cares..”, *The Wall Street Journal*, September 23, 2004, p. A-14.

teniendo en cuenta los alcances limitados de este trabajo, el autor ha optado por no abordarlos, postergándolos para su inclusión en una eventual investigación de metas más ambiciosas.

II. DE DÓNDE VENIMOS: LA ONU EN LA GUERRA FRÍA

Desde su constitución al término de la Segunda Guerra Mundial, la ONU se erigió en el organismo gubernamental multilateral más importante del escenario internacional. Básicamente, el mismo cumple cinco funciones: (i) es, ante todo, un símbolo de la comunidad internacional; (ii) es un canal de comunicaciones entre actores del sistema internacional, primordialmente entre Estados, aunque cada vez más entre Estados y actores no estatales; (iii) es una burocracia competente, especializada en una amplia gama de funciones; (iv) es un ámbito generador y reglamentador de normas de conducta, a la vez que un mecanismo a través del cual se generan y difunden visiones sobre cómo deberían conducirse los Estados; finalmente, es un ámbito de socialización de las elites sobre cómo perseguir y obtener los objetivos de sus respectivos Estados, en el sistema internacional contemporáneo.²

Como su antecesora la Liga de las Naciones, la ONU tuvo como objetivo primordial el logro y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, propósito éste establecido en el Art. 1 de su Carta. La búsqueda de esta meta tuvo dos características que no deben soslayarse, la primera es la exclusión de temáticas económicas y sociales de las cuestiones de seguridad. El motivo de esta limitación se entronca con la vigencia, en épocas del enfrentamiento Este-Oeste, de una concepción de la seguridad internacional fuertemente asociada al poder duro.

Esto se constata en la definición de seguridad que proponía Stephen Walt: *“el estudio de la amenaza, uso y control de la fuerza militar”*. Por cierto, quienes adherían a esta óptica rechazaban todo intento de redefinirla, argumentando que cualquier eventual modificación de la agenda de seguridad destruiría la coherencia intelectual que se registraba en ese campo de análisis.³

La segunda característica que tuvo la búsqueda de la paz y seguridad internacionales en épocas de la contienda interhegemónica, es que contemplaba entre las opciones disponibles a tal efecto el empleo de efectivos militares. Las directrices que orientarían dicho uso fueron delineadas en los años 50 por Dag Hammarskjöld, por entonces a cargo de la Secretaría General. En esos momentos cobraron forma tres conceptos, íntimamente relacionados entre sí, sobre los cuales no nos extendemos en el presente trabajo, presuponiéndolos conocidos: Presencia de la ONU, Mantenimiento de la Paz y Diplomacia Preventiva.

2 FARER, Tom: “UN Action in a Disorderly World”, University of California-Berkeley, Institute of International Studies, *Currents*, Spring 1994.

3 DEL ROSSO, Stephen: “The Insecure State (What Future for the State?)”, *Daedalus* 124:2, Spring 1995.

A lo largo de la mayor parte de la Guerra Fría existieron dos factores que moldearon y limitaron el empleo del instrumento militar por parte de la ONU, erosionando consecuentemente su eficacia y eficiencia en términos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El primero de tales factores tuvo una clara raíz ideológica y consistió en la perniciosa práctica seguida por las dos superpotencias, de bloquear el funcionamiento del Consejo de Seguridad (CSNU) a través del empleo intensivo del poder de veto que les otorgaba su estatus de miembros permanentes de ese foro.

Este bloqueo llevó a que, si bien el Art. 51 de la Carta del organismo contempla mecanismos de Seguridad Colectiva (“derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque contra un país miembro”), esa herramienta nunca pudiera ser empleada, con la atípica excepción de los episodios en Corea en la década del 50.

El segundo elemento, aunque también reconocía influencias ideológicas, era de naturaleza jurídica: el rechazo a la idea de intervención. En el campo de las relaciones internacionales, este concepto tuvo siempre una connotación negativa, siendo percibido generalmente como algo ilícito. La razón es que desde la Paz de Westfalia la soberanía de los Estados siempre presupuso el derecho de los mismos a ser independientes de determinar su destino, y a los gobiernos a hacer lo que desean dentro de sus fronteras, sin interferencia externa.

Esta línea de pensamiento se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial, cuando se recoge la experiencia europea de la primera mitad del siglo XX, en lo relativo a la intervención de las potencias en los asuntos internos de terceros Estados; de esta manera, la Carta de la ONU consagró el derecho de no injerencia en los asuntos internos de los Estados (Art. 2 párrafos 4 y 7).

Según recuerda Rosemary Righter en su obra *Utopía Perdida*, la idea de la no intervención, consagrada en la Carta de la ONU, tuvo diferentes justificaciones morales desde los dos polos del sistema internacional, Washington y Moscú, y sus respectivos aliados. La URSS y sus satélites enarbolaban los pensamientos de Lenin sobre la primacía del Estado. A su turno, EE.UU. y sus seguidores consideraron que la aplicación por parte de la ONU de la ética judeocristiana de los derechos individuales, base del pensamiento de Occidente, era incompatible con el respeto al pluralismo cultural que debía observar el organismo.⁴

La adhesión de la ONU a la idea de no intervención alcanzaba también a las cuestiones humanitarias, por más graves que hubieran sido, pues éstas también estaban subordinadas a la puja bipolar. En este sentido, se ha hecho notar que si

4 RIGHTER, Rosemary: *A Changing Debate* (extracto de RIGHTER, Rosemary: *Utopia Lost*, Twentieth Century Fund Press, New York 1993). The Electronic Policy Network (<http://www.epn.org/tcf/xxutop04.html>)

las Convenciones de Ginebra de 1949 requirieron solamente cuatro meses de negociaciones, sus protocolos adicionales demandaron cuatro años (1974-1977) para lograrse consensos mínimos.⁵

En estos casos la inacción se justificaba en una línea de pensamiento conocida como consecuencialismo, que no enfatizaba en los derechos humanos vulnerados ni en la dimensión de esa vulneración, sino más bien en las consecuencias que podría tener una intervención humanitaria. Siguiendo las ópticas consecuencialistas, estas intervenciones conllevaban un grave riesgo de escalada en el empleo de la fuerza que podía dar lugar a un enfrentamiento entre superpotencias y desembocar, al menos teóricamente, en una guerra nuclear. Los adherentes a las ópticas consecuencialistas justificaban moralmente la inacción de la comunidad internacional frente a catástrofes humanitarias, alegando que esa inacción evitaba nuevos y más generalizados conflictos bélicos.⁶

En suma, a partir del análisis retrospectivo de esas épocas, es imposible no coincidir con la sentencia de Väyrynen, para quien *“el contexto de la Guerra Fría hizo de la ONU una arena, más que un actor, en la diplomacia preventiva”*.⁷

III. LA MODIFICACIÓN DE LOS CRITERIOS DE INTERVENCIÓN EN LA INMEDIATA POSGUERRA FRÍA

Resulta claro que conductas de naturaleza ideológica (empleo irrestricto del poder de veto) y jurídica (no intervención), unidas a una concepción estrecha de la seguridad internacional, habían mellado la efectividad de la ONU durante más de cuatro décadas, no siendo extraño que la finalización de la Guerra Fría encontrara a la entidad inmersa en un crítico período en el cual se debatía su capacidad para cumplir con sus objetivos fundacionales. Por un lado, la organización era el foco de las expectativas de los enfoques idealistas que consideraban posible un rápido abandono del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, con el consecuente logro de la paz y seguridad internacionales.

En las antípodas, algunos escépticos llegaron al punto de preguntarse si la misma organización tenía razón de ser. Debe decirse que muchos más fueron los que defendieron a la ONU, más allá de sus defectos, aunque normalmente estos alegatos no estaban acompañados por propuestas concretas y viables que elevaran la eficacia de la entidad. El correlato de esta orfandad de ideas fue la virtual

5 NAHUM, Fasil: *The Challenge for Humanitarian Law and Action at the threshold of the 21st Century*, 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PfP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes: “Networking the Security Community in the Information Age”, Zurich, 19-21 October 1998 (Workshop 5C: Humanitarian Law and Action).

6 RUIZ MIGUEL, Alfonso: “Soberanía e intervención bélica humanitaria”, en BERGALLI, Roberto & RESTA, Eligio (comps.): *Soberanía: un principio que se derrumba*, Paidós, Barcelona 1996, pp. 57-71.

7 VÄYRYNEN, Raimo: *Preventing Deadly Conflicts: failures in Iraq, Yugoslavia and Kosovo*. International Studies Association (ISA), 40th Annual Convention, Washington DC February 1999.

inexistencia de estrategias claras para enfrentar situaciones que en épocas de la puja entre superpotencias estaban subordinadas a la misma, o habían sido soslayadas al terreno de la baja política; entre las mismas sobresalían los conflictos de naturaleza intraestatal.⁸

En un escenario como éste, se entienden las palabras de Righter:

*“La ONU ingresó a los años 90 en la posición que George Kennan describió como la más peligrosa para cualquier institución: muchos de quienes la quieren son acrílicos, y sus críticos normalmente no la quieren”.*⁹

En este contexto tuvo lugar la invasión de Kuwait por parte de Irak en agosto de 1990, evento cuyo carácter de desafío obedecía a dos circunstancias: en primer lugar, obligaba al organismo a incluir la variable violencia en el diseño de sus futuros cursos de acción para mantener la paz, al demostrarse que el empleo de la fuerza no había sido desterrado del tablero internacional; en segundo término, no podía defraudar las expectativas generadas en todo el mundo por el anuncio del mandatario estadounidense George Bush (p) de un conjunto de reglas que, bajo el pomposo rótulo de Nuevo Orden Mundial, aludía a la competencia exclusiva de la ONU en la resolución de conflictos entre países, imponiéndose como norma que la agresión armada debe ser castigada.

La conducta que adoptó el ente ante el citado conflicto periférico fue posibilitada por el abandono de la tradicional práctica de las dos superpotencias, de bloquear el funcionamiento del CSNU a través del poder de veto, y consistió en la aplicación de los mecanismos de Seguridad Colectiva, aunque en una forma algo *sui géneris*: el Consejo no fue la instancia donde se concibieron las respuestas de la comunidad internacional, de acuerdo a lo que establece el Art. 24 de la Carta del organismo, sino donde se “legitimaron” las iniciativas de EE.UU.

En cualquier caso, en esos momentos el CSNU emitió numerosas resoluciones que permitieron progresar desde una identificación de Irak como perturbador de la paz y seguridad internacionales, demandando que se restablezca el *statu quo ante bellum* (Res. 660/90), hasta la autorización del empleo multilateral de la fuerza para liberar el territorio del emirato ocupado (Res. 678/90), cesando las operaciones militares cuando el objetivo fue logrado (Res. 687/91).

Sin embargo, tal vez lo más importante de esa acción militar no haya sido la superación de las limitaciones ideológicas que signaron a la ONU durante la con-

8 Para una descripción de la subordinación de los conflictos intraestatales a la lógica bipolar, en épocas de la Guerra Fría, sugerimos GUILHON ALBUQUERQUE, José Augusto: “O fim da Guerra Fria e os novos conflitos internacionais”, en José Álvaro Moisés (org.), *O futuro do Brasil. A América Latina e o fim da Guerra Fria*, Paz e Terra/USP, São Paulo 2001, pp.151-164

9 RIGHTER, op.cit.

tienda interhegemónica, sino la erosión de la tradición jurídica de la no injerencia. El catalizador de ese proceso fue la rebelión de la población de la etnia kurda contra el gobierno de Saddam Hussein, dando lugar a una represión gubernamental que técnicamente no podía ser contrarrestada desde el exterior, so pena de violar el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados.

Visto en forma retrospectiva, el levantamiento kurdo tuvo dos claros impactos en el funcionamiento global del organismo, en materia de paz y seguridad internacionales. Uno de ellos fue incorporar a su ámbito de responsabilidad a los conflictos intraestatales, que en épocas de la Guerra Fría habían sido virtualmente excluidos de la agenda de trabajo del organismo para instalarse en la dialéctica entre superpotencias, tipificándolos como Emergencias Complejas. Esta categoría apunta a:

“Crisis de suficiente magnitud para captar la atención de la comunidad internacional (o por lo menos de la ONU), pero de carácter local, evolucionando de una combinación de crisis humanitarias, ruptura de la autoridad política nacional o confrontación política regional, al estadio de la violencia”.

La idea subyacente en una emergencia compleja es que involucra tanto operaciones de tipo militar, como de naturaleza humanitaria, ambas simultáneas e interrelacionadas. En este caso, la complejidad no estaría dada tanto por la operación, como por su gerenciamiento por parte de la ONU, donde los asuntos políticos y los socioeconómicos suelen ser manejados en forma independiente por diferentes agencias, autónomas entre sí. En consecuencia, una emergencia compleja exige nuevos procesos decisorios centralizados y ágiles, a través de los cuales, en palabras de Marks, *“los caballos militares tiren de los carros civiles”*.¹⁰

Así, parte de los esfuerzos de mediación en conflictos intraestatales por parte de la comunidad internacional pasaron a canalizarse a través de la ONU. En algunos casos, la gestión ha sido exitosa, desde el momento en que fomentó entre los contendientes del conflicto intraestatal una “cultura negociadora” que abraza esperanzas del abandono del empleo de la fuerza en la relación bilateral, aun en ausencia de terceras partes mediadoras; en otras circunstancias, los buenos oficios sólo lograron estabilizar zonas de conflicto en forma transitoria y coyuntural, sin modificar el contexto estructural en el cual tales conflictos se desarrollan.

Generalmente, las citadas mediaciones fracasaron parcial o totalmente en conflictos intraestatales tipificados como “intratables” o “de raíces profundas”. Hablamos aquí de “conflictos de raíces profundas” en el sentido en que lo hacen Burton y Mitchell y Banks, es decir, conflictos entre partes que sostienen valores que,

¹⁰ MARKS, Edward: “UN Peacekeeping in a post Cold War World”, en MARKS, Edward & LEWIS, William (comps.): Triage for Failing States, National Defence University, *Mc Nair Paper* N° 26, January 1994.

claramente, no son negociables;¹¹ en similar sentido, calificamos como “conflictos intratables” a aquellos en el cual los actores perciben que no pueden correr el riesgo de aportar la alta dosis de confianza necesaria para pasar de la situación de enfrentamiento abierto a acuerdos que modifiquen la distribución de poder entre las partes y contribuyan a superar la situación conflictiva.¹²

No debe soslayarse que un requisito para que las negociaciones encaradas bajo los auspicios de la ONU fueran (y continúen siendo) efectivas es cierto grado de coherencia con las posturas generales del organismo, que abogan por un mantenimiento de la actual cartografía política internacional. Un ejemplo de esta postura se observa claramente en el siguiente comentario efectuado por Boutros-Boutros Ghali en 1995, en su rol de Secretario General de la ONU, en el cual no contempla siquiera la posibilidad de ceder a las demandas planteadas por un protagonista no estatal de un conflicto intraestatal de raíz étnica:¹³

“Si todo grupo étnico, religioso o lingüístico reclamara un Estado, no habría límites a la fragmentación; y la paz, la seguridad y el bienestar económico para todos se volverían difíciles de obtener. Un requerimiento para la solución a este problema radica en el compromiso con los Derechos Humanos, con una especial sensibilidad a los de las minorías, sea que fueran étnicas, religiosas, sociales o lingüísticas”.

Esta posición ha llevado a algunos especialistas a poner en tela de juicio la verdadera voluntad del organismo para encontrar soluciones profundas y duraderas a los conflictos intraestatales, siendo que sus mediaciones constituyen una suerte de “diplomacia de *statu quo*”. Frente a esa “diplomacia de *status quo*”, definida así por Richmond, este autor aprecia que en el actual sistema internacional un esfuerzo de mediación sólo es exitoso cuando es protagonizado por un actor estatal, y no por el andamiaje institucional de la ONU.¹⁴

El segundo impacto del levantamiento de los kurdos iraquíes en la performance de la ONU en relación con la preservación de la paz y seguridad internacionales, consistió en hacer palpable la posible colisión entre el Art. 2 (4,7) y el Art. 51. O dicho de otra forma, entre los derechos de los individuos y los derechos de los Estados, en casos vinculados a la dimensión amplia (multidimensional) de la seguridad. Comenzó así el análisis de esta aparente contradicción, que culminó en

11 MITCHELL, Christopher & BANKS, Michael. *Handbook on conflicts resolution*, Pinter Wellington House, London 1997; BURTON, John: *Conflict: Resolution and Prevention*, St Martin's Press, New York 1990.

12 Hacemos aquí una adaptación de la definición que consta en RICHMOND, Oliver: *Mediating Ethnic Conflict: a task for Sisyphus?*, International Studies Association (ISA), 40th Annual Convention, Washington DC February 1999.

13 STOHL, Michael & LOPEZ, George: “Westphalia, the End of the Cold War and the New World Order: Old Roots to a “NEW” Problem”, *CIAO Working Paper*, 1998.

14 RICHMOND, op.cit.

un hito de máxima importancia respecto a los lineamientos de la Posguerra Fría: la flexibilización de los criterios de intervención.

La intervención con objetivos y resultados humanitarios que se desarrolló en el Kurdistán iraquí para preservar a esa nación mesoasiática fue la primera respuesta dada por la ONU en este sentido, tras el fin de la Guerra Fría. Y constituyó el caso paradigmático de lo que algunos consideraron la transformación de la vieja sentencia *“la guerra es la continuación de la política por otros medios”* en la novedosa idea *“la guerra es la continuación de la moral por otros medios”*.¹⁵

La Res. 688 del CSNU, con fecha 2 de abril de 1991, condenó las prácticas del régimen de Bagdad y brindó el marco necesario para el inicio, dos días después, de la operación *Ofrecer Alivio Provide Comfort* protagonizada por EE.UU., Gran Bretaña y Francia. En la operación se empleó el instrumento militar para garantizar la distribución de ayuda humanitaria y la seguridad de los grupos en riesgo. De esta manera, podría decirse que esa resolución configuró la primera versión de las intervenciones humanitarias, que en forma simplificada podrían ser concebidas como el empleo del instrumento militar en operaciones de ayuda humanitaria. Estamos entendiendo aquí a la ayuda humanitaria tal cual lo hace la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI):

“Una muestra de solidaridad internacional consistente en acciones no discriminatorias de asistencia, socorro y protección a favor de las poblaciones, en particular las más vulnerables (...) en situaciones derivadas de catástrofes naturales o provocadas por la mano del hombre, como guerras o conflictos, durante el tiempo necesario para hacer frente a las necesidades humanitarias”.¹⁶

A fines del año 1991, en la XLVI Asamblea General del organismo, se registró un nuevo avance hacia la flexibilización de las condiciones bajo las cuales se podía intervenir en forma directa en asuntos humanitarios, aprobándose una resolución que transformaba en doctrina lo establecido por la Res. 688: el ejercicio del derecho de intervención incluso sin solicitud previa. Esto fue convalidado en enero de 1992 por el CSNU, en su primera cumbre de jefes de Estado, actuando coherentemente con este compromiso en los meses posteriores: tanto su Res. 770 del 13 de agosto de 1992 referida a Bosnia-Herzegovina, como la Res. 794 del 4 de

15 SOHR, Raúl: *Las Guerras que nos esperan*, Andrés Bello, Santiago de Chile 2000, p. 36.

16 Según la AECI, dentro de la ayuda humanitaria pueden distinguirse dos actividades básicas, “ayuda de emergencia” y “ayuda alimentaria”: la ayuda de emergencia consiste en dar una respuesta rápida a las necesidades más urgentes de las poblaciones afectadas por una situación de catástrofe; la ayuda alimentaria puede discriminarse, a su vez, en acciones de “ayuda alimentaria propiamente dicha” y las de “apoyo a la seguridad alimentaria”; ambas apuntan a garantizar una respuesta adecuada frente a situaciones de inseguridad causadas por déficits alimentarios graves o por crisis alimentarias, aunque las primeras son de carácter coyuntural y las segundas de mediano plazo.

diciembre de 1992, en relación a Somalia, fueron consecuencia de esos avances; ambas están referidas a la aplicación de todos los medios necesarios para garantizar la distribución de ayuda humanitaria.

Otro avance en esta materia surgió del conflicto balcánico, y es el que se refiere a las llamadas áreas seguras, denominación que se empleó para denominar enclaves (en estos casos, urbanos) donde la población civil estuviera a salvo de agresiones y pudiera recibir ayuda humanitaria con cierto grado de seguridad. La Res. 819 del CSNU, de abril de 1993, asignó ese estatus a la ciudad croata de Srebrenica; un mes después, la Res. 824 hizo extensiva la medida a las localidades de Sarajevo, Tuzla, Gorazde, Bihac y Zepa; en junio del mismo año, la Res. 836 del CSNU autorizó a las tropas que participaban en la operación de paz de la ONU a emplear la fuerza para proteger las áreas seguras.

En definitiva, tanto la invasión de Kuwait por parte de Irak, como el problema humanitario suscitado en torno a los kurdos iraquíes fueron los disparadores de un replanteo de los postulados tradicionales de la ONU respecto al empleo de efectivos militares. Los cambios resultantes se observaron en, por lo menos, cuatro direcciones diferentes, y se plasmaron en el informe Agenda para la Paz, elaborado y presentado a los miembros de la ONU el 17 de junio de 1992 por Ghali, en su carácter de Secretario General.

La Agenda fue la respuesta a un pedido expreso formulado por el CSNU meses antes, respecto a los medios para mantener la paz y al rol que en cumplimiento de este objetivo debía cumplir la prevención de conflictos. Las cuatro formas de empleo del instrumento militar que se desprenden del documento son la imposición de paz, la intervención humanitaria, la construcción de paz y la diplomacia preventiva.¹⁷

Sin extendernos en este aspecto, presuponiéndolo conocido, sólo agregaremos que, si las tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz se insertan en el Cap. VI de la Carta, estas novedosas formas lo hacen en otros dos planos. Uno de ellos es el Cap. VII de ese texto fundacional, referido a amenazas a la paz y actos de agresión; particularmente el Art. 42 establece que el CSNU puede instrumentar “los medios necesarios” para mantener y/o restaurar la paz y seguridad internacionales. El otro es el ambiguo espacio que se abre entre los capítulos VI y VII, lo que se ha dado en llamar operaciones “Cap. VI1/2” o “*peacekeeping plus*”.¹⁸

17 ONU: An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of The Security Council on 31 January 1992, A/47/277, S/2411, June 17, 1992

18 BLOOMFIELD, Lincoln: “The Premature Burial of Global Law and Order: Looking beyond the Three Cases from Hell”, en ROBERTS, Brad (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge & London 1995, pp. 159-175

Un párrafo especial merece la cuestión de la diplomacia preventiva, teniendo en cuenta que la primera etapa del manejo de un conflicto, su prevención, había sido escasamente desarrollada por la ONU hasta ese momento. Algunos trabajos que se han concentrado en esta falencia, la han imputado a la interacción entre un problema informacional, relativo a la disposición de información sobre inminentes conflictos en cantidad y calidad suficientes; y un problema analítico, asociado a la incapacidad para interpretar adecuadamente la información arriba mencionada.¹⁹

Apuntando a esta deficiencia, Ghali planteó en la Agenda dos sugerencias, una de ellas vinculada a la diplomacia preventiva en sí misma y la otra al instrumento militar que emplea el organismo en sus operaciones. En el primer caso se proponía la colaboración con el organismo de los servicios de informaciones de los principales países miembros, para crear un sistema de advertencia precoz sobre conflictos larvados, facilitando la intervención anticipada de la ONU, tanto a nivel diplomático como mediante la instalación de fuerzas militares dentro de los límites territoriales de un Estado amenazado por otro.

En cuanto al uso del instrumento militar, se consideraba necesario una modificación del Art. 43 de la Carta (que solamente prevé la formación de fuerzas militares de emergencia para atender casos puntuales), para posibilitar la formación de una unidad militar multinacional fuertemente armada, para desarrollar acciones de peacekeeping, peacemaking y diplomacia preventiva; la financiación de este ejército provendría de los presupuestos de cada nación que contribuyera a integrarlo.

El pedido de Ghali no prosperó, criticándosele sobre todo su implícita desnaturalización de la esencia de la ONU, que dejaría de ser una institución de Estados soberanos para transformarse en una entidad soberana en sí misma. Tampoco prosperó en esa oportunidad, por oposición expresa de EE.UU. (aunque se descontaba igual postura de Rusia y China), el control de esa eventual fuerza por un Comité Militar supeditado al Consejo, mecanismo contemplado en el Art. 42 de la Carta, hecho que hubiera subordinado los efectivos norteamericanos al control de un jefe francés o británico en el mejor de los casos, o ruso o chino en el peor.

Sin voluntad para satisfacer dentro de su esfera de competencia el pedido formulado por el Secretario General en la Agenda, de formar una fuerza militar multinacional fuertemente armada, el Consejo tampoco transfirió capacidad decisoria alguna al Secretario General (en marzo de 1993 le negó sendos pedidos de subordinación a la Secretaría de los efectivos de UNOSOM-II en Somalia y UNPROFOR en los Balcanes) ni a la Asamblea para enfrentar los conflictos en curso, como sí lo hiciera en 1956 en relación a la crisis de Suez.

19 JENTLESON, Bruce: Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary. University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), *Policy Paper* N° 27, La Jolla (CA), June 1996.

IV. LA COMPLEJIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

La constante complejización que a lo largo de más de una década se registró en el campo de las operaciones de paz de la ONU ha producido, inevitablemente, la aparición de diversos criterios de clasificación de las mismas, en orden a su mejor comprensión. Un primer criterio es aquel sugerido por Ghali en 1993, que las discrimina entre misiones de primera y segunda generación:

- Misiones de primera generación: las realizadas entre 1956 (con UNEF-I) y 1988, último año de la Guerra Fría, básicamente enmarcadas en el Cap. VI de la Carta; caracterizándose por ser escasas, cuantitativamente limitadas en efectivos y orientadas al mantenimiento de la paz en lo cualitativo.
- Misiones de segunda generación: las que se llevan a cabo tras el fin de la Guerra Fría, en forma creciente en el marco del Cap. VII (u el mencionado “Cap. VI1/2”), siguiendo la secuencia decisoria que se establece entre los Artículos 39 y 43 de la Carta (vide infra); en estas misiones se alteran los tres elementos arriba mencionados. Además, estas misiones implican múltiples acciones simultáneas, en diferentes planos: político, social, económico, humanitario, diplomático, militar, etc.

El advenimiento de las misiones de segunda generación y su incremento cuantitativo y complejización cualitativa produjeron importantes cambios en la estructura de la ONU para lidiar con ellas. Es que en esos momentos, el organismo era blanco de numerosas críticas según las cuales el mismo no contaba con la capacidad para manejar adecuadamente los nuevos tipos de operaciones.

La principal línea argumental de esas críticas enfatizaba en que la ONU carecía *per se* de un andamiaje institucional que le permitiera conducir de manera efectiva operaciones de paz de segunda generación, en los planos político, estratégico y operacional. En épocas de la Guerra Fría esta carencia pasaba en buena medida inadvertida, pues no se requería del organismo más que un liderazgo político y moral; en tanto, las tropas asignadas a operaciones de observación o mantenimiento de paz, de naturaleza pasiva y limitada peligrosidad, mantenían cadenas de comando y control con sus respectivos países.

Las limitaciones de la ONU para conducir de manera efectiva operaciones de paz de segunda generación, con altos niveles de complejidad y peligrosidad, había quedado demostrada en la Guerra del Golfo, cuando la conducción de la Operación Tormenta del Desierto quedó de facto en manos de EE.UU. Lo mismo se observó en misiones como Somalia o Yugoslavia, donde coexistían de manera no

necesariamente armónica ni complementaria cadenas de comando y control que respondían a la ONU y a los países que protagonizaban la misión.²⁰

Así, en 1994 se crearon tres nuevas dependencias: el Departamento de Asuntos Políticos (DPA): abocado a las cuestiones políticas; el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz (DPKO): encargado del planeamiento y funcionamiento de esas operaciones, con participación de personal militar; y el Departamento de Asuntos Humanitarios (DHA): coordinando la acción de las agencias civiles.

Estos departamentos se complementaron con otras iniciativas que, en conjunción con lo anterior, mejoraron la efectividad de la ONU en la materia. Entre ellas se destaca una mayor heterogeneidad en la composición del DPKO; la creación de una “sala de crisis” de funcionamiento permanente; la aplicación de programas de entrenamiento especial para funcionarios de la entidad involucrados en operaciones de paz; y la obtención de mayor cantidad y calidad de información e inteligencia, provista principalmente por EE.UU.

Los criterios alternativos de clasificación de las operaciones de paz fluctúan entre el modelo básico de la Agenda y tipologías más complejas, como la que propuso Marrack Goulding, ex Subsecretario General para Asuntos Políticos de la ONU, en torno a sólo siete categorías: (i) desplazamientos preventivos, como en Macedonia; (ii) los clásicos mantenimientos de la paz; (iii) la ayuda en la implementación de acuerdos negociados, como Camboya, El Salvador, Angola o Namibia; (iv) las imposiciones de paz, como en la Guerra del Golfo; (v) la reconstrucción de un Estado colapsado, como en Somalia; (vi) la imposición de un cese de fuego acordado entre las partes en disputa, como en Corea hace cuatro décadas; y (vii) la protección a la ayuda humanitaria, como en Somalia y Bosnia.²¹

Particularmente las últimas cuatro operaciones de paz que propone Goulding (imposiciones de paz, reconstrucción de un Estado colapsado, imposición de un cese de fuego acordado entre las partes y protección a la ayuda humanitaria), son susceptibles de ser englobadas en la categoría de “emergencias complejas” de Marks, ya descrita al comienzo del presente trabajo.

Si bien las emergencias complejas y operaciones de apoyo a la estabilidad se encuentran reflejadas en la categorización de Goulding, no es este el caso de una operación cuyo paradigma se desprende de la operación Uphold Democracy (luego UNMIH) desarrollada en Haití a partir de 1995. Técnicamente, lo hecho en

20 Para ejemplos de estas críticas a la ONU, ver HILLEN, John: “Peace(keeping) in Our Time: The UN as a Professional Military Manager”, *Parameters*, Autumn 1996, pp. 17-34.

21 GOULDING, Marrack: “Current rapid expansion unsustainable without major changes”, en John Roper et al.: Keeping the peace in the post-Cold War era, The Trilateral Commission, *The Triangle Paper* # 43, New York-Paris-Tokyo 1993, pp. 93-97.

esa isla no fue la reconstrucción de un Estado colapsado, pues en realidad las instituciones oficiales no habían llegado a esta situación extrema; por otro lado, la reconstrucción de un Estado colapsado presupone situaciones de anarquía, o de conflicto intraestatal que no se observaban en ese país caribeño.

La operación UNMIH en ese país caribeño ha sido caratulada como “asistencia en el mantenimiento de la paz a sociedades en transición”, teniendo en cuenta los dos ejes sobre los cuales se la concibió y ejecutó: desarmar las instituciones represivas del gobierno local, creando una nueva policía civil y modificando el Poder Judicial; y favorecer la renovación democrática de las elites dirigentes, supervisando la transferencia de poder a mandatarios electos en los planos municipal, parlamentario y, finalmente, presidencial. Una novedad accesoria de la misión fue, además, el empleo de personal policial (CIVPOL) de un modo cuantitativa y cualitativamente más intensivo que en operaciones de paz anteriores.²²

Precisamente, tras la experiencia obtenida en UNMIH se ha propuesto incrementar la capacidad de la ONU para entrenar unidades CIVPOL en operaciones de paz y movilizarlas con rapidez; abandonar su mero empleo estático y reactivo, para explotar sus potencialidades en tareas proactivas; mejorar sus capacidades de comando y control, atento a su heterogénea procedencia; y mejorar su coordinación con el componente militar de una operación de paz.²³

No importa la tipología que se adopte para clasificar y comprender las operaciones de paz, es indudable que el abanico de tareas a cumplir en las mismas por el personal militar es cada vez más diverso. El problema que se viene presentando en la ONU para hacer frente a la complejización cualitativa e incremento cuantitativo de las operaciones de paz tiene que ver, básicamente, con dos elementos íntimamente relacionados entre sí: el aumento del número de casos que ameritan la puesta en marcha de algún tipo de operación, y la disponibilidad de recursos materiales y humanos a tal efecto.

Estos factores padecen un fuerte grado de dependencia de la cuestión financiera, ámbito en el que la ONU enfrenta una grave insuficiencia. Frente a este cuadro, y habiéndose descartado algunas propuestas efectuadas desde el ámbito académico para mejorar la disponibilidad de fondos,²⁴ se ha alertado sobre el

22 DOBBINS, James: “Haiti: A Case Study in Post-Cold War Peacekeeping”, Georgetown University School of Foreign Service, Institute for the Study of Diplomacy, ISD Report Window on the World of the Foreign Affairs Practitioner II:1, October 1995

23 OAKLEY, Robert & DZIEZIC, Michael: “Policing the New World Disorder”, National Defense University, Institute of National Security Studies (INSS), *Strategic Forum* N° 84, October 1996

24 Por ejemplo, se propuso implementar con ese objeto una tasa del 0,01% al comercio de mercancías a nivel global, de U\$S 900 mil millones diarios al presentarse la idea, lo que reportaría a la ONU unos U\$S 28 mil millones anuales. En ALGER, Chadwick: *Failed States and the Failure of States: Self-Determination, States, Nations and Global Governance*, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.

riesgo de que el CSNU se vea obligado a adoptar una política de involucramiento selectivo en relación a potenciales operaciones de paz futuras; esto es, analizar con alto grado de detalle dónde y cómo intervenir, concentrándose en situaciones de conflicto donde la presencia del organismo signifique una alteración cualitativa en su desarrollo.

Sin embargo, el involucramiento selectivo no se vincula únicamente con el impacto que la participación de la ONU puede producir en el desarrollo de un conflicto. También se relaciona con el avance, dentro del CSNU, de ópticas según las cuales una operación de paz debe tener como prerrequisito la identificación de objetivos claros y realistas. Estas exigencias tuvieron como raíz la Directiva Decisoria Presidencial N° 25 (PDD-25) emitida por el Poder Ejecutivo estadounidense en mayo de 1994 luego de la matanza de soldados norteamericanos en Mogadiscio, en el marco de la operación UNOSOM-II.²⁵

La aplicación del espíritu de la PDD-25 al conjunto de operaciones de paz se refleja claramente en enfoques como el de Ernst Haas, quien propone llevar a cabo operaciones de paz sólo en aquellas circunstancias en que puedan tener éxito. Para este profesor de la Universidad de Berkeley, esa condición nunca debería haberse abandonado, y el responsable de esta situación sería Boutros Ghali, al argumentar que todos los conflictos del globo son igualmente importantes; que todos constituyen una amenaza a la paz mundial; y que todos ellos ameritan una operación de paz.²⁶

El riesgo inherente al involucramiento selectivo es que estratificará a los conflictos en dos niveles: aquellos que la ONU acepta como desafíos y otros que se ignorarán deliberadamente, sea por su complejidad o por su cantidad, porque no podría intervenir en alguno de ellos sin hacerlo en los demás. Esta última hipótesis ya ha despertado duras críticas, por cuanto el deliberado desinterés del organismo en algunos conflictos, cuya evolución quedará condicionada a las actitudes de sus protagonistas, tornaría a esa instancia decisoria moralmente corresponsable del devenir de tales tragedias olvidadas.²⁷

La disponibilidad de los recursos materiales y humanos necesarios para hacer frente con éxito a la complejización y aumento de las operaciones de paz depende, en forma directa, del grado de involucramiento en la materia por parte

25 Los contenidos de la PDD-25 y sus modificaciones ulteriores, en BARTOLOMÉ, Mariano: *La Seguridad Internacional en el Año 10 después de la Guerra Fría*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires 2000, pp. 409-411.

26 HAAS, Ernst: "UN Action in a Disorderly World", University of California-Berkeley, Institute of International Studies, *Currents*, February 3, 1994.

27 OTUNNU, Olara: "Maintaining Broad Legitimacy for United Nations Action", en ROPER, John, et al.: *Keeping the peace...*, op.cit., pp. 67-83.

de los Estados miembros, especialmente de aquellos que por su jerarquía pueden integrar o participar de misiones de alta complejidad. Una alternativa parcial a esta dependencia hubiera sido la aprobación de la propuesta presentada por Boutros Ghali en la Agenda, de formar una fuerza militar multinacional fuertemente armada, en estado de alerta permanente (“stand-by forces”). Su inviabilidad parece haber orientado la búsqueda de opciones en dos direcciones predominantes: la delegación del caso a organismos regionales como brazo armado del CSNU, y la conformación de un instrumento militar multinacional, aunque integrado por voluntarios.

En el caso de la delegación, la Carta del organismo contempla en su Art. 52 la participación de actores regionales en la resolución de conflictos, aunque su empleo de la fuerza está finalmente subordinado a la aprobación del Consejo; no obstante, la necesidad de legitimación por esa instancia decisoria es eludible a través del Art. 51 de ese texto (derecho a legítima defensa, individual o colectiva), por cuanto el carácter colectivo de esa defensa puede circunscribirse al plano regional.

En orden a paliar parcialmente las desventajas que podrían presentar los organismos regionales (económicas, de liderazgo, logísticas, operativas, de objetividad), han aparecido sugerencias que proponen una suerte de “fortalecimiento” de un organismo de este tipo involucrado en una operación de paz, a través del apoyo de un Estado poderoso (por ejemplo, una ex potencia colonial con intereses en el caso) que cuente con la capacidad de proveer transporte, inteligencia, logística y comunicaciones adecuadas. Los miembros de la organización regional, en tanto, desarrollarían las tareas en el terreno.

Sin embargo esta propuesta, que algunos llaman regional plus, ha merecido fuertes críticas desde el momento en que las organizaciones regionales serían quienes realizan el “trabajo sucio” y sufren pérdidas de vidas, mientras el Estado poderoso evita involucrarse de manera directa.²⁸

En sentido inverso, quienes apoyan esta modalidad perciben que la misma podría ser un camino para mejorar las capacidades de los organismos regionales, y a través éstos, de la capacidad de la ONU para mantener la paz y seguridad internacionales. Aunque admitiendo que este esquema podría ser una suerte de reedición de las esferas de influencia: Rusia en Asia Central (recuérdese la referencia de Moscú al near abroad ruso), Francia en África y EE.UU. en América Latina (sobre todo el Caribe), por ejemplo.

28 FEIL, Scott: “Could 5,000 Peacekeepers Have Saved 500,000 Rwandans?: Early Intervention Reconsidered”, Georgetown University School of Foreign Service, Institute for the Study of Diplomacy, ISD Report Window on the World of the Foreign Affairs Practitioner III:2, April 1997.

Es indudable que quienes abogan por una mayor participación de organismos regionales en las operaciones que establece la ONU para mantener la paz y seguridad internacionales encuentran entre sus mejores ejemplos al del ECOMOG en Liberia y la OTAN en Kosovo.²⁹

V. ¿DELEGACIÓN O INSTRUMENTO MILITAR MULTINACIONAL?

En cuanto a la conformación de un instrumento militar multinacional de la ONU integrado por voluntarios, alternativa al fracaso de la fuerza militar multinacional propuesta en la Agenda, ésta ya había sido contemplada en 1954 por un ex Secretario General, Trygve Lie. Sin embargo, recién registraría avances concretos a partir de las enseñanzas de la crisis desatada en Ruanda en 1993; más exactamente, a la ineficacia de las acciones desarrolladas por el organismo a ese respecto.

En Ruanda era necesaria, según la evaluación del organismo internacional, una tradicional operación de mantenimiento de la paz (UNAMIR), integrada por unos 4.500 cuadros adecuadamente pertrechados. Su misión sería velar por el cumplimiento de la Paz de Arusha del 4 de agosto de ese año, a través de la cual los grupos insurgentes ruandeses aceptaron abandonar el empleo de la violencia e iniciar negociaciones bilaterales. Cuando casi tres meses después se reanuda la violencia entre las etnias hutu y tutsi que produciría 300 mil refugiados, 600 mil desplazados y un millón de personas al borde de la inanición, sólo habían arribado al país menos de un centenar de cascos azules.

Pese a la gravedad del cuadro, las tropas de la ONU continuaron arribando a ese Estado colapsado en forma pausada, generalmente mal equipadas y nunca excedieron los 2.600 efectivos; esto no se alteró siquiera a partir del 6 de abril de 1994, cuando la muerte de los mandatarios de Ruanda y Burundi hace recrudecer los choques de hutus y tutsis, iniciándose las matanzas en masa de los segundos por parte de los primeros.

Frente al fracaso de UNAMIR, se concluyó (ex post) que la eficacia de la ONU en Ruanda hubiera sido diferente de haber contado, al momento del estallido de la violencia étnica, con un instrumento militar adecuado en estado de disponibilidad. Según los informes difundidos por Canadá y Holanda en la Asamblea General del organismo desarrollada en septiembre de 1994, una brigada multinacional adecuadamente armada con base en Kigali hubiera podido salvar más de medio millón de vidas.³⁰

29 Una descripción detallada de toda la participación de la OTAN en la cuestión de Kosovo en Bartolomé, op.cit., pp. 388-398.

30 ROBERTS, Adam: "Proposals for UN Standing Forces: History, Tasks and Obstacles", en COX, David & LE-GAULT, Albert (eds.): *UN Rapid Reaction Capabilities: Requirements and Prospects*, The Canadian Peacekeeping Press, Ottawa 1995, pp. 49-65.

En diciembre de 1996, tres años después de las matanzas masivas en Ruanda y, como se anticipara, teniendo especialmente en cuenta las enseñanzas que arrojó ese conflicto intraestatal, la ONU constituyó oficialmente su primera Brigada de Despliegue Rápido (United Nations Stand By Forces High-Readiness Brigade, SHIRBRIG). Inicialmente sus miembros constitutivos fueron Austria, Canadá, Dinamarca, Holanda, Noruega, Polonia y Suecia; a este grupo se sumaron rápidamente otros países, incluida Argentina.

La SHIRBRIG consiste esencialmente en tropas y equipos de diferentes países, susceptibles de desplegarse en operaciones de mantenimiento de paz encuadradas en el Cap. VI de la Carta en un plazo de 7 a 14 días, y de mantenerse desplegadas hasta seis meses consecutivos. Cada uno de los Estados participantes acuerda con la ONU los elementos que pondrá a su disposición (stand by), y a la vez asume el compromiso de mantener (asumiendo los costos) los niveles de entrenamiento y alistamiento necesarios. Todos estos elementos son categorizados en “bloques”, de acuerdo a sus dimensiones y características, con lo que el perfil y composición de la Brigada puede variar en función de las características de la operación en la cual debe participar.

El órgano permanente de la SHIRBRIG es el llamado Elemento de Planeamiento (PLANELM), situado en Dinamarca, que consiste en un reducido equipo multinacional que tiene la tarea de desarrollar normas y procedimiento para el funcionamiento de la Brigada, y su práctica a través de ejercicios combinados; en caso de despliegue de la SHIRBRIG, el PLANELM constituye el núcleo de su Estado Mayor.³¹

VI. EL EMPLEO DE LA FUERZA, EN EL MARCO DEL CAP. VII

Como se ha dicho anteriormente, con motivo de la invasión iraquí a Kuwait, en 1990, un conjunto de resoluciones del CSNU permitieron progresar desde una identificación de Irak como perturbador de la paz y seguridad internacionales, demandando que se restablezca el *statu quo ante bellum* (Res. 660/90), hasta la autorización del empleo multilateral de la fuerza para liberar el territorio del emirato ocupado.

A partir de estos hechos, el organismo reactivó un aletargado Cap. VII de su texto fundacional, referido a amenazas a la paz y actos de agresión, siguiendo la secuencia decisoria que se establece entre los Artículos 39 y 43 de la Carta (**Cuadro 1**).

31 Mayores detalles sobre esta Brigada en la página oficial de SHIRBRIG: <http://www.shirbrig.dk/>

Cuadro 1

OPERACIONES DE PAZ SEGÚN EL CAP.VII: SECUENCIA DECISORIA	
Art.43	Acuerdos entre Estados miembros, para dar cumplimiento al Art. 42.
Art.42	Aprobación de las acciones militares necesarias para restaurar la paz y seguridad internacionales.
Art.41	Sanciones económicas, políticas y económicas autorizadas por el CSNU, ante el incumplimiento del Art. 40.
Art.40	Llamamiento a las partes en conflicto a acatar "medidas provisionales" sugeridas por el CSNU.
Art.39	El CSNU identifica una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

La "segunda" Guerra del Golfo, acontecida tras los acontecimientos del 11S, ha hecho entrar en crisis a la aplicación del Cap.VII de la Carta, principalmente a partir de la conducta seguida por la administración de George Bush (h) en relación a Irak. Recapitulando, en esos momentos la Casa Blanca intentó que se legitimara la conformación de una fuerza que actuara en Irak en el marco del Cap. VII, desarrollando una línea argumental basada en las Resoluciones 660, 678, 687 y 1441.

La Res. 660/90 había caratulado a Irak como una amenaza a la paz y seguridad internacionales; la Res. 678/90 autorizó el empleo de la fuerza para controlar esa amenaza; la Res. 687/91 dictaminó el cese de las operaciones militares de la coalición, a cambio del cumplimiento de una serie de obligaciones por parte del régimen de Hussein, entre ellas el desmantelamiento de sus programas de armas de destrucción masiva y la entrega del stock ya existente; finalmente, la Res. 1441/02 insistió en las citadas obligaciones de desmantelamiento y entrega, so pena de una acción en tal sentido por parte de la comunidad internacional.

A partir de las denuncias efectuadas por la Casa Blanca, con posterioridad al 11S, de la existencia de armas de destrucción masiva en Irak, los inspectores internacionales, tras reiteradas revisiones, no las encontraron (de hecho, hasta el momento de la redacción de este trabajo tales armas no fueron halladas). Rusia, Francia y China, miembros permanentes del CSNU, contemplaron la posibilidad que esos ingenios bélicos en realidad no existieran, proponiendo nuevas inspecciones. EE.UU., en cambio, consideró que la Res. 1441/02 había sido incumplida, que el cese de operaciones planteado por la Res. 687/90 quedaba derogado y, en consecuencia, la Res. 678/90 (empleo de la fuerza) adquiriría vigencia nuevamente.

En esta línea de pensamiento, debe tenerse en cuenta que la violación de una norma internacional por parte de un país, suele ser el resultado de su colisión con los intereses nacionales, según éstos son percibidos por sus gobernantes, depositarios de las expectativas sociales. Simultáneamente, todo líder político procura evitar la violación de esas normas, por el efecto contraproducente de esa conducta en el posicionamiento estatal ante la comunidad internacional. El resultado suele ser, entonces, la interpretación subjetiva –tanto en su prescripción como en sus parámetros– de normas que presentan ciertos grados de laxitud y ambigüedad, o que tienen una naturaleza difusa.³²

Desde la perspectiva de la Casa Blanca, entonces, sus acciones en Irak gozaron de legitimidad en el plano externo. Sin embargo, la fuente de ese atributo no fue el CSNU, sino la Res. 1441, aun cuando otros miembros del Consejo consideraron que ésta no había sido violada por el régimen de Bagdad. Tanto las actuaciones en el CSNU, como las acciones bélicas posteriores, indicaron una renovada tendencia al unilateralismo por parte de EE.UU., que se venía insinuando en otros campos,³³ pero que en ese momento alcanzó al poder duro.

Frente a esta crisis, la postura de Annan ha sido la reafirmación de la potestad del Consejo como única instancia habilitante para el uso de la fuerza en la arena internacional. En su discurso ante la XLVIII Asamblea General del organismo, en septiembre de 2003, este funcionario consideró que la doctrina de intervención militar preventiva sin aprobación del Consejo de Seguridad representa un desafío fundamental a las Naciones Unidas y puede sentar un peligroso precedente mundial, *“que llevaría a una proliferación del uso unilateral e ilegal de la fuerza, con o sin justificación creíble”*.

En ese discurso, Annan recordó que el Artículo 51 de la Carta otorga a los Estados el derecho inherente a la autodefensa en caso de ser atacados. Pero que algunos Estados –en obvia alusión a EE.UU.– consideran que *“tienen el derecho y la obligación de usar la fuerza preventivamente, hasta en el territorio de otros Estados, y aun cuando los sistemas de armas que podrían ser usados para atacarlos todavía están siendo desarrollados”*. Y que esa situación colocaba a la comunidad internacional en una encrucijada no menos decisiva que en 1945, cuando fue creada la ONU, sobre la observancia o no de sus normas y procedimientos.³⁴

32 SHANNON, Vaughn: “Norms are what States makes of them: the political psychology of norm violation”. *International Studies Quarterly* 44:2, June 2000, pp. 293-316. Cuando hablamos del aspecto prescriptivo de una norma, éste informa qué se puede hacer, o no. Los parámetros, en tanto, nos informan bajo qué circunstancias se aplica la prescripción.

33 Entre otros hechos: anuncio de creación de un escudo antimisiles, en forma inconsulta con sus aliados; no ratificación de la Corte Penal Internacional; abandono del Protocolo de Kyoto sobre cambio climático.

34 LEOPOLD, Evelyn: “Annan cuestiona la doctrina de EE.UU. de acciones preventivas”, informe especial Reuters, 23 de septiembre de 2003.

El monopolio del CSNU en materia de autorización para el empleo de la fuerza en la arena internacional fue ratificado en diciembre del 2004, en el informe “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, producido por un panel de expertos convocados por el Secretario General para producir propuestas de optimización de la ONU en materia de seguridad internacional. Para estos especialistas, toda aplicación de la fuerza en el marco del Cap. VII debe estar adecuadamente fundada por la seriedad de la amenaza; debe ser entendida como “último recurso”; debe ser proporcional –y no mayor– a la amenaza en términos de escala, duración e intensidad; y no debe ir más allá de su neutralización puntual.³⁵

VII. UNA CONCEPCIÓN DE LA SEGURIDAD ASOCIADA A LOS “PODERES BLANDOS”

Como se anticipó al comenzar a tratar el rol de la ONU en la preservación de la paz y la seguridad internacionales, en épocas del enfrentamiento bipolar el organismo intentó desempeñar esa función con el signo de esos tiempos: la seguridad internacional estaba asociada al poder duro y tendía a excluir cuestiones económicas y sociales de esa agenda.

Con el antecedente de haber adoptado en el año 1986 una concepción de seguridad de contenido multidimensional, apenas culminó la Guerra Fría desde el sistema de la ONU comenzaron a emitirse diagnósticos de la seguridad internacional en clave económica que iban a contrapelo del optimismo imperante en esos momentos, sustentado en el neointernacionalismo liberal.

En este contexto se destacaron las ediciones del Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) de los años 1990 a 1992, que conformaron una trilogía coherente: en 1990 se había concluido que no es sólo el nivel de ingresos de una sociedad lo que debe ser macroeconómicamente evaluable, sino la forma en que se distribuyen internamente esos ingresos y en que este reparto afecta la vida de la gente de diferentes estratos sociales; en la siguiente edición se expuso que la mayoría de los países en vías de desarrollo podían financiar sus objetivos sociales básicos a través de la reducción de gastos militares, la privatización de empresas públicas y la reorientación de las prioridades presupuestarias; y en el último de esos años se efectuaron comparaciones entre la quinta parte más rica de la población del planeta y la quinta parte más pobre, comprobando las disparidades existentes entre ambas franjas.

Fue Mahbub UI-Haq, encargado de la elaboración de los tres informes, quien enfatizó que la problemática del desarrollo estaba unida al prisma de la seguridad, considerando que no era posible que un entorno mundial sea seguro para unos cuantos si no lo era para todos. Agregaba que en lo atinente a las necesidades de

35 ONU: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, 2 de diciembre de 2004 http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf

los individuos las situaciones internas de los Estados y el orden global eran niveles indisociables, por lo que en este segundo plano la comunidad internacional debía asumir crecientes niveles de responsabilidad para remediar las asimetrías que se observan en el primero, como condición *sine qua non* para la construcción de un Nuevo Orden Mundial; la alternativa era que al final de la Guerra Fría le siguiera un nuevo tipo de conflictos entre Estados ricos y pobres.³⁶

Ese año 1992, en el organismo se registraron otras dos visiones coincidentes con la del PNUD. Una de ellas provino del CSNU, que en su reunión cumbre de Jefes de Estado del 31 de enero reconoció que *“la paz y la prosperidad son inseparables, y que el logro de la paz y la estabilidad demandan una efectiva cooperación internacional para eliminar la pobreza y promover un mejor nivel de vida para todos, con un amplio concepto de libertad”*; también se agregó que *“las causas no militares de la inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ambiental se han transformado en una amenaza a la paz y seguridad, razón por la cual todos los Estados de la ONU deben otorgar máxima prioridad a la resolución de estas cuestiones”*.³⁷

Este fue el contexto para que en los años 1993 y 1994 el PNUD concibiera y perfeccionara el concepto de Seguridad Humana, cuyo desarrollo durante más de un lustro culminó en la Declaración del Milenio, aprobada por la Asamblea General del organismo el 8 de septiembre del 2000, en vísperas del cambio de siglo. Ese documento, ratificado en la Conferencia Internacional sobre Financiación para el Desarrollo celebrada en marzo del año 2002 en Monterrey (“Cumbre de Monterrey”), plantea la meta más ambiciosa elaborada por la ONU hasta el momento: los Objetivos del Milenio (ODM).

Básicamente los Objetivos del Milenio constituyen ocho grandes metas que se propone alcanzar la comunidad internacional de manera concertada antes del año 2015, contando a tal efecto con un aporte financiero extraordinario equivalente al 0,7% del Producto Interno Bruto (PIB) de las naciones más desarrolladas, enmarcado como “Ayuda Para el Desarrollo” (APD). En concreto, las ocho metas son: (i) reducción a la mitad de la extrema pobreza y el hambre; (ii) garantía de un nivel mínimo de educación primaria a todos los niños del mundo; (iii) promoción de la igualdad de sexos en la educación; (iv) reducción en dos tercios de la mortalidad infantil; (v) disminución en dos tercios la mortalidad materna; (vi) contención, desde ese momento hasta el 2015, de las epidemias de HIV y paludismo; (vii) protección del medio ambiente para un desarrollo perdurable, e (viii) instauración de una sociedad global para el desarrollo.³⁸

36 UL-HAQ, Mahbub: “Un Nuevo Orden Mundial Humano”, discurso pronunciado el 23 de abril de 1992 en Estocolmo, en *El País* 30 de abril de 1992, suplemento Temas de Nuestra Época pp. 1-3.

37 FISAS, Vicenç: *Blue Geopolitics. The United Nations Reform and the Future of the Blue Helmets*, Pluto Press & The Transnational Institute, London & East Heaven (CT) 1995, p. 49.

38 ONU: Declaración del Milenio, A/55/L.2, 8 de septiembre de 2000. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>.

El Cuadro 2 refleja algunos de los beneficios de la consecución de los ODM, discriminados por regiones, de acuerdo a la ONU:³⁹

Cuadro 2

BENEFICIOS DE LA CONSECUCCIÓN DE LOS ODM

INDICADOR	Estimación 2005	En 2015, según tendencias actuales	En 2015, logrando ODM
POBREZA (MILLONES)			
África Subsahariana	345	431	198
América Latina / Caribe	128	123	90
Asia meridional	407	317	317
Asia oriental / Pacífico	182	0	0
Europa Oriental / Asia Central	92	88	49
Cercano Oriente / Norte de África	8	9	4
Total	1.162	968	658
PBI PÉR CAPITA (U\$S)			
África Subsahariana	520	509	712
América Latina / Caribe	3.724	4.104	5.102
Asia Meridional	602	980	980
Asia Oriental / Pacífico	1.313	2.139	2.139
Europa Oriental / Asia Central	2.980	3.827	4.084
Cercano Oriente / Norte de África	2.447	2.727	3.352
PERSONAS DESNUTRIDAS (MILLONES)			
África Subsahariana	228	255	155
América Latina / Caribe	49	38	38
Asia Meridional	301	285	228
Asia Oriental / Pacífico	162	65	65
Europa Oriental / Asia Central	52	61	20
Cercano Oriente / Norte de África	46	14	0
Total	824	749	520
MORTALIDAD MENORES 5 AÑOS (MILLONES)			
África Subsahariana	4,7	4,7	1,9
América Latina / Caribe	0,3	0,1	0,1
Asia Meridional	3,1	2,0	1,6
Asia Oriental / Pacífico	1,1	0,7	0,6
Europa Oriental / Asia Central	0,2	0,1	0,1
Cercano Oriente / Norte de África	0,4	0,2	0,2
Total	9,8	7,9	4,4

³⁹ Datos del cuadro, en base al cuadro N° 4 de "Costes y beneficios de la consecución de los Objetivos del Milenio", *Política Exterior* N° 104, Marzo-Abril 2005, pp. 170-181.

Simultáneamente a la ratificación de esas aspiraciones en Monterrey, Kofi Annan comisionó a un grupo de expertos internacionales dirigidos por el economista Jeffrey Sachs, para que elaborara un diagnóstico de la situación mundial en relación a los objetivos y propusiera estrategias y los medios que debería adoptar la comunidad internacional para alcanzarlos.

A principios del año 2005, un informe ad hoc elaborado para el Secretario General por el grupo de expertos brindó un panorama global desolador en relación a los objetivos: más de mil millones de personas en el mundo viven con menos de U\$S 1. diario, y otros 2,7 mil millones luchan por sobrevivir con menos de U\$S 2. Al mismo tiempo, 11 millones de niños mueren cada año, la mayoría con menos de cinco años de edad, y más de 6 millones por enfermedades prevenibles como malaria, diarrea y neumonía. Además, alrededor de 114 millones de menores no asisten a la escuela primaria y 584 millones de mujeres son analfabetas; más de 840 millones de seres humanos sufren hambre crónica, más de 1.000 millones carecen de acceso al agua potable y 2.000 millones a la sanidad básica.

Los expertos liderados por Sachs confirmaron que las tendencias internacionales indicaban que los objetivos no se cumplirían en la fecha prevista, atribuyendo este contratiempo a los magros fondos obtenidos en materia de APD, que promediaron el 0,25% del PIB de los países desarrollados, en lugar del 0,7% comprometido.⁴⁰ Para revertir este escenario, enfatizaron en que se cumplan las ayudas financieras comprometidas, proponiendo además otras medidas complementarias, como la apertura de los mercados de los países ricos a las exportaciones de las naciones pobres, y la condonación de las deudas de los Estados con menor grado de desarrollo.⁴¹

VIII. LA ONU FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL

Llamativamente, uno de los terrenos en el que la ONU revela mayores fallencias, en materia de preservación de la paz y seguridad internacionales, es el del combate al terrorismo internacional. Esto, pese a la existencia de antecedentes que indican que el fenómeno terrorista fue abordado en foros multilaterales hace casi setenta años. Ya el 16 de noviembre de 1937 la Sociedad de las Naciones rubricó una convención internacional en la que definía a los actos terroristas como *“hechos criminales directos contra un Estado y cuyo fin o su naturaleza es provocar el terror en determinada personalidad, grupo de personas o en el público”*. A partir de esta definición se facilitaba la extradición de personas acusadas de cometer actos

40 De las 22 naciones industrializadas, sólo Dinamarca, Noruega, Suecia, Holanda y Luxemburgo habían gastado en desarrollo más del 0,7% del PIB establecido para APD. Gran Bretaña, Bélgica, Francia, Finlandia e Irlanda se han comprometido a llegar a ese objetivo antes de 2015. EE.UU. fue el mayor aportante de APD en valores absolutos (U\$S 25 mil millones), aunque ocupó el último escaño en términos relativos: contribuía con apenas el 0,15% de su PIB. Le seguían Italia con el 0,17%, Japón con el 0,20% y Alemania con el 0,22%.

41 ONU: “Inversión en el desarrollo: un plan práctico para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.

terroristas en otros países, imponiendo como opción su juzgamiento a través de las leyes locales. Esta alternativa se consagró en la fórmula “aut dedere, aut punire” (extradición o procesamiento).

Pese a ese antecedente, poco se avanzó en el organismo internacional tras su rúbrica, pese a que algunas convenciones (sobre todo las de La Haya de 1970 y Montreal de 1981) lograron avances en materia de secuestros de aviones comerciales y sabotajes de aeropuertos. Según un especialista italiano en la materia, esta falta de respuestas reflejó las dificultades del tratamiento del fenómeno terrorista en el marco del conflicto Este-Oeste, dado que mientras algunos Estados enfatizaban en la necesidad de contar con medidas preventivas y represivas, otros focalizaban en el análisis de sus causas, politizando el análisis al transformarlo en un debate económico y social internacional.⁴²

En la Posguerra Fría, un primer atisbo de cambio se observó luego de la ola de atentados terroristas de mediados de 1994, acontecidos en Buenos Aires y Londres. En esos momentos, Argentina impulsó en ese organismo una serie de propuestas que incluían la revisión de la Convención de Viena en lo referente a la inmunidad de los diplomáticos; la constitución de una unidad antiterrorista multilateral que facilite la cooperación de todas las partes interesadas y, concretamente ante el CSNU, el encuadre del terrorismo dentro del Capítulo VII de la Carta del organismo, como una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Tampoco en esa ocasión los resultados obtenidos fueron satisfactorios. El 29 de julio de 1994 el Consejo elaboró una declaración en la que se limitaba a expresar su condolencia y simpatía con las víctimas del accionar terrorista, instando a *“fortalecer la cooperación internacional para adoptar medidas completas y efectivas que prevengan, combatan y eliminen todas las formas de terrorismo que afectan a la comunidad internacional en su totalidad”*.

Sin embargo el 23 de noviembre de ese mismo año la sexta comisión de la Asamblea General de la ONU adoptó, bajo presidencia argentina de los grupos de trabajo, una declaración más específica, relacionada a medidas para eliminar esta amenaza transnacional; en su texto los Estados firmantes repudiaron sin condicionamientos todos los actos, métodos y prácticas terroristas, calificándolas de criminales e injustificables, donde sea y por quien sea. Para evitar que las disposiciones de esa declaración sean sólo enunciativas, el documento recordó a los Estados no participar, organizar, instigar o alentar cualquier forma de terrorismo más allá de sus fronteras; colaborar entre sí mediante intercambios informativos; aprehender, enjuiciar o extraditar a los responsables de la ejecución de actos terroristas en terceros Estados, y armonizar sus respectivas legislaciones en estos temas.

42 BONANATE, Luigi: *Terrorismo Internazionale*, Giunti-Casterman, Firenze 1994, pp. 181-183

A partir de 1994, y durante un lustro, la articulación de mayores esfuerzos internacionales en la lucha contra el terrorismo no redundó en resultados concretos. Recién en 1999, tras una oleada de atentados terroristas contra blancos de EE.UU. que incluyó sus embajadas en Kenia y Tanzania, se observa un nuevo avance en esta materia, con la constitución del Comité de Sanciones (CS) del CSNU.

El CS fue constituido por mandato del Consejo en el marco de la Res. 1267/99, con el objetivo de monitorear la aplicación de sanciones contra la organización terrorista Al Qaeda y el régimen talib, siendo su primer presidente el embajador chileno ante la ONU, Heraldo Muñoz. Los aspectos esenciales en que se concentra esta dependencia son el embargo de armas, la congelación de fondos y la ubicación y movimientos de la red de Al Qaeda. La Res. 1363/01, prorrogada luego con las Res. 1390/02 y 1455/03, creó en el seno del órgano a un Grupo de Vigilancia integrado por cinco expertos, cuyas observaciones se plasman en los informes del Comité.⁴³

Con posterioridad al 11S se instaló en la comunidad internacional la certeza de que el fenómeno del terrorismo globalizado, con Al Qaeda como caso paradigmático, acaparará la agenda de Seguridad Internacional en el corto y mediano plazos. Así consta en la Res. 1373/01, promulgada dos semanas después de los citados atentados, que confirma lo siguiente: el terrorismo, en todas sus formas y manifestaciones, constituye una de las más serias amenazas a la paz y seguridad internacionales; todo acto terrorista es criminal e injustificable, más allá de su motivación; la peligrosidad del terrorismo puede incrementarse si accediera a material químico, biológico o nuclear; cada vez es más simple para las organizaciones terroristas, en un mundo globalizado, emplear sofisticados recursos tecnológicos para lograr sus objetivos; el terrorismo puede combatirse eficazmente detectando e impidiendo su movimiento de fondos; debe prevenirse el recurso de los grupos terroristas a otras actividades criminales transnacionales como forma de financiación, entre ellas el narcotráfico, el tráfico de armas y el lavado de dinero.

Bajo los términos de la Res. 1373 fue constituido en esos momentos un Comité de Contraterrorismo (CTC), con el objeto de impulsar y monitorear el cumplimiento de ese instrumento jurídico y otros relacionados, especialmente las Res. 1390 y 1455. Así, el Comité debe velar porque todos los Estados firmen y ratifiquen las convenciones y protocolos vinculados con el terrorismo; se incremente la cooperación internacional en la lucha contra este flagelo, incluyendo los aspectos de prevención e investigación de atentados; y se persiga y castigue a sus responsables directos y sus protectores.

Frente al escenario planteado por la Res. 1373, en abril del 2004 el CSNU aprobó –por unanimidad– la Res. 1540 para evitar que los terroristas y comercian-

43 Ver <http://www.un.org/spanish/docs/comitesanciones/1267/1267selected.htm>

tes del mercado negro obtengan armas químicas, biológicas y nucleares. El instrumento jurídico está encuadrado bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU, lo que la hace de cumplimiento obligatorio para todos los países que integran el organismo internacional y podría permitir sanciones eventuales (que no se tipifican), e incluso el uso de la fuerza, contra los Estados que la violen.⁴⁴

Más allá de los esfuerzos del CS y del CTC, los avances de la ONU en la lucha contra el terrorismo aparecen como limitados, sobre todo a partir de la formidable dimensión que adquirió esta amenaza transnacional luego del 11S. En última instancia, la raíz de esa limitación remite a una falencia sustancial del organismo, que la coloca en un peldaño inferior aún que la Liga de las Naciones: la inexistencia de una definición consensuada sobre los límites y alcances del fenómeno terrorista.

Esta carencia fue subsanada parcialmente en octubre del 2004, cuando el CSNU emitió la Res. 1566 indicando que el terrorismo acontece *“cuando el propósito de semejante acto, por su naturaleza o contexto, es intimidar a la población, o forzar a un gobierno u organización internacional a ejecutar o abstenerse de determinado acto”*.⁴⁵

Poco tiempo después, en un informe sobre Seguridad Internacional elaborado por un grupo de expertos a pedido de Annan y emitido en diciembre del 2004, se avanza en la siguiente propuesta de terrorismo: *“cualquier acción, además de las especificadas en las convenciones existentes en aspectos del terrorismo, las Convenciones de Ginebra y la Res. 1566, que intente causar la muerte o serios daños a civiles y no combatientes, cuando el propósito de semejante acto sea intimidar a la población, o forzar a un gobierno u organización internacional a ejecutar o abstenerse de determinado acto”*.⁴⁶

Culminando este desarrollo conceptual, Annan elaboraría su propia definición de terrorismo en el documento “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, difundido en marzo del 2005, coincidiendo con el sexagésimo aniversario de la constitución de la ONU. Allí, el Secretario General tipificó a ese flagelo en forma simplificada respecto a la sugerencia del grupo de expertos, ratificando que ninguna causa, no importa lo legítima que sea, puede justificar el ataque a civiles. En concreto, Annan consideró como terrorismo a todo acto *“destinado a causar la muerte o a herir severamente a civiles o a los no combatientes, para intimidar a una comunidad, un gobierno o una organización internacional”*.⁴⁷

44 LEOPOLD, Evelyn: “Consejo ONU adopta unánimamente prohibición armas terroristas”, Reuters, 28 de abril de 2004.

45 ONU: S/RES/1566, 8 de octubre de 2004.

46 ONU: Un mundo más seguro..., op.cit.

47 ONU: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General. A/59/2005, 21 de marzo de 2005 <http://www.un.org/spanish/largerfreedom>

IX. LA REFORMA DEL CSNU

En reiteradas oportunidades, a lo largo de las últimas seis décadas, se planteó la necesidad de incrementar la cantidad de asientos en el CSNU, así como revisar las credenciales de sus cinco miembros permanentes. La idea subyacente a esta revisión es garantizar la representatividad, y en consecuencia la legitimidad, del Consejo, siendo que el subgrupo de miembros permanentes continúa reflejando la distribución de poder del momento inmediato posterior a la Segunda Guerra Mundial, pero no de etapas ulteriores. Desde el momento en que el ejercicio del poder por parte del Consejo requiere de la mencionada legitimidad, se plantea una relación ambivalente entre los dos valores, en los siguientes términos:

*“La Carta de la ONU reconoce que la Seguridad no puede ser obtenida sin el poder necesario para forzar la paz. El poder para asegurar la paz no puede ser lo suficientemente efectivo si no es considerado legítimo. Para ser efectiva, la ONU debe institucionalizar el concierto de las Grandes Potencias y la relación hegemónica entre ellas y el resto de los miembros. Y para ser legítima, debe ser democrática, esto es, representativa de la totalidad de sus más débiles miembros”.*⁴⁸

La búsqueda de esta conjunción entre poder y legitimidad fue el signo de todas las iniciativas de reforma del CSNU hasta el presente. En casi todos los casos, sus contenidos fueron elaborados por grupos independientes, financiados de diferente manera (básicamente fundaciones y universidades) y liderados por personalidades de renombre. Los autores de estos trabajos compartían, en mayor o menor grado, una serie de puntos de vista: la responsabilidad de la sociedad civil en la formulación de propuestas para optimizar el funcionamiento del organismo; que la clave para la resolución de la mayoría de los problemas que enfrenta la comunidad internacional radica en la intensificación de la cooperación multilateral, a cuyo frente debe colocarse la ONU; que a tal efecto, la institución debería mejorar la coordinación ad intra entre sus diferentes agencias, programas y órganos, así como ad extra con gobiernos y la opinión pública en general; que se necesitaba un mejor financiamiento; y que cualquier reforma de la organización debería reparar en los *linkages* entre seguridad, desarrollo y respeto de los derechos humanos.⁴⁹

En la Posguerra Fría, la iniciativa más ambiciosa de reforma aparece en la Asamblea General de 1992, con la constitución del llamado “Grupo de Trabajo sobre el Consejo de Seguridad”. Aunque su nombre oficial era algo más pomposo: “Grupo de Trabajo sobre la representación equitativa y el incremento de la mem-

48 MORRIS, Justin: “UNSC Reform: a Counsel for the 21st Century”, *Security Dialogue* 31:3, September 2000, pp. 265-277.

49 LUCK, Edward: “Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform”, *International Studies Perspectives* 1:1 (April 2000), pp. 89-104.

bresía del Consejo de Seguridad y otras cuestiones relacionadas con el Consejo de Seguridad” (Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation and an Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council, OEWG).

Un lustro después de su creación, el OEWG propuso que el total de miembros del CSNU fuera de 24 a 26, agregando 5 ó 6 puestos permanentes y de 4 a 6 nuevos escaños electivos. A lo largo de los dos años siguientes el Grupo de Trabajo intentó infructuosamente obtener apoyo para su propuesta de distribución de los nuevos lugares: en materia de miembros permanentes, uno a Asia, uno a América Latina y el Caribe, dos a naciones industrializadas, y uno o dos a África; en escaños electivos, uno para Asia, América Latina y el Caribe y Europa Oriental, respectivamente, y uno o dos a África. Sin haber logrado consensos mínimos en esta materia, el OEWG se disolvió en diciembre de 1999.⁵⁰

Simultáneamente a ese Grupo de Trabajo, otro intento de formulación de propuestas de reforma del CSNU emanado del seno de la ONU consistió en la constitución de un llamado “Grupo de Trabajo Independiente”, liderado por el paquistaní Moeen Qureshi y el alemán Richard von Weizsacker; en este caso, la idea no partió de la Asamblea General sino del Secretario General (Ghali), y sus costos fueron asumidos por la Fundación Ford y la Universidad de Yale. El diagnóstico que compartían sus miembros se refleja en los dichos de uno de ellos, la española Ana Balletbó: “*La falta de respuesta de la ONU a los problemas actuales y futuros puede conducirla a una lenta agonía y posterior extinción*”.⁵¹

En 1995, el Grupo de Trabajo Independiente elevó su propuesta de reforma del Consejo, consistente en ampliar ese foro a no más de 23 miembros y limitar el ejercicio del poder de veto a la aplicación del Cap. VII de la Carta u otra cuestión referida al empleo de personal militar.⁵²

Con posterioridad al 11S, con el contexto de la última Guerra del Golfo, recrudecieron las necesidades de reforma. Tanto desde la ONU como fuera de ella quedó fuera de toda duda que, para que prevalezca la diplomacia multilateral como elemento fundamental para encarar las nuevas amenazas que planteaba el escenario internacional, era preciso que el organismo se adaptara a las nuevas circunstancias.

En la visión del Secretario General, si los Estados miembros de la ONU no logran acordar posiciones consensuadas en temas de alta prioridad, “*muchos*

50 MORRIS, op.cit.

51 BARTOLOMÉ, Mariano. “Las Naciones Unidas y la resolución de conflictos internacionales”, *Ser en el 2000* N° 5, marzo 1994, pp. 40-48

52 QURESHI, Moeen & VON WEIZSACKER, Richard (co-chairs): *The United Nations in its second half century: the report of the Independent Working Group*, Yale University Press/The Ford Foundation, New York 1995.

considerarán que la palabra multilateralismo no significa más que inacción, los más poderosos podrán actuar unilateralmente y el resentimiento de los menos poderosos tal vez aumente”, siendo posible “que el mundo esté aún más dividido que en el pasado”.⁵³

Como ya se mencionó, Annan confió a un panel de expertos la elaboración de propuestas conducentes a esa adaptación, incluyendo al CSNU dentro de los objetos de análisis. En el informe que éstos elevaron a fines del año 2004, se propone que los miembros del Consejo aumenten a 24, presentando dos modelos alternativos: uno de ellos habla de 6 nuevos miembros permanentes y 3 no permanentes, mientras el otro sugiere que los 9 miembros sean no permanentes.⁵⁴ Al momento de concluir la presente investigación, los debates giraban en torno a estas dos opciones.

X. ¿QUO VADIS ONU? (A MODO DE CONCLUSIÓN)

Durante el lapso 1992-2005, que constituye el marco temporal del presente trabajo, la ONU ha sido protagonista de innumerables iniciativas orientadas a elevar su eficacia y eficiencia institucionales en materia de preservación de la paz y seguridad internacionales. Esta dinámica fue posible gracias a la desaparición de los dos factores condicionantes de la organización en épocas de la contienda bipolar: por un lado, el bloqueo del CSNU a través del empleo intensivo del poder de veto; por otro, el rechazo a la idea de intervención, más allá de toda causa.

En un contexto flexibilizado por la desaparición de los referidos condicionantes, la perspectiva histórica sugiere que la Res. 688/01 ha tenido una trascendencia en materia de paz y seguridad internacionales que no suele ser apreciada en su justa medida. Al poner en tela de juicio la validez irrestricta de la idea de no intervención bajo circunstancias específicas y excepcionales, relativizó buena parte del andamiaje conceptual westfaliano, abriendo la posibilidad a una multiplicación de las labores de la ONU en conflictos intraestatales, abordándolos como emergencias complejas.

No puede negarse que la Res. 688 fue más el resultado de un *input* exógeno a la ONU, canalizado institucionalmente a través de algunos de los miembros permanentes del CSNU, que una iniciativa endógena. Sin embargo, también es cierto que la larga Saga de resoluciones posteriores que atendieron a la cuestión humanitaria, y que nacieron sobre todo a la luz de los conflictos en Balcanes y Somalia, reflejan la propia evolución doctrinaria del organismo en la materia. De la misma manera, está fuera de duda que fue desde el seno de la Secretaría General

53 Discurso de Kofi Annan en el Foro “El Contexto Internacional y la Renovación de las Naciones Unidas”, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile 5 de noviembre de 2003.

54 ONU: Un mundo más seguro..., op.cit.

desde donde se concibieron las nuevas tipificaciones de operaciones de paz, quedando esbozadas primariamente en la Agenda para la Paz.

La renovada atención a los conflictos intraestatales y a las cuestiones humanitarias, bajo la forma de emergencias complejas que van más allá del Cap. VI de la Carta, en un contexto de flexibilización de los criterios de no intervención, es un aporte insoslayable de la ONU al logro y preservación de la paz y seguridad internacionales en la Posguerra Fría. Empero, en este campo, aunque queda plasmado el esfuerzo de la organización por reducir su grado de burocratización e incrementar su operatividad, todavía queda muchísimo por hacer, como se observó en muchas ocasiones, siendo Ruanda probablemente la más notoria.

Un primer abordaje a este desafío lleva a considerar nuevamente las herramientas de la diplomacia preventiva y la conformación de *stand-by forces*, tal cual se sugirió en la Agenda. No obstante, de un análisis más detallado de los límites que enfrenta la ONU en materia de conflictos intraestatales y crisis humanitarias se desprende otro problema subyacente, cuya solución definitiva es una materia pendiente: la dinámica de las relaciones entre el Secretario General, el CSNU y algunos de sus miembros permanentes.

¿El Secretario General tiene una verdadera capacidad de decisión en materia de paz y seguridad internacional? ¿Es una suerte de Primer Ministro de la ONU? ¿Es un mero empleado del CSNU? Las respuestas a estas interrogantes, que se nos presentan como obvias, por momentos parecen tornarse difusas. Y sin esas respuestas tiende a desdibujarse la responsabilidad de Estados específicos, del CSNU y del Secretario General en algunos de los fracasos del organismo.

Junto a la optimización operativa en materia de crisis humanitarias y conflictos intraestatales, aparecen otros dos desafíos claros en el horizonte de la ONU: el empleo de la fuerza en el marco del Cap. VII, y la lucha contra el terrorismo. En relación al primero de ellos, tanto los avances de la comunidad internacional en esta materia, como los posteriores retrocesos, tuvieron como escenario a Irak. El unilateralismo de EE.UU. con posterioridad a los atentados del 11S constituyó un verdadero golpe a la ONU, aunque en esta materia —es imposible negarlo— las aguas se dividen entre quienes sostienen que la Casa Blanca jamás debería haber consumado el *by pass* al CSNU, y aquellos que argumentan que la irresolución del Consejo fue la causa de esa conducta estadounidense.

En cualquiera de los dos casos, en un contexto global de estructura unipolar, hoy buena parte de la percepción de credibilidad de la ONU ante sus miembros es permeable a la posibilidad de nuevos empleos del instrumento militar por parte de EE.UU., una potencia con aspiraciones hegemónicas y conductas crecientemente unilaterales. Pero la credibilidad de la ONU tampoco aumentaría si convalida las conductas de Washington (o de cualquier otro país, llegado el caso)

en su afán de evitar nuevas conductas unilaterales. ¿Cuál es la solución? He aquí un dilema que todavía no parece tener respuesta clara.

La articulación de respuestas al flagelo terrorista, que hoy se presenta cualitativamente más letal y complejo que antaño, como se confirmó en los luctuosos hechos del 11S, constituye –a juicio de quien esto suscribe– la principal “materia pendiente” de las Naciones Unidas por estos días. Aunque loables y necesarios, tanto el CS como el CTC son órganos surgidos por imperio de la necesidad, antes que de la previsión, y ninguno de ellos parece desempeñar un papel proactivo.

Por otro lado, difícilmente estas reparticiones u otras que puedan surgir al calor de las circunstancias puedan llevar su eficiencia más allá del límite que impone la carencia –insólitamente, a cuatro años del 11S– de una definición consensuada de los contenidos y límites del concepto “terrorismo”. Paradójicamente la ONU cuenta con numerosas convenciones en la materia, que cubren aspectos parciales del fenómeno, pero carece de un “documento madre” en la materia, que cumpla la doble función de dotar de cohesión a entendimientos multilaterales menos abarcativos, y de sustentar la eventual constitución de un régimen específico.

Un incremento de la efectividad de la ONU en materia de lucha contra el terrorismo, a partir de un “documento madre”, parece más viable que el cumplimiento de los ODM. La razón es clara: mientras el impacto del terrorismo en la paz y seguridad internacional no sólo no es refutable, sino que se constata cotidianamente en los cuatro rincones del planeta, no ocurre lo mismo con ciertos aspectos “blandos de la seguridad”. Aún cuando ya en 1992 el CSNU admitió que el hambre y la pobreza pueden propiciar, en ciertos contextos y bajo condiciones favorables, el incremento de la violencia, parece imperar en ciertos Estados desarrollados una concepción de la seguridad asociada al poder “duro”; en otras palabras, no securitizan el hambre y la pobreza, circunscribiendo su tratamiento a programas y agencias especializadas (PNUD, ECOSOC, UNICEF, etc.).

Es indudable que la iniciativa de reformar el CSNU lanzada nuevamente hace dos años por el Secretario General apunta a tornarlo más representativo, a efectos de reflejar en sus sitios permanentes la actual cartografía política internacional, y no la distribución de poder de la última posguerra. El desenlace de esa propuesta es difícil de predecir, sobre todo por la influencia que pueden ejercer en su desarrollo los miembros permanentes del Consejo. Pero está fuera de toda duda que una eventual reforma de esa dependencia será desaprovechada por la comunidad internacional, si no está acompañada por decisiones y compromisos que eleven la efectividad de la ONU en las cuestiones identificadas precedentemente.

Finalmente, podría concluirse que en los últimos trece años la ONU se embarcó en un proceso tendiente a elevar su eficacia y eficiencia en materia de paz y seguridad internacionales. En algunas ocasiones los catalizadores del proceso

fueron externos (crisis humanitaria en Irak, 11S), mientras en otros fueron internos (Agenda para la Paz, ODM). En ambos casos, el logro de las metas de la organización parece depender menos de ella misma y más de los principales Estados que la componen.

BIBLIOGRAFÍA

- ALGER, Chadwick: Failed States and the Failure of States: Self-Determination, States, Nations and Global Governance, paper prepared for Failed States and International Security: Causes, Prospects and Consequences, Purdue University, West Lafayette, February 1998.
- BARTOLOMÉ, Mariano. “Las Naciones Unidas y la resolución de conflictos internacionales”, *SER en el 2000* N° 5, marzo 1994.
- BARTOLOMÉ, Mariano: *La Seguridad Internacional en el Año 10 después de la Guerra Fría*, Instituto de Publicaciones Navales, Buenos Aires 2000.
- BLOOMFIELD, Lincoln: “The Premature Burial of Global Law and Order: Looking beyond the Three Cases from Hell”, en ROBERTS, Brad (ed.): *Order and Disorder after the Cold War*, The MIT Press, Cambridge & London 1995.
- BONANATE, Luigi: *Terrorismo Internazionale*, Giunti-Casterman, Firenze 1994.
- BURTON, John: *Conflict: Resolution and Prevention*, St Martin’s Press, New York 1990.
- “Costes y beneficios de la consecución de los Objetivos del Milenio”, *Política Exterior* N° 104, Marzo-Abril 2005, Sección Documentación.
- DEL ROSSO, Stephen: “The Insecure State (What Future for the State?)”, *Daedalus* 124:2, Spring 1995.
- DOBBINS, James: “Haiti: A Case Study in Post-Cold War Peacekeeping”, Georgetown University School of Foreign Service, Institute for the Study of Diplomacy, *ISD Report Window on the World of the Foreign Affairs Practitioner* II:1, October 1995.
- FARER, Tom: “UN Action in a Disorderly World”, University of California-Berkeley, Institute of International Studies, *Currents*, Spring 1994.
- FEIL, Scott: “Could 5,000 Peacekeepers Have Saved 500,000 Rwandans?: Early Intervention Reconsidered”, Georgetown University School of Foreign Service, Institute for the Study of Diplomacy, *ISD Report Window on the World of the Foreign Affairs Practitioner* III:2, April 1997.

- FISAS, Vicenç: *Blue Geopolitics. The United Nations Reform and the Future of the Blue Helmets*, Pluto Press & The Transnational Institute, London & East Heaven (CT) 1995
- GOULDING, Marrack: "Current rapid expansion unsustainable without major changes", en ROPER, John *et al.*: *Keeping the peace in the post-Cold War era*, The Trilateral Commission, *The Triangle Paper* N° 43, New York-Paris-Tokyo 1993.
- HAAS, Ernst: "UN Action in a Disorderly World", University of California-Berkeley, Institute of International Studies, *Currents*, February 3, 1994.
- HANSON, Victor: "The UN? Who cares..", *The Wall Street Journal*, September 23, 2004.
- HILLEN, John: "Peace(keeping) in Our Time: The UN as a Professional Military Manager", *Parameters*, Autumn 1996.
- JENTLESON, Bruce: *Preventive Diplomacy and Ethnic Conflict: Possible, Difficult, Necessary*. University of California, Institute on Global Conflict and Cooperation (IGCC), *Policy Paper* N° 27, La Jolla (CA), June 1996.
- LEOPOLD, Evelyn: "Annan cuestiona la doctrina de EE.UU. de acciones preventivas", informe especial Reuters, 23 de septiembre de 2003.
- LEOPOLD, Evelyn: "Consejo ONU adopta unánimamente prohibición armas terroristas", Reuters, 28 de abril de 2004.
- LUCK, Edward: "Blue Ribbon Power: Independent Commissions and UN Reform", *International Studies Perspectives* 1:1 (April 2000).
- MARKS, Edward: "UN Peacekeeping in a post Cold War World", en MARKS, Edward & LEWIS, William (comps.): *Triage for Failing States*, National Defence University, *Mc Nair Paper* N° 26, January 1994.
- MITCHELL, Christopher & BANKS, Michael: *Handbook on conflicts resolution*, Pinter Wellington House, London 1997.
- MORRIS, Justin: "UNSC Reform: a Counsel for the 21st Century", *Security Dialogue* 31:3, September 2000.
- NAHUM, Fasil: *The Challenge for Humanitarian Law and Action at the threshold of the 21st Century*, 3rd International Security Forum and 1st Conference of the PfP Consortium of Defense Academies and Security Studies Institutes: "Networ-

king the Security Community in the Information Age”, Zurich, 19-21 October 1998 (Workshop 5C: Humanitarian Law and Action).

- OAKLEY, Robert & DZIEZIC, Michael: “Policing the New World Disorder”, National Defense University, Institute of National Security Studies (INSS), *Strategic Forum* N° 84, October 1996.
- ONU: An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping, report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of The Security Council on 31 January 1992, A/47/277, S/2411, June 17, 1992.
- ONU: Declaración del Milenio, A/55/L.2, 8 de septiembre de 2000. <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- ONU: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, A/59/565, 2 de diciembre de 2004 (http://www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf).
- ONU: “Inversión en el desarrollo: un plan práctico para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio”.
- ONU: Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y Derechos Humanos para todos. Informe del Secretario General. A/59/2005, 21 de marzo de 2005 <http://www.un.org/spanish/largerfreedom>
- OTUNNU, Olara: “Maintaining Broad Legitimacy for United Nations Action”, en ROPER, John et al.: Keeping the peace in the post-Cold War era, The Trilateral Commission, *The Triangle Paper* N° 43, New York-Paris-Tokyo 1993.
- QURESHI, Moeen & VON WEIZSACKER, Richard (co-chairs): *The United Nations in its second half century: the report of the Independent Working Group*, Yale University Press/The Ford Foundation, New York 1995.
- RICHMOND, Oliver: Mediating Ethnic Conflict: a task for Sisyphus?, International Studies Association (ISA), 40th Annual Convention, Washington DC February 1999.
- RIGHTER, Rosemary: A Changing Debate (extracto de RIGHTER, Rosemary: *Utopia Lost*, Twentieth Century Fund Press, New York 1993). The Electronic Policy Network (<http://www.epn.org/tcf/xxutop04.html>).
- ROBERTS, Adam: “Proposals for UN Standing Forces: History, Tasks and Obstacles”, en David Cox, David & Albert Legault (eds.): *UN Rapid Reaction Capabi-*

lities: Requirements and Prospects, The Canadian Peacekeeping Press, Ottawa 1995.

- RUIZ MIGUEL, Alfonso: “Soberanía e intervención bélica humanitaria”, en BERGALLI, Roberto & RESTA, Eligio (comps.): *Soberanía: un principio que se derrumba*, Paidós, Barcelona 1996.
- SHANNON, Vaughn: “Norms are what States makes of them: the political psychology of norm violation”. *International Studies Quaterly* 44:2, June 2000.
- SOHR, Raúl: *Las Guerras que nos esperan*, Andrés Bello, Santiago de Chile 2000.
- STOHL, Michael & LOPEZ, George: “Westphalia, the End of the Cold War and the New World Order: Old Roots to a “NEW” Problem”, CIAO Working Paper, 1998.
- UL-HAQ, Mahbub: “Un Nuevo Orden Mundial Humano”, discurso pronunciado el 23 de abril de 1992 en Estocolmo, en *El País* 30 de abril de 1992, suplemento Temas de Nuestra Época.
- VÄYRYNEN, Raimo: Preventing Deadly Conflicts: failures in Iraq, Yugoslavia and Kosova. International Studies Association (ISA), 40th Annual Convention, Washington DC February 1999.