

## DEL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN AL DERECHO DE INJERENCIA

POR CRISTINA ISABEL REINOSO PEREIRA

### Introducción

El final de la guerra fría, representado por la caída del muro de Berlín, y la guerra del Golfo que puso fin a la bipolarización de las relaciones internacionales, han traído como consecuencia el paso de un enfrentamiento global controlado a numerosas guerras locales descontroladas. De un conflicto marcadamente ideológico, plasmado en la lucha de las dos grandes potencias por acrecentar sus esferas de influencia, hemos pasado a conflictos situados en el interior de los Estados, por lo que «los riesgos de seguridad ya no provienen de las agresiones de un Estado contra otro, sino de la descomposición de los Estados mismos» (1). Todo ello supone el replanteamiento del orden de Yalta que prevaleció desde el final de la Segunda Guerra Mundial y el nacimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en 1945.

Por otro lado, estamos asistiendo al nacimiento de un nuevo sistema a la vez unipolar y multipolar. Por un lado, la desintegración de la ex URSS, dando paso a Rusia y a una nueva asociación de Estados, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), ha acrecentado el dominio de Estados Unidos como principal actor de la escena internacional, sobre todo en el seno de la ONU, que representa la Organización a nivel mundial del sis-

---

(1) BERTRAND, Maurice. «La réforme de l'ONU». *Politique Etrangère*, 3, 1993.

tema de seguridad colectiva. Por otra parte, nos encontramos ante la profundización y el nacimiento de numerosas entidades regionales como la Unión Europea, —transformada cada vez más en una entidad política con voz y peso propios en la escena internacional—; la asociación entre Japón y sus países satélites dentro de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), —por lo que el gigante nipón comienza a asumir el papel político que le corresponde como consecuencia de su acrecentado poderío económico; la asociación entre Estados Unidos, Canadá y México Tratado de Libre Comercio (TLC), etc.—; lo que pone de manifiesto «la vuelta a un sistema multipolar, intrínsecamente percibido como más inestable que el sistema bipolar anterior, ya que se le asocia al sistema que propició las dos grandes guerras mundiales» (2).

En términos generales, la complejidad y la novedad de los problemas de seguridad actuales viene dada por una serie de factores que hacen referencia, entre otros, a la ausencia de un enemigo geográficamente localizado, a la existencia de adversarios potenciales difíciles de identificar, a la aparición de amenazas no militares (migraciones, medio ambiente, distorsiones económicas, etc.), a las tentativas de definición de sistemas de defensa regionales sin saber donde situar realmente las fronteras de las regiones, así como a la multiplicidad de las organizaciones internacionales, —Organización del Atlántico Norte (OTAN), Unión Europea Occidental (UEO), Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), etc.—, a la continuidad en la venta de armas, y a la proliferación de las armas nucleares, al mismo tiempo que progresan los acuerdos de desarme y control de armamentos.

En lo que respecta a la ONU, el final de la guerra fría ha traído como consecuencia una serie de cambios que tienen un impacto considerable sobre el *rol* del Consejo de Seguridad como órgano de las Naciones Unidas (NU), al que ha sido conferida la responsabilidad principal, aunque no exclusiva, del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Misión que ejerce en nombre de todos los miembros de la Organización (artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas).

El Consejo de Seguridad, al liberarse de las tensiones Este-Oeste que paralizaban toda iniciativa, tiene por primera vez la posibilidad de cumplir el *rol* que la Carta le confiere. Por otro lado, se está realizando progresi-

---

(2) BATISTELLA, Darío. 3.1993 «Fin de la guerre froide, fin de l'état de guerre?». *Politique Etrangère*.

vamente un realineamiento de los poderes en el seno de dicho órgano, que pasan de estar repartidos entre varios países a concentrarse en las manos de Estados Unidos, sin prácticamente ningún contrapeso. Finalmente, estamos asistiendo a la emergencia a nivel planetario de valores comunes en lo que concierne a los derechos humanos, la democracia y la asistencia humanitaria, los cuales dan cada vez más empuje a una acción colectiva internacional y contribuyen a dar más credibilidad a un sistema de mantenimiento de la paz, como el que rige actualmente o que pueda imponerse en el futuro. De fuerza es constatar que «la importancia y la influencia de la ONU se elevan en función del aumento de la inseguridad en el mundo» (3).

Ante los nuevos desafíos, cabría plantearse varias soluciones, unas más utópicas que otras. Por un lado, el reforzamiento de la ONU y, como consecuencia, del Consejo de Seguridad como organismo garante de la paz y la seguridad internacionales, —soluciones preconizadas por el actual secretario general Boutros Gali en su informe «Agenda por la paz»—; por otro lado, el nacimiento de un nuevo sistema de seguridad planetaria, —concebido en base a un órgano único capaz de asumir las responsabilidades a nivel mundial de seguridad y justicia económica—, el cual podría dar respuesta a los desafíos actuales, ya que por el momento sigue vigente en el Derecho Internacional el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados, mientras esta intervención no sea reconocida como necesaria por una autoridad legítima. También hay autores que se plantean un sistema basado en una ONU reformada, que actúe en conjunción con una serie de organizaciones de defensa regional, como por ejemplo la OTAN, la CSCE, etc.

«Otros estudios que se desarrollan actualmente en las universidades anglosajonas, hacen referencia a la noción de gobierno mundial. El substrato de estas investigaciones se encuentra en la necesidad de cuestionar la clásica noción de soberanía nacional, al mismo tiempo que se intentan definir valores universales y se plantean cuestiones acerca de la constitución del mundo. En realidad, lo que hay detrás de estas investigaciones es la necesidad de implementar una serie de métodos y mecanismos susceptibles de aportar una respuesta colectiva a los problemas planetarios» (4).

---

(3) BERTRAND, Maurice. «Les Nations Unies s'enferment dans un rôle de pompiers», *Le Monde Diplomatique*, Junio, 1993.

(4) BERTRAND, Maurice. *Obra citada*

A pesar de que el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados sigue vigente en el Derecho Internacional, «los acontecimientos recientes —guerra del Golfo, intervención en Somalia, en Yugoslavia, etc.— han sacado a la luz la cuestión de la legitimidad de la intervención de las NU en el conflicto interno de un Estado, por motivos humanitarios o de violación de los derechos humanos» (5). Las preguntas fundamentales a las que va a tratar de responder en este trabajo son las siguientes: ¿cuándo una intervención es aceptable y conciliable con lo que había sido considerado hasta el momento como uno de los pilares fundamentales del Derecho Internacional, a saber, el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, enunciado en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas? El fin de la guerra fría, —con la consiguiente transformación del contexto internacional—, los cambios en la naturaleza de los conflictos y la interpretación más amplia de la noción de «mantenimiento de la paz y la seguridad internacional», ¿pueden hacernos pensar en una superación del principio de no injerencia? Para responder a estas preguntas es muy importante tener en cuenta que la propia noción de lo que constituyen los «asuntos internos» de los Estados está también en plena fase de transformación.

## El sistema de la Carta

### *Definición y desarrollo histórico*

El sistema de la Carta o su ideología de la defensa, reposa en el carácter sagrado de la noción de soberanía nacional, —como base de la estabilidad del sistema interestatal a nivel internacional— y sobre la creencia de que la «seguridad colectiva» es el mejor medio para garantizar la paz. Asimismo, el sistema de la Carta representa la simbiosis entre la doctrina de «seguridad colectiva», lo que implica la seguridad por la total preponderancia de las fuerzas favorables al *statu quo*, y la ideología del «concierto de naciones», que atribuye una responsabilidad particular a las grandes potencias en materia internacional, lo que se articula a través del sistema del veto en el seno del Consejo de Seguridad.

Mientras la soberanía nacional fue asegurada desde el principio por la prohibición establecida en el artículo 2.7 de la Carta de «intervenir en los asuntos que derivan directamente de la competencia nacional de un

---

(5) OTUNNU, Olara A. «Maintaining Broad Legitimacy for United Nations Action», *The Trilateral Commission*. Nueva York, 1993.

Estado» —sin duda con «el objetivo de garantizar la independencia e integridad de las naciones, que Hitler y sus cómplices habían violado sin escrúpulos durante la Segunda Guerra Mundial» (6), la doctrina de la «seguridad colectiva» fue definida en el capítulo VII de la Carta, que articula todo el sistema de mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) y de restablecimiento de la paz (*peace-making*), el cual se ha limitado durante muchos años a sobrevenir la organización de NU, sin llegar casi nunca a concretizarse.

El sistema de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de la Carta de Naciones Unidas prevé diversos tipos de reglamento de los conflictos, —se trata de soluciones de carácter pacífico o diplomático—, antes de llegar, en los casos más graves, a las decisiones que requieren el uso de la fuerza y que deben ser tomadas por el Consejo de Seguridad, en virtud de las prerrogativas que le confiere el capítulo VII. Pero, con la excepción muy coyuntural de la intervención en Corea, que fue posible gracias a la ausencia en ese momento de la URSS del Consejo de Seguridad, el bloqueo del máximo órgano de decisión a través del veto hacia inoperante este capítulo de la Carta y limitaba los poderes de la Organización al estado de simple recomendación.

Como consecuencia de este bloqueo sistemático del Consejo de Seguridad, «la mayoría occidental que prevalecía en el seno de la ONU antes de que se produjera el proceso de descolonización a partir de los años sesenta, decide confiar la función de seguridad a la Asamblea General, —donde no existe el derecho de veto y se vota por mayoría—, a través de la resolución del 3 de noviembre de 1950, la llamada «resolución Acheson» (7). Es así como se pasa de la posibilidad de recurrir a la fuerza, a ejercer un simple poder de recomendación.

En este contexto, la ONU pudo organizar, con el consentimiento de las partes, numerosas operaciones a las que se dio el nombre genérico de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP,s), aunque en realidad no respondieran a la letra de ningún texto escrito, al no entrar ni en el capítulo VII, destinado a constatar una agresión o a identificar un peligro potencial, ni en el artículo VI consagrado a los procedimientos puramente diplomáticos.

Estas acciones van desde la modesta misión de vigilancia y observación realizada en Yemen de 1963 a 1964, hasta la acción armada de varias

---

(6) NUNGESSER, Roland. «Urgence de l'injérence», *Le Monde*, lunes 25 de marzo 1992.

(7) BARREA, Jean. *Théories des relations internationales*, Ciaco editeur, LLN 1989. Bélgica.

decenas de miles de hombres liderada por la ONU y que tuvo lugar en el Congo de 1960 a 1964 —ONUC—, como ejemplo más importante. A pesar de su diversidad, estas operaciones tenían características comunes: no eran violentas; se basaban en el consentimiento de las partes, ya que eran el producto de una simple recomendación; tenían la misión de vigilar, apaciguar y crear un clima favorable a la negociación; no estaban organizadas contra un adversario bien definido; estaban emplazadas bajo el mando del secretario general que actuaba bajo el mandato del Consejo de Seguridad o la Asamblea General; eran temporales y ligeramente armadas, con el único objetivo de la legítima defensa.

A partir del *package deal* de 1955, que permite el desbloqueo de la admisión de nuevos miembros en las NU, provocado también por el proceso de descolonización, la Asamblea General sufrirá un cambio de mayoría en beneficio del bloque tercermundista. Es así como «la Asamblea General llegará a convertirse en un foro donde, a través de la acción verbal, la organización universal desarrolla una nueva función, la de legitimar o deslegitimar cierta política o situación de hecho en las relaciones internacionales. Por ejemplo, la resolución anticolonialista de 1961 deslegitimará el hecho colonial y legitimará el recurso a la fuerza para salir del régimen colonial» (8). Como consecuencia, se produjo un desequilibrio entre una mayoría, —sin medios militares ni económicos—, que condicionaba el voto, y una minoría, —con medios militares y económicos— que era la única capaz de aplicar dichas resoluciones, por lo que esta situación provocaría una gran tensión.

Al mismo tiempo, este sistema llevaría consigo un reforzamiento del órgano imparcial de las NU, es decir, del secretario general, representado en aquel momento por Dag Hammarskjöld, quien protagonizaría durante algunos años una nueva política de seguridad conocida bajo el nombre de «diplomacia preventiva». Esta nueva política se basaba en tratar de impedir a los grandes la extensión de su propio conflicto a las confrontaciones en la periferia del Tercer Mundo.

#### *Evolución del sistema de seguridad establecido por la Carta de Naciones Unidas*

La evolución del sistema de seguridad establecido por la Carta nos muestra que el capítulo que más ha sufrido los efectos de los cambios del sis-

---

(8) BARREA, Jean. *Les Organisations Internationales*, Ciaco editeur, LLN 1989. Bélgica.

tema internacional es el capítulo VII, que organiza la capacidad de decisión y de acción (sanciones) del Consejo de Seguridad. La evolución permite distinguir tres etapas, tres modelos o sistemas de seguridad:

- a) El propio sistema de la Carta.
- b) El sistema llamado de «Unidos por la paz».
- c) El sistema de la «diplomacia preventiva».

a) Tal como fue concebido en San Francisco, el sistema de la Carta implicaba la superación del sistema internacional de Westfalia, —que basaba la seguridad en la disuasión provocada por el equilibrio de fuerzas—, e instauraba la «seguridad colectiva» al organizar la disuasión en base a la superioridad total de las fuerzas favorables al *statu quo*.

Este sistema imponía una serie de «obligaciones a los Estados: la renuncia a la simple amenaza de recurrir a la fuerza (artículo 2.4), salvo en caso de legítima defensa (artículo 51); la puesta a disposición del Consejo de Seguridad de las Fuerzas Armadas nacionales; la delegación al Consejo de Seguridad de la propia soberanía en el ámbito de la paz, la búsqueda de una solución pacífica a las diferencias, y en caso de fracaso, el recurso al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General».

Al mismo tiempo este sistema se basaba en:

- La solidaridad de las grandes potencias, articulada en el sistema del veto (artículo 27.3).
- Las «medidas provisionales», como por ejemplo el alto el fuego, por las cuales el Consejo de Seguridad invitaba u obligaba a las partes en conflicto a respetar dichas medidas antes de pronunciarse sobre las responsabilidades de cada una de las partes en el conflicto.
- La capacidad de decidir las medidas de fuerza no militares y militares (artículos 41 y 42), lo que significaba que una vez el Consejo había cualificado una situación de «amenaza contra la paz, de ruptura de la paz o de acto de agresión» (artículo 39), podía recurrir a las medidas que no implicaban empleo de la fuerza militar armada, como por ejemplo, la ruptura total o parcial de las relaciones económicas, de las comunicaciones y de las relaciones diplomáticas; o a las medidas militares (artículo 42), que no podían ser aplicadas salvo en el caso de que las anteriores no hubieran dado ningún resultado. Las medidas no militares tenían, pues, la absoluta preferencia, de conformidad con la ideología pacifista de la seguridad colectiva.
- En la capacidad autónoma de acción operacional del Comité de Estado Mayor (artículo 47), órgano militar de la ONU al que los Esta-

dos miembros debían confiar la ejecución de las decisiones del Consejo de Seguridad.

b) El sistema de «Unidos por la paz» se inició en 1950, momento en el que las principales variables del sistema anterior se modificaron, debido a la aparición de cambios importantes en el contexto internacional. Este nuevo contexto internacional estaba caracterizado por un clima general de guerra fría y de superioridad militar de Occidente, un bloqueo del Consejo de Seguridad y una mayoría del bloque occidental en la Asamblea General, donde el sistema de decisión por mayoría hacía sensible la importancia numérica de los bloques.

«La resolución del 3 de noviembre de 1950 o “resolución Acheson”, —en virtud de la cual se confería a la Asamblea General una competencia nueva, a saber, el derecho a recomendar el uso de la fuerza, cuando estas acciones estaban reservadas al Consejo de Seguridad en virtud del artículo 11.2—, introdujo un nuevo órgano denominado “Comité para las Medidas Colectivas”, como órgano operacional de la nueva competencia de la Asamblea. El Comité de Medidas Colectivas era el equivalente del Comité de Estado Mayor del Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, esta resolución también provocó la creación de una “Comisión de Observación de la Paz”, encargada de vigilar el barómetro de la tensión internacional al mismo tiempo que dio autorización a la Asamblea para reunirse de urgencia en las 24 horas, siguiendo el modelo de las reuniones del Consejo de Seguridad» (9). Finalmente, este nuevo sistema se caracterizaba por negar la obligación de los Estados de poner a disposición, en este caso de la Asamblea, sus Fuerzas Armadas, y en su lugar emitir una simple recomendación.

«La “resolución Acheson” suponía la ampliación del campo de aplicación de la seguridad colectiva a los conflictos provocados o sostenidos por una de las grandes potencias, mientras que el sistema de la Carta limitaba la aplicación de la seguridad colectiva a los conflictos no mantenidos por uno de los grandes» (10).

c) La crisis de Suez dio lugar en 1956 al nacimiento de un nuevo sistema, denominado «diplomacia preventiva» y a la aparición de un nuevo tipo de intervenciones, las OMP,s.

---

(9) BARREA, Jean. *Obra citada*.

(10) BARRERA, Jean. *L'utopie ou la guerre*, Ciaco editeur, LLN 1990. Bélgica.



En virtud de este nuevo sistema, toda operación para el mantenimiento de la paz debía estar decidida por uno de los dos órganos políticos de la ONU: el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, al mismo tiempo que existía una simple recomendación a los Estados miembros de contribuir al contingente de tropas. Se trataba de la constitución de una simple fuerza simbólica, no destinada a combatir (salvo en el caso de legítima defensa), sino a vigilar una frontera, un alto el fuego, una tregua o un armisticio, por lo que más que una fuerza de combate era una fuerza de separación.

En realidad la «diplomacia preventiva» trataba de prevenir la confrontación entre las grandes potencias en torno a un conflicto de poca envergadura, por lo que pretendía alejar a los grandes de los puntos álgidos, a la vez que mantenía los conflictos localizados. En este marco, las fuerzas militares de los grandes estaban exentas de participar en la fuerza simbólica. La composición de dicha fuerza era decidida por el propio secretario general y se constituía en función de cada caso concreto. Las contribuciones eran voluntarias, por lo que los Estados no disponían ni del derecho ni del deber de participar. La Secretaría General era el órgano principal de este sistema de seguridad que ha seguido vigente desde la crisis de Suez, en 1956, hasta el final de la guerra fría, en 1989. La «diplomacia preventiva» se aplicaba en todas partes, salvo en los conflictos internos (Biafra) y en las zonas de influencia exclusiva de los grandes (América Latina, Europa del Este, etc.).

El sistema de la «diplomacia preventiva» fue importante en la medida en que implicó la aparición de un nuevo concepto de seguridad, el *peace-keeping* u OMP,s, no incluido en la Carta, ya que ésta sólo contempla dos categorías de *peace-enforcement* (capítulo VII) y *peace-settlement* (capítulo VI). Por lo tanto, una OMP es una intervención conservadora (no coercitiva), llevada a cabo sobre una base consensuada y bajo la dirección del secretario general.

El problema más grave de aplicación de este sistema sería el financiero, ya que las pequeñas y medianas potencias neutralistas, que ponían a disposición de la ONU sus contingentes armados, no tenían la capacidad financiera suficiente para soportar dichas operaciones. El acuerdo, al menos tácito, de los grandes aparecía como necesario para la obtención de su apoyo financiero y logístico. La falta de este apoyo provocaría una gran crisis financiera en el seno de la ONU entre 1960 y 1965.

## El derecho de injerencia

### *Nacimiento de la idea y su justificación moral*

«Con el paso del tiempo las mentalidades cambian. ¿Qué queda de la inadmisibilidad de la injerencia en los asuntos internos de los Estados» proclamada unánimemente, excepto la abstención británica, en 1965 por la Asamblea General de Naciones Unidas y reafirmada en 1981 por el mismo organismo en unos términos tan categóricos que los occidentales, en esta ocasión, votaron en contra? El 5 de abril de 1991, y a solicitud de Francia, el Consejo de Seguridad, reflejando la emoción de la opinión mundial ante la tragedia kurda, admitió la existencia de un derecho de injerencia cuando la violación de los derechos humanos en el interior de un Estado constituye «una amenaza para la paz y la seguridad internacional» (11).

En realidad, el «derecho de injerencia» nació de la toma de conciencia de varios intelectuales italianos y franceses, —entre los que se encuentran el verdadero precursor desde 1968 de este nuevo principio de derecho internacional, el italiano Mario Bettati—, junto con el fundador de Médicos sin Fronteras, Bernard Kouchner, algunos intelectuales franceses de renombre internacional como Sartre, Raymond Aron y artistas que se dieron cuenta de que «existe una especie de ósmosis entre el derecho internacional, la moral, la filosofía, los dramas humanitarios y la movilización de la *intelligentsia*» (12).

Estas movilizaciones y la propuesta formal de una resolución en este sentido a la ONU, por parte de los franceses, dieron lugar a que el 8 de diciembre de 1988 el Consejo de Seguridad adoptara la resolución 43/131, que por primera vez impuso la idea de un derecho de injerencia humanitaria, idea que aparece después en las resoluciones relativas al Kurdistán, la antigua Yugoslavia y Somalia.

Este texto, según Bettati, «no es ni un arma de guerra neocolonialista ni pretende destruir la sagrada soberanía de los Estados» (13), sino que es la necesaria respuesta de la comunidad internacional, representada en la ONU, ante las exacciones cometidas por algunos dictadores del Tercer

---

(11) FONTAINE, André. «La injerencia», *El País*, miércoles 24 de julio de 1991.

(12) BETTATI, Mario. «El foro más importante de la ONU es la cafetería», *Temas de Nuestra Época. El País*, jueves 10 de febrero de 1994.

(13) BETTATI, Mario. *Obra citada*.

Mundo y por algunas facciones en el interior de Estados nacionales en fase de desintegración, que se sienten con el derecho y el deber de intervenir para imponer el respeto de los derechos fundamentales de las minorías en su tierra natal.

«Si este fuera el caso, la ONU, que ha conseguido afirmarse después de 45 años en la crisis del Golfo, se vería confortada en su rol fundamental de garante de los valores humanitarios, de acuerdo al preámbulo de su Carta Fundacional en el que se proclama “la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y en el valor de la persona humana”» (14).

Si nos remitimos a la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, ésta precisa los derechos y libertades fundamentales a los cuales hace referencia la Carta de las Naciones Unidas, entre los que se encuentran «el derecho a la vida, a la libertad, a la prohibición de la tortura y de los tratamientos crueles, inhumanos o degradantes». La búsqueda de los medios necesarios para hacer respetar estos derechos y libertades, tanto en el interior de un Estado como entre los Estados, sería la única forma de volver a los principios de la Carta y de la Declaración Universal, antes enunciados.

### *Desarrollo de la idea*

Desde la primera resolución sobre el «derecho de injerencia» humanitaria, de la que hemos hablado anteriormente, las instancias de la ONU han adoptado más de 13 textos que aplican ese principio a Irak, Somalia y Bosnia-Herzegovina. Entre ellas cabe destacar las siguientes: «la resolución 45/100 del 14 de diciembre de 1990 que introduce los “pasillos de urgencia humanitaria” garantizando a los Estados que la injerencia humanitaria será estrictamente limitada en el tiempo y en el espacio; la resolución 794 del 3 de diciembre de 1992, aplicada a Somalia, que exige que “se empleen todos los medios necesarios” para garantizar la distribución de la ayuda humanitaria, con lo que permite a Estados Unidos y sus aliados iniciar la operación *Restore Hope* (Devolver la Esperanza); la resolución 770 del 13 de agosto de 1992, por la cual se autoriza tácitamente el uso de la fuerza para proteger la distribución de la ayuda humanitaria en la antigua Yugoslavia» (15).

---

(14) NUNGESSER, Roland. *Obra citada*

(15) «La injerencia en la doctrina de la ONU», *El País*, 10 de febrero de 1994.

A pesar de los progresos realizados, actualmente el artículo 2.7 de la Carta continúa constituyendo un obstáculo importante pero no absoluto a una «intervención» o a un «compromiso» de la comunidad internacional, ya que «se trata de un principio de respeto, que por un lado es la garantía de que los Estados militarmente más poderosos no se dediquen a intervenir sistemáticamente en la vida de los otros, cosa que no siempre se consigue, pero que es también la excusa permanente para no atender con eficacia situaciones de extremo dramatismo» (16).

En términos generales, existen toda una serie de situaciones en las que la «intervención» de NU resulta actualmente aceptable, algunas de ellas pueden considerarse novedosas con respecto a etapas anteriores:

- Las medidas de coerción establecidas en el capítulo VII. Se trata de una excepción explícita a la no intervención.
- Cuando el Estado en cuestión da su consentimiento a la intervención de las NU en los campos que pertenecen a su jurisdicción interna: la vigilancia de las elecciones en varios países, la mediación del secretario general en El Salvador y los controles de la aplicación de los acuerdos de paz, por ejemplo en Angola y Mozambique.
- Cuando un conflicto interno toma una dimensión internacional y que esta realidad es admitida por las facciones en el interior del país. Como ejemplos podríamos citar la situación en Camboya y en Afganistán con la retirada de las tropas soviéticas.
- Cuando la Comisión de los Derechos del Hombre o la Asamblea General de las Naciones Unidas condenan a un país por violación de los derechos del hombre.

Se trata de casos en los que la intervención resulta aceptable, o porque ha sido sancionada por las autoridades del propio país o porque no implica un compromiso militar por parte de las NU.

Esto nos introduce en el punto central del debate actual: ¿en qué circunstancias es aceptable una intervención por la fuerza, ante una situación grave en el interior de un país, tanto desde el punto de vista humanitario como de los derechos del hombre? Los diferentes tipos de intervención que se clasifican dentro de esta categoría podrían ser considerados como casos difíciles.

Existen dos escuelas de pensamiento en torno a este tema en el seno de las NU. Por un lado los que están a favor de la intervención y se acogen a

---

(16) FISAS, Vicent. «Diplomacia preventiva». *El País*, 13 de febrero de 1992.

la interpretación más flexible del artículo 2.7 y los que prefieren preservar el *statu quo*. En este asunto también existe una división Norte-Sur. Los países más favorables al primer planteamiento son los países occidentales, mientras que los Estados del Tercer Mundo se acogen más fácilmente al segundo.

El conflicto fundamental se sitúa entre la necesidad de preservar la soberanía de los Estados, —en un mundo en el que todavía no se acepta la existencia de una autoridad supranacional, lo que implicaría la idea de un gobierno mundial—, y la aparición de una opinión pública internacional que no acepta que un texto de carácter diplomático, viejo de 45 años, continúe sirviendo de justificación a la comunidad internacional para no intervenir cuando se producen sufrimientos masivos e intolerables en el interior de los Estados. El problema está en delimitar el nivel de sufrimiento a partir del cual se justifica y se hace necesaria una intervención por la fuerza de la comunidad internacional.

Si tenemos en cuenta la dificultad de definir jurídicamente los límites apropiados a partir de los cuales se hace necesaria una intervención, no es menos cierto que es preciso establecer una serie de consideraciones que deberían guiar la práctica. Por un lado, se trata de imponer una serie de condiciones previas a una intervención, como por ejemplo la existencia de una situación de sufrimiento masivo y sistemático, debidas a causas naturales (hambre) o humanas (guerra civil). Por otro lado, la crisis debe suscitar una gran reacción de la opinión pública mundial y, finalmente, —de acuerdo a los principios de la Carta—, la intervención armada debe ir precedida de otras medidas de presión de carácter pacífico.

Actualmente se está formando un amplio consenso en torno a una serie de intervenciones de carácter humanitario como son, la protección militar a la asistencia humanitaria; la protección militar a las poblaciones bloqueadas por la guerra, mediante la creación de «zonas protegidas» o «santuarios», e incluso «zonas de exclusión aérea», todas ellas bajo la responsabilidad directa de las NU; la vigilancia de la aplicación de los acuerdos entre las partes enfrentadas, y, finalmente, el levantamiento de un Estado en ruina.

### *La reforma de la ONU*

A pesar de que las esperanzas puestas desde la crisis del Golfo en el nacimiento de un nuevo orden internacional no se han visto realmente coronadas por el éxito, y de que asistimos a una toma de conciencia de que el nuevo sistema no es ni el de la bipolaridad ni el de la Carta, tal como lo

habían imaginado sus fundadores, es necesario constatar que la ONU ha pasado de la impotencia casi total a un proceso de intervención armada brutal que se le escapa, a causa fundamentalmente de la capacidad limitada de las NU para hacer frente a esta nueva escalada de intervenciones, sobre todo en las difíciles situaciones provocadas por conflictos internos que exigen operaciones complejas e innovadoras.

Desde 1988, las NU han llevado a cabo 20 OMP,s, mientras que en los 45 años precedentes sólo habían sido capaces de realizar 13. Llevar a cabo estas operaciones ha supuesto el empleo de 90.000 militares, policías y civiles con un coste financiero muy alto. Las NU se encuentran al límite de sus posibilidades de intervención y las demandas no dejan de multiplicarse.

Esta situación exige un reforzamiento de las capacidades organizativas y militares de la ONU, así como mayores recursos financieros que le permitan reaccionar eficazmente a los nuevos desafíos de la paz y la seguridad mundiales. Y aún más si tenemos en cuenta que la actividad de la ONU no debe limitarse a los conflictos armados sino que «debe englobar cuestiones más complicadas que, al igual que las guerras, entrañan amenazas graves para la paz y la justicia. El drama de los refugiados, las catástrofes naturales, el tráfico de armas, las guerras económicas, la marginación de las minorías y los problemas ecológicos son aspectos en los que tendrá que concentrarse la atención de la Organización en el futuro inmediato» (17).

Todas estas tareas y otras muchas tendrán que realizarlas las NU con una estructura constitucional, la Carta de San Francisco, que data de 1945 y con unos medios personales y materiales que prácticamente no se han visto incrementados en los últimos diez años. Lo que demuestra que si la capacidad de la ONU no se ve reforzada ésta será incapaz de asumir sus actuales y futuros compromisos, perdiendo así su credibilidad a nivel internacional.

Actualmente, la ONU adolece de debilidades que fragilizan sus propias iniciativas. La primera es la insuficiencia militar de los *cascos azules*, ya que a pesar de estar armados y tener la autorización de defenderse, su mandato no les permite desarrollar una acción ofensiva o punitiva, por lo que su *rol* corre el riesgo de acabar siendo insostenible.

Además, estas fuerzas, al no formar parte de un comando único de la ONU y estar reclutadas en función de las necesidades del momento, obligan a

---

(17) CAÑO, Antonio. «El sueño de San Francisco», *El País*, 13 de febrero de 1992.

la Organización a depender de aquellos Estados dispuestos a proporcionarle los hombres, el material y los créditos necesarios para llevar a cabo una operación, provocando que estas fuerzas escapen al control estratégico de la ONU y haciendo depender este tipo de operaciones de la buena voluntad de los países occidentales y sobre todo de Estados Unidos. Otro problema añadido es la falta de cualificación de los efectivos militares, con una preparación y operatividad poco acordes con sus nuevas misiones, así como los complicados procedimientos utilizados para su puesta a punto.

Ante esta situación, numerosas voces se pronuncian a favor de «dotar a las NU de una fuerza militar y de un mando integrado, con el fin de que pueda intervenir en una zona en conflicto sin pérdida de tiempo, ya que, cuanto antes se convierta el uso de la fuerza en una amenaza real para los beligerantes en un conflicto, antes podrá encontrarse una solución negociada» (18).

En realidad se trataría de obtener la aplicación integral del capítulo VII de la Carta de San Francisco, que en su artículo 43 preconiza la puesta a disposición del Consejo de Seguridad de Fuerzas Armadas permanentes y la creación de «unidades de imposición de la paz», mejor armadas que los *cascos azules* tradicionales y con un entrenamiento especial. Estas unidades, compuestas de militares voluntarios, serían aportadas por los Estados miembros, mantenidas en reserva y dispuestas a desplegarse sobre el terreno cuando el Consejo de Seguridad lo decidiera. Por otra parte, estarían bajo la supervisión del Comité de Estado Mayor, previsto por la Carta, compuesto de los cinco jefes de Estado Mayor de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Estas soluciones han sido preconizadas recientemente por el actual secretario general de la ONU, Boutros Gali, en su informe «Agenda por la paz», presentado en julio de 1992 en respuesta a una petición realizada por el Consejo de Seguridad, reunido a nivel de jefes de Estado y de Gobierno en febrero de 1992. En esta cumbre histórica, los 15 jefes de Estado y Gobierno se comprometieron a fortalecer la Organización para hacer frente a los desafíos actuales contra la paz y para conseguir su mayor implicación en la solución de los conflictos mundiales, aunque en realidad se limitaron a dar un mandato al secretario general para «hacer más eficiente» la Organización. Como resultado positivo, la cumbre sirvió para certificar el final de la guerra fría y el nacimiento de un nuevo orden inter-

---

(18) STOLTEMBERG, T. «Sin dinero para imponer la paz», *El País*, 10 de febrero de 1994.

nacional en el que la ONU fuera respetada y utilizada en beneficio de toda la humanidad.

A pesar de la importancia y la urgencia de estas propuestas, éstas continúan chocando con las reticencias de los Estados miembros más poderosos, —como es el caso de Estados Unidos—, los cuales rechazan la idea de poner a los soldados americanos bajo una autoridad foránea, ya que en el fondo continúan pensando que es mejor poder utilizar la ONU cuando lo consideren oportuno, reservándose de esta forma su propia libertad de acción. La operación *Tormenta del Desierto* contra Irak, en enero y febrero de 1991, no fue más que un ejemplo de esta actitud.

Por otra parte, el otro cambio que la ONU necesita se refiere a su capacidad de decisión política. En este orden de cosas, el lugar privilegiado otorgado a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad da lugar a muchas críticas y a propuestas tendentes a mejorar un sistema poco democrático. Paliar dichas deficiencias implicaría modificar la composición de este único órgano verdaderamente ejecutivo, para permitir que Alemania y Japón se integren como miembros permanentes, lo que implicaría en realidad «la entrada del poder económico real en la gestión conjunta de la seguridad. Si esta tendencia se hace realidad (y ciertamente parece que se hará, teniendo en cuenta también el interés de ambas partes por aumentar su fuerza negociadora en el plano político), la ONU disfrutará entonces de la plenitud político-estratégica-económica suficiente como para actuar como un instrumento estable de paz global (con algunas medidas para salvar la cara a los restantes países europeos y con sistemas para involucrar a las principales naciones en vías de desarrollo)» (19).

El hecho de que Estados Unidos se haya pronunciado en favor de esta proposición, que Francia y Gran Bretaña no hayan manifestado su oposición y que un debate en este sentido se haya introducido en la Asamblea General en 1993, abre la posibilidad de la adopción de una modificación del artículo 23 de la Carta que define la composición del Consejo. La cuestión radica en saber si se tratará de una simple modificación de los miembros permanentes y no permanentes del Consejo o será aprovechado para introducir un cambio más radical en las estructuras de funcionamiento de la Organización, permitiendo incluso la supresión del derecho de veto, como propone el ex director de *Le Monde*, André Fontaine, ya que con el

---

(19) PELANDA., Carlo. «La Pax Americana»,. Temas de Nuestra Época. *El País*, 23 de septiembre de 1993.



fin de la guerra fría el veto ha perdido su justificación. No obstante, no parece que de momento la mayoría de los gobiernos estén dispuestos a permitir algo más que una simple modificación, a lo que hay que añadir el procedimiento establecido por la Carta para llevar a cabo dichas reformas.

Por un lado, los actores de la reforma sólo pueden ser, de acuerdo a los artículos 108 y 109 de la Carta, los Gobiernos de los Estados miembros. Por otra parte, en virtud de lo establecido en ambos artículos, para llevar a cabo una simple modificación o una reforma de conjunto se exige el voto favorable de una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea General, incluidos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La distinción entre el procedimiento de modificación —artículo 108— y el de revisión de conjunto —artículo 109— es puramente artificial.

En realidad la diferencia establecida entre simple modificación y revisión de conjunto sólo tiene un interés histórico, ya que se supone que los autores de la Carta preveían que al cabo de algunos años se haría necesaria una reforma de conjunto. La ONU cumplirá pronto 50 años y hasta el momento jamás ha sido revisada.

Como ya hemos apuntado, el interés de Estados Unidos por la introducción de dos grandes potencias económicas, como son Alemania y Japón, en el Consejo de Seguridad, radica fundamentalmente en la necesidad de compartir las cargas financieras o militares derivadas de la regulación mundial de los conflictos en un momento en que éstos tienden a aumentar, ya que, como es bien sabido, la ONU se está convirtiendo en un importante instrumento del orden mundial gracias a la necesidad de Estados Unidos de utilizarla para dar una estructura diplomática a su política de seguridad internacional. La ONU es ahora el único instrumento útil tanto para aumentar el alcance y la coherencia diplomática de las posibles alianzas como para organizar a escala operativa las aportaciones multilaterales y el reparto relativo de los costes, todo dentro de un liderazgo estadounidense de hecho» (20).

La verdadera dificultad podría provenir de la necesidad de compensar la entrada de Alemania y Japón en el Consejo de Seguridad con la elección de otros miembros permanentes representativos de los países del Tercer Mundo, o incluso europeos como Italia y norteamericanos como Canadá. Dentro del Tercer Mundo, la propuesta ya realizada de introducir a la India,

---

(20) PELANDA, Carlo. *Obra citada*.

a Brasil o a Nigeria podría suscitar muchas reticencias por parte de otros posibles candidatos, como pueden ser Argentina, México, Egipto o Pakistán.

Finalmente, otras reformas que se proponen hacen referencia a la necesidad de dar un mayor dinamismo y eficacia a la figura del secretario general, ampliando de hecho sus poderes dentro de la Organización y evitando que continúe estando obstaculizado por una burocracia que lo limita excesivamente.

«Los 12 países de la Comunidad Europea presentaron una propuesta en la que se incluyen como nuevas atribuciones de la Secretaría General la mejora de los sistemas para atender cualquier tipo de situación de emergencia —desde catástrofes naturales hasta los dramas derivados de una crisis política— y una medida audaz para el control del tráfico de armas: la elaboración de un registro internacional para consignar todas las transferencias de armas convencionales que se realicen entre países» (21). En lo que concierne a las mejoras para atender situaciones de emergencia, desde abril de 1993 una sala operacional permite supervisar la acción de los *casco azul* en todas las partes del mundo, lo que demuestra una cierta evolución a nivel organizativo.

Otro aspecto a reformar en la ONU es la propia Asamblea General con el fin de transformar un órgano que actualmente se ha convertido en un simple foro de discursos para la galería. En este sentido se ha propuesto reducir el temario de la Asamblea —normalmente amplio y repetido cada año— y centrarlo en temas cruciales y de actualidad. La reforma pendiente también afecta a órganos menos representativos como son el Consejo Económico y Social —con el fin de que tenga una mayor incidencia en los problemas de desarrollo— y el Consejo de Administración Fiduciaria, que fue creado en 1945 para la administración de las ex colonias y que se ha quedado obsoleto actualmente.

Todas estas reformas pendientes chocan actualmente con los problemas derivados de la actual crisis financiera de la Organización, que condicionan la puesta en marcha de las mismas. Ante esta situación se plantean una serie de recetas para extraer a la ONU de su actual crisis económica, provocada fundamentalmente por la morosidad en el pago de sus Estados miembros más destacados, las cuales van desde el aumento de las cuo-

---

(21) CAÑO, Antonio. «La ONU quiere cambiar de traje». *El País*, 3 de octubre de 1991.

tas hasta la autorización para que reciba créditos bancarios. Lo que sí es evidente es que sin una toma de postura firme en este sentido la ONU se verá incapacitada para emprender las reformas necesarias para hacer frente a su nuevo *rol* en la escena internacional.

## Bibliografía

### Libros

- BARREA, Jean. *Les organisations internationales*. Ciaco editeur, Université de Louvain-la-Nueve. Bélgica, 1989.
- *Théories des relations internationales*. Ciaco editeur, Université de Louvain-la-Nueve. Bélgica, 1989.
- *L'utopie ou la guerre*. Ciaco editeur, Université de Louvain-la-Nueve Bélgica, 1990.

### Revistas e informes

- Revue. *Politique Etrangère*, número 3, autone 1993. Dossier sur «L'ONU: entre le renouveau et la crise». Institut Français des Relations Internationales (IFRI).
- Report to the *Trilateral Commission* número 43. Consagrado al tema: «Keeping the peace in the post-cold ward era: Strengthening multilateral peacekeeping».

### Dossiers de prensa

- *Dossier* de Temas de Nuestra Época consagrado a los «Nuevos retos para la ONU: el mantenimiento de la paz en un mapa político mundial incierto y cambiante». *El País*, año VI, número 221, jueves 13 de febrero de 1992.
- *Dossier* de Temas de Nuestra Época sobre «El nuevo intervencionismo: el uso de la fuerza militar para regular los conflictos y las acciones humanitarias tras el fin del mundo bipolar». *El País*, año VII, número 293, jueves 23 de septiembre de 1993.
- *Dossier* de Cuadernos de Historia sobre «Las misiones de la ONU». Revista *Deia*, 20 de octubre de 1993.
- *Dossier* de Temas de Nuestra Época sobre «Mandar en un mudo cambiante y desordenado». *El País*, jueves 10 de febrero de 1994.

### Artículos de opinión y editoriales

- AZCÁRATE, Manuel. «Luces y sombras de la ONU». *El País*, 2 de agosto de 1991.
- «Adiós a todo eso». Editorial de *El País*, 27 de abril de 1991.
- «Derecho a intervenir». Editorial de *El País*, 24 de diciembre de 1991.
- «El grupo de los ochos». Editorial de *El País*, 18 de julio de 1991.

- FONTAINE, André. «La injerencia». *El País*, miércoles 24 de julio de 1991.
- «Una nueva ONU». Editorial de *El País*, 30 de diciembre de 1991.

#### *Otros artículos*

- FRÍAS, Vicenç. «La ONU en Somalia: ¿misión imposible?». *Cuatro Semanas y Le Monde Diplomatique*, octubre de 1993.
- HERNÁNDEZ VELASCO, Irene. «Peor el remedio». *El Siglo*, 7 de febrero.
- «Una legión para la ONU». *El País*, lunes 12 de julio de 1993.

#### *Artículos en francés*

- BERTRAND, Maurice, «Les Nations Unies s'enferment dans un rôle de pompiers». *Le Monde Diplomatique*, junio 1993.
  - «Demain, la sécurité mondiale...». *Le Monde Diplomatique*, marzo 1994.
- CHEMILLIER GENDREU, Monique. «Comment les Nations Unies auraient pu rénover la crise du Golfe en 1990». *Le Monde Diplomatique*, julio 1993.
- FALK, Richard. «Les Nations Unies sous la coupe de Washington». *Le Monde Diplomatique*, febrero 1991.
- GEORGE DE LA, Paul-Marie. «Washington s'assure la suprématie dans la nouvelle donne stratégique». *Le Monde Diplomatique*, noviembre 1991.
  - «Comme l'Alliance Atlantique tente d'adapter son système de sécurité». *Le Monde Diplomatique*, diciembre 1993.
  - «Le président Clinton et les contraintes de l'hégémonisme». *Le Monde Diplomatique*, marzo 1993.
- GIRARD, Renaud. «L'ONU: les raisons de l'impuissance». *Le Monde*, agosto 1993.
- KLARE, Michael. «Les stratéges de Washington se préparant à des nouvelles expéditions guerrières». *Le Monde Diplomatique*, noviembre 1993.
- NUNGESSER, Roland. «Urgence de l'Injérence». *Le Monde*, lunes 25 de marzo 1992.
- PRADELLE DE LA, Gérard. «L'ONU, le droit et la poigne américaine». *Le Monde Diplomatique*, mayo 1992.
- RAMONET, Ignacio. «Un monde à reconstruire». *Le Monde Diplomatique*, mayo 1992.
  - «Autorité perdue». *Le Monde Diplomatique*, julio 1993.