

EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS Y LA ACCIÓN COLECTIVA: LA CUESTIÓN DE LA SOBERANÍA ESTATAL

ALEXANDER MICIĆ TÄGER*

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

A B S T R A C T

El artículo analiza el desempeño del Consejo de Seguridad en la acción colectiva, bajo el prisma de su relación con la soberanía estatal y los intereses nacionales. Como hipótesis se sostiene que el Consejo ha vuelto más permeable la soberanía de los Estados. El argumento principal alude a la relación entre el Consejo de Seguridad y los intereses nacionales: los Estados son los impulsores de la ONU y al mismo tiempo, son el principal obstáculo para el desempeño de dicha organización. En aras de desarrollar las hipótesis y dar fundamento al argumento principal, se analiza —con casos concretos— la tensión entre las acciones del Consejo y las implicancias de soberanía e interés nacional. Se concluye que el Consejo, sea a raíz de su acción compulsoria o de su inacción, ha fomentado y contribuido a la integración de los Estados y a la acción colectiva, con la consiguiente permeabilidad relativa de la soberanía estatal.

PALABRAS CLAVES: Consejo de Seguridad, Estados, Soberanía, Interés Nacional, Acción Colectiva

THE UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL AND COLLECTIVE ACTION: THE QUESTION OF STATE SOVEREIGNTY

This paper analyzes the role of the Security Council in collective action, under the scope of its relation with state sovereignty and national interest. As a hypothesis it is said that the Council has become more influenced by state sovereignty. The main argument refers to the relation between the Security Council and national interest: states are the founders of the UN, but at the same time, they are the main obstacle for the development of this organizations. To analyze this relation, some cases will be observed and it will be concluded that the Council has fomented integration between states and collective action.

KEY WORDS: Sovereignty, Representation, Nomos, Political Form.

* Licenciado en Historia, Cientista Político por la Pontificia Universidad Católica de Chile. Analista de la Dirección de Planificación del Ministerio de Relaciones Exteriores.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo aboga por analizar la contribución del Consejo de Seguridad a la integración internacional. Esto se enmarca en la convicción que las instituciones internacionales sí importan, promueven y hacen posible la colaboración internacional y, por tanto, son actores cruciales en las relaciones internacionales.

El enfoque e hilo conductor de las siguientes páginas es el rol integrador del Consejo de Seguridad, visto en su relación con la soberanía estatal¹ y los intereses nacionales. La primera hipótesis plantea que, si bien la soberanía y los intereses nacionales son determinantes e insoslayables, de distintas maneras el Consejo de Seguridad la ha vuelto más permeable, con el consiguiente fortalecimiento de la integración. La segunda hipótesis recalca la relación dual entre el Consejo y los intereses nacionales: estos últimos son el Talón de Aquiles para el funcionamiento del Consejo, a la vez que los Estados son también los que han dado vida a la ONU y los contribuidores indispensables para el cumplimiento de su responsabilidad sobre la paz y seguridad internacional (Es una encrucijada, una paradoja, un equilibrio irónico que está en el centro de cada logro y fracaso del Consejo de Seguridad). La tercera hipótesis esgrime que el Consejo de Seguridad, sea a raíz de su activismo en el Capítulo VII o de su inacción, ha fomentado y contribuido a la integración de los Estados y a la acción colectiva, especialmente por parte de organizaciones regionales.

Cualquier uso unilateral de la fuerza es ilegal en el marco de Naciones Unidas. Muchos Estados pueden invocar la autodefensa para impulsar un ataque o una interven-

¹ Biersteker plantea que el concepto de la soberanía de un Estado tiene por elementos un territorio, una población, un reconocimiento de su existencia y una autoridad. La noción de control y autoridad se basan en un territorio y se ejerce sobre una población concreta. Krasner distingue cuatro tipos de soberanía, a saber:

- i) Internacional Legal: consiste en el reconocimiento internacional de un Estado como una entidad autónoma. El sistema de Naciones Unidas reconoce la igualdad jurídica de los Estados.
- ii) Westfaliana: derivada del Tratado de Westfalia, punto gatillante para la consolidación del Estado moderno. Consiste en la no intromisión en los asuntos internos estatales, esto es, en el principio de no intervención. Es una prerrogativa del Estado ejercer como quiera dentro de su territorio.
- iii) Doméstica: Se refiere a la organización formal de las autoridades políticas en un determinado Estado. Alude a la noción de autoridad.
- iv) Interdependiente: Ataño al control que los Estados logran tener dentro de su territorio (asuntos difíciles de controlar como difusión de información, contaminación, etc.)

Para mayor detalle, ver: Biersteker, Thomas. *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996. Krasner, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press,

ción que lleva como trasfondo otras intenciones de carácter particular del Estado en cuestión. Pese a que se respeta el principio de no intervención en asuntos domésticos de los Estados, y teniendo en consideración tanto que la responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales como la carencia de Fuerzas Armadas propias en la ONU, en el presente artículo “seguridad colectiva” es operacionalizada —con el sustento de diversos autores²— en términos de:

- Una respuesta unificada y coherente de más de un Estado ante una agresión o guerra.
- Una respuesta unificada de más de un Estado en asuntos domésticos de otros Estados, en situaciones de crisis humanitaria, violaciones a los DDHH y disrupción de la democracia.
- Una respuesta unificada de más de un Estado, bajo expresa autorización y supervisión del Consejo de Seguridad, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, esto es, permitiendo la imposición de medidas coercitivas en aras de restaurar la paz y estabilidad internacional y, de esta manera, apostar por un mundo menos anárquico y de seguridad colectiva y compartida.
- Una respuesta unificada de más de un Estado (por tanto, colectiva), sean estos Estados miembros de una misma región o no, pero siempre al alero del Consejo de Seguridad.
- Un recurso que permite, legal y justificadamente, hacer excepciones al principio de no intervención en asuntos domésticos de otros Estados.
- Una respuesta que debe ser evocada por el Consejo, siempre y cuando éste determine que ha habido una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Princeton, 1999. Para efectos del presente artículo, el énfasis recae en los dos primeros tipos de soberanía, en la tensión entre ellas y en la forma a través de la cual una puede ir permeando la otra.

² Para un análisis en mayor profundidad, ver: Chesterman, Simon. *Just war or just peace? Humanitarian intervention and international law*. Oxford University Press, Oxford, 2002. Cap. 6. Franck, Thomas. *Recourse to force: state action against treaties and armed attacks*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002. pp. 2, 12-13, 136. Gray, Christine. *International law and the use of force*. Oxford University Press, Oxford, 2000. pp. 187-190, 199. Dinstein, Yoram. *War, Aggression and Self-Defence*. Grotius Publications Limited, Cambridge, 1988. pp.86, 94.

Impactados por el cataclismo de la II Guerra Mundial, los aliados triunfadores dieron origen a una organización universal, que debía apoyarse en la colaboración interestatal y en un sistema sólido de seguridad; todo esto como requisito fundamental para mantener la paz y estabilidad internacional. El Consejo de Seguridad, compuesto (entre otros) por los cinco miembros permanentes (potencias ganadoras de la Guerra —EE.UU., Francia, Gran Bretaña, Rusia— y también China), refleja la centralización del poder, a la vez que aboga por un sistema internacional integrador. El Consejo de Seguridad no se puede comprender sin los Estados; es inseparable de estos.

En este trabajo, primeramente se procede a contextualizar la actividad del Consejo en un marco teórico, donde se analizan las distintas corrientes teóricas sobre las relaciones internacionales, el rol de las instituciones y de los Estados, etc. Luego se presenta una visión panorámica de Naciones Unidas, para a continuación una revisión *grosso modo* del Consejo de Seguridad (sus rasgos, funciones, estructura, evolución, etc.).

Con todo esto en consideración, se analiza la tensión entre las acciones del Consejo y las implicancias de soberanía e interés nacional, en cada una de las siguientes situaciones: seguridad colectiva y auto-defensa, delegación de poderes en los Estados, intervenciones en conflictos armados internos, intervenciones en crisis humanitarias, intervenciones pro-democracia, relaciones con organizaciones regionales y actividades de desarrollo.

II. SUSTRATO TEÓRICO

No se puede emprender un análisis del rol del Consejo de Seguridad (y de la ONU en general), sin incluir el sustrato teórico sobre el cual se apoya. Con todo, lo que a continuación se presenta es una panorámica que sirve de herramienta para comprender aspectos del artículo, mas no es el tema del escrito en cuestión y, por dicha razón, no cabe aquí realizar un análisis a profundidad de las teorías de las Relaciones Internacionales.

Uno de los debates más fascinantes en las Relaciones Internacionales dice relación con el papel de las organizaciones internacionales. Mientras que para algunos teóricos realistas, estas entidades son un epifenómeno de las relaciones, es decir, no

tienen agencia, para otros (neoliberales y constructivistas) éstas son actores importantes capaces de influir en el escenario internacional. La discusión teórica aquí se centrará en el debate entre neorrealistas y liberales.

El realismo clásico, con Morgenthau a la cabeza, postula que las organizaciones internacionales son irrelevantes y, en última instancia, sólo reflejan los intereses estatales. Un elemento fundamental para las relaciones internacionales es el poder; los Estados luchan por un poder en términos materiales. Los Estados son los únicos actores válidos, y estos luchan entre sí en un mundo con el sello de la anarquía (una concepción *hobbesiana* del sistema internacional, donde se asiste a una lucha de todos contra todos, y donde cada uno es su propio protector). Esta amenaza constante, este mundo de *self-help*, impulsa a los Estados a una obsesión por la balanza de poder — poder relativo (cuánto tengo en relación al otro). En consecuencia, la competencia de los Estados por poder es un juego de suma cero: *lo que el otro gana, yo lo pierdo*. Lo primario, pues, es la seguridad; por tanto, todo es justificable cuando se actúa a favor del interés nacional (la “razón de Estado”).

El neoliberalismo³ aboga por las instituciones como los mediadores para lograr la cooperación entre los Estados. Sostiene que los Estados son actores claves, pero no los únicos, lo que importa son las ganancias absolutas, las instituciones son determinantes para la cooperación, etc. Una rama de este grupo corresponde a la interdependencia compleja, propugnada por Keohane y Nye. Ellos señalan que los vínculos entre actores estatales y no estatales son grandes y complejos, hay múltiples canales de interacción; abogan por el transnacionalismo y critican el enfoque Estado-céntrico: “en un mundo cada vez más interdependiente, las teorizaciones basadas en la preponderancia del Estado-Nación eran juzgadas insuficientes para describir y explicar la realidad internacional”⁴.

La evolución al neorrealismo, ha permitido lograr un debate con los liberales. Los neorrealistas (a partir de Waltz, en 1979) presentan la importancia de la es-

³ Deriva de la tradición liberal, la cual sostiene que el Estado debe existir para el bien de los individuos y no al revés. Esta tradición ha incluido, desde el siglo XVII, a exponentes como Kant, Locke, Hume, Bentham, etc.; desde las revoluciones francesa y norteamericana, los ideales de modernidad política se han difundido por el mundo.

⁴ Salomón, Mónica. “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones”. En *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 4, 2002. p.9.

estructura en el comportamiento de los Estados: una estructura anárquica que lleva a competir por la distribución de poder. Si bien reconocen que hay cooperación, sostienen que ésta es difícil e incierta por dos razones: las ganancias relativas (nuevamente, se asiste a un juego de suma cero donde la pregunta no es si “ganaremos todos”, sino “quién ganará más”) y “hacer trampa” (el constante temor que los Estados se aprovechen de aquel que confía en los demás, y avancen sus intereses propios: el dilema de seguridad)⁵.

Como recuento, Salomón hace una comparación de estas dos últimas corrientes. En cuanto a la cooperación internacional, para los neorrealistas ésta es mucho más difícil de alcanzar, que para los neoliberales. Los primeros se enfocan en ganancias relativas, mientras que los últimos en ganancias absolutas. Para el neorrealismo, las prioridades estatales conducen a asuntos de seguridad, mientras que para el neoliberalismo tienden hacia tópicos económicos. Los neorrealistas postulan que la distribución de recursos es el factor que mejor explica el comportamiento de los Estados.

El Talón de Aquiles para el diálogo entre ambas corrientes de las RR.II. se puede resumir en el siguiente aspecto: el rol que le asignan a las instituciones internacionales en el comportamiento de los Estados en un mundo anárquico. Para el neorrealismo, las organizaciones internacionales sirven a los intereses de coordinación por poder de los Estados (sólo reflejan los intereses estatales); Mearsheimer (desde el neorrealismo) postula que las instituciones internacionales tienen una influencia mínima en el comportamiento de los Estados y en promover la paz. Para el neoliberalismo, las organizaciones internacionales no sólo resuelven conflictos y promueven la cooperación, sino además tienen la capacidad de moldear y modificar el comportamiento de los actores. Esto es, son actores por sí mismos.

Los neoliberales señalan que los regímenes e instituciones mitigan los efectos de constricción que tiene la anarquía sobre los Estados (el miedo a la cooperación y a la “trampa” se soluciona, en opinión de esta corriente, con los regímenes internacionales). Así, las instituciones internacionales sí pueden compensar los efectos de la anar-

⁵ Lamy, Steven. “Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and neo-liberalism”. En *The Globalization of World Politics* ed. John Baylis y Steve Smith. Oxford University Press, Oxford, 2001. pp.185-186.

quía⁶. Tanto neorrealistas como neoliberales comparten premisas racionalistas (evalúan los costos y beneficios)

Los constructivistas (Wendt) alegan que los racionalistas ven a los Estados como cajas vacías y no ponen atención a los factores endógenos. Se omite el rol intersubjetivo: también los intereses están determinados por la identidad, por procesos internos, por preferencias, acciones y expectativas. Wendt niega que las identidades de los actores preceden a la interacción; antes bien, éstas se desarrollan a partir de esa interacción.

Con esto en consideración, se puede argüir que los argumentos y evidencias acerca de la importancia de las organizaciones internacionales son fuertes, sólidos y variados. Como señalaban Keohane y Nye, el mundo es mucho más que la suma de Estados; el enfoque estado-céntrico, pues, es pobre. Willets menciona sus problemas: los Estados no son un todo coherente, sino que son complejos; pueden albergar diversidad y heterogeneidad, etc.⁷). Las organizaciones internacionales dirigen las relaciones interestatales y disminuyen la posibilidad de conflicto violento.

Abott y Snidal señalan que los Estados las prefieren por dos razones: centralización e independencia. Con la primera, se logra una acción colectiva eficiente, se alcanzan objetivos que de otra manera serían irrealizables, se canalizan fuerzas y acciones para desplegar operaciones a escala mundial; las organizaciones internacionales se presentan como un foro despolitizado y, por su estructura, también estable para ser un marco para las acciones interestatales. Con independencia, son vistas como más legítimas y confiables, al no representar intereses nacionales en específico⁸.

En síntesis, las organizaciones internacionales sí importan, sí impactan en el comportamiento de los Estados, tienen —dentro de lo posible— una existencia autónoma e independiente, generan dinámicas sociales propias, etc. Con todo, es menester reconocer que muchas veces es imposible soslayar la influencia de los Estados poderosos, sobre todo cuando éstos determinan y estructuran las organizaciones interna-

⁶ *Ibid.*, pp.15-17.

⁷ Willets, Peter. "Transnational Actors and International Organizations in Global Politics". En *The Globalization of World Politics*. John Baylis y Steve Smith (Ed). Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁸ Abbott, Kenneth y Snidal, Duncan. "Why States Act Through Formal International Institutions." *Journal of Conflict Resolution* 42 (1), 1998. pp.31-32.

cionales según sus objetivos. “Powerful states will not enter an organization they cannot influence, yet undermining the independence of an organization will simultaneously reduce its effectiveness and their own ability to achieve valued ends”⁹. Éste es el marco para entender al Consejo de Seguridad y su relación con la integración, su dinámica con la soberanía estatal, etc. Los Estados son los impulsores de la ONU (y, por tanto, quienes determinan su éxito en un mundo más global), y al mismo tiempo, con la soberanía y los intereses nacionales, son el principal obstáculo para el desempeño de la ONU.

Una vez más y debido a esta dinámica, el sistema es perverso. Cabe recordar que dicha organización fue creada por los Estados; es palabras de Donnelly, éstos son *makers, takers y breakers*¹⁰ de las Organizaciones Internacionales en general (esto es, a su discreción las crean, las toman o se involucran y también simplemente pueden romperlas o no asignarles algún poder vinculante). He aquí una tensión, un dilema, un empate paralizante si se quiere.

III. LA ONU: VISIÓN PANORÁMICA

Al final de la II Guerra Mundial, los aliados crearon una Organización de Naciones Unidas, para lograr un sistema internacional pacífico y seguro, apoyado en la noción que esto último no podía ser alcanzado unilateralmente. La Organización de Naciones Unidas es una organización intergubernamental, de fines generales (abarca un amplio rango de materias) y de vocación universal (actualmente tiene 191 Estados miembro. Como señala Kegley, es esta membresía universal lo que la distingue de otras organizaciones¹¹. La piedra de tope de la ONU para lograr una integración global, está en los rasgos mismos de su origen: “IGOs like the UN have been created largely to

⁹ *Ibid.*, p.39. (“Los Estados poderosos no ingresarán a una organización a la cual no puedan influir, así, al menoscabar la independencia de dicha organización, simultáneamente se reduce su efectividad y su propia capacidad de alcanzar fines meritorios”).

¹⁰ Donnelly, Jack. *Universal Human Rights: In Theory and Practice*. Cornell University Press, Ithaca, 2003. p.136.

¹¹ Kegley, Charles W. y Wittkopf, Eugene R. *World Politics: Trends and Transformations*. Belmont CA, Thomson Wadsworth, 10th Edition, 2006. p.173.

promote and protect the interests of states”¹². Con todo, también ha surgido como un actor en sí mismo, capaz de moldear los comportamientos de sus Estados miembros, presionando en sus políticas domésticas. Como postula Mingst, se trata de una tensión entre la tradición westfaliana, que encumbra al Estado-Nación y eleva el respeto por la soberanía, y la tradición grotiana, con su énfasis en el estado de derecho y en el derecho internacional¹³.

Sus propósitos están plasmados en el Art.1 de la Carta de la ONU: mantener la paz y seguridad internacional; desarrollar relaciones amistosas entre las Naciones; lograr la cooperación internacional para resolver problemas internacionales de tipo económico, social, cultural o humanitario; etc. En general, se aboga por regular el poder estatal y establecer un foro más compartido para la convivencia. El principio fundamental es el de la igualdad de los miembros (aunque, como se verá, la inequidad también está presente: los miembros permanentes del Consejo de Seguridad). Los Estados deben renunciar al uso unilateral de la fuerza y respetar el principio de no-intervención en asuntos domésticos. Pero, ¿Quién decide qué es doméstico y qué no? ¿Qué hacer ante problemas como DD.HH., degradación ambiental, etc.? ¿Hasta qué punto debe respetarse este principio? Además, está el principio de auto-defensa.

La ONU es mucho más que una organización; dada su complejidad, es un verdadero sistema¹⁴. Está compuesta por seis órganos principales, a saber: Consejo de Seguridad, Asamblea General, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Corte Internacional de Justicia (ICJ), Secretariado y el Consejo de Fideicomiso. Además, cuenta con 18 agencias especializadas, una serie de programas y organizaciones específicas, comisiones y comités regionales¹⁵.

Por último, no debemos olvidar un rasgo que está en el corazón de este sistema: “The United Nations was formed by states, it depends on states for its sustenance, and it is actually or potentially directed by states on the supposition that

¹² Mingst, Karen y Karns, Margaret. *The United Nations in the Post Cold War Era*. Westview Press, Boulder, 2000. p.44. (“Organizaciones Intergubernamentales como Naciones Unidas han sido creadas en gran parte para promover y proteger los intereses de los Estados”).

¹³ *Ibid.*, p.17.

¹⁵ Ziring, Lawrence; Riggs, Robert y Plano, Jack. *The United Nations: International Organization and World Politics* (3rd edition). Stamford CT, Wadsworth Thomson Learning, 2000. p.34.

its existence and operation may be useful to states”¹⁶. Como se verá, el Consejo de Seguridad y la ONU no sólo deben relacionarse con la soberanía estatal cuando cumplen sus funciones; la soberanía estatal está presente y activa en la composición misma de esta organización.

IV. EL CONSEJO DE SEGURIDAD POR DENTRO

Es el órgano con más poder y, en muchos sentidos, el más controvertido. Tiene la responsabilidad primaria de mantener la paz y seguridad internacional, a la vez que tiene la autoridad para actuar en nombre de todos los miembros de la ONU.

El Consejo de Seguridad está compuesto por 15 miembros, de los cuales 5 son permanentes y 10 son elegidos por la Asamblea General por un período de 2 años. Ziring señala que esto, aunado a que la Presidencia rota cada seis meses entre los miembros, le resta continuidad al procedimiento funcional del Consejo.

La designación de los miembros permanentes refleja la distribución del poder militar de 1945: los ganadores de la II Guerra Mundial, a los que se agregó China. Los permanentes son clave, toda vez que tienen derecho a veto. Los aliados tenían muy claro la importancia del consenso entre las potencias, para lograr la estabilidad y la paz. Además, querían un orden que les favoreciera y donde su posición privilegiada fuese resguardada. Por ello se creó el veto; es un mecanismo de defensa de los intereses de las potencias¹⁷.

Aludiendo a la importancia de la independencia en una organización internacional, ¿Qué sucede con el Consejo de Seguridad? En la línea del párrafo anterior, para muchos, perpetúa la dominación de las potencias aliadas y, por tanto, está afectado por una crisis de legitimidad.

Según la Carta, las funciones del Consejo de Seguridad son las siguientes:

- Mantener la paz y la seguridad internacionales de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas;

¹⁶ Mingst, Karen...*op.cit.*, p.46. (“La Organización de Naciones Unidas fue formada por los Estados, depende de los Estados para su sustento y mantención, y se encuentra actualmente o potencialmente dirigida por los Estados bajo la suposición que su existencia y operar deben ser de utilidad para aquellos”).

- Investigar toda controversia o situación que pueda crear fricción internacional;
- Recomendar métodos de ajuste de tales controversias, o condiciones de arreglo;
- Elaborar planes para el establecimiento de un sistema que reglamente los armamentos;
- Determinar si existe una amenaza a la paz o un acto de agresión y recomendar qué medidas se deben adoptar;
- Instar a los Miembros a que apliquen sanciones económicas y otras medidas que no entrañan el uso de la fuerza, con el fin de impedir o detener la agresión;
- Emprender acción militar contra un agresor;
- Recomendar el ingreso de nuevos Miembros;
- Ejercer las funciones de administración fiduciaria de las Naciones Unidas en "zonas estratégicas";
- Recomendar a la Asamblea General la designación del Secretario General y, junto con la Asamblea, elegir a los magistrados de la Corte Internacional de Justicia¹⁸.

En cuanto a sus funciones, aquéllas relacionadas con los Capítulos VI y VII son de especial relevancia. El Capítulo VI permite al Consejo terminar y resolver disputas pacíficamente. Por su parte, el Capítulo VII incluye diversos pasos: en primer lugar, a través del Art. 39, determinar si ha habido una amenaza a la paz.¹⁹ De ser el caso, está empoderado para tomar diversas medidas, que van desde recomendaciones y exhortaciones, a sanciones económicas y llamamientos al uso de la fuerza (medidas impositivas).

En sus primeros 44 años de existencia, el Consejo sólo usó el Art. 39 en tres ocasiones: Corea, 1950; Las Malvinas, 1982; Irán-Irak, 1987. Durante la Guerra Fría, y a causa del uso del veto por parte de las superpotencias, el Consejo no pudo realizar

¹⁷ Para mayor detalle, ver: Dülffer, Jost. *Der Zweite Weltkrieg und die Entstehung der bipolaren Welt*. Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co., München, 1999. Introducción, Capítulo 7 y Conclusión.

¹⁸ Organización de Naciones Unidas. Disponible en web: <http://www.un.org/>

¹⁹ Ziring, Lawrence. *op.cit.*, p.50.

su responsabilidad primaria de mantener la paz y seguridad internacional, siendo condenado a la parálisis e inacción.

Con el fin de la Guerra Fría se ha asistido a dos cambios: un renacer del Consejo, usando cada vez más el Capítulo VII, y también una extensión de la cobertura del mismo. El letargo del Consejo acabó con la invasión de Irak a Kuwait en 1990. El Consejo, actuando bajo el Capítulo VII, impuso sanciones económicas a Irak. Ante la permanencia iraquí en Kuwait, el Consejo llamó a usar “todos los medios necesarios” al respecto; Operación Tormenta del Desierto, liderada por Estados Unidos, fue creada²⁰. El activismo incluye amplios usos del Capítulo VII, involucramiento en operaciones de reconstrucción nacional, establecimiento de Tribunales Internacionales ad hoc (ex Yugoslavia y Ruanda), misiones de paz más complejas e impositivas, etc. Así, y a modo de ejemplo, en Kosovo el Consejo toma funciones de reconstrucción del Estado y de desmilitarización; en Bosnia, se autorizó el uso de la fuerza para repartir asistencia, etc²¹.

La extensión de la cobertura de amenaza a la paz (y, por tanto, gatillar así el Capítulo VII) enfrenta de forma directa asuntos que tradicionalmente eran englobados como sujetos a la soberanía estatal. Con todo, ésta última sigue siendo, a la vez, el principal obstáculo para una acción internacional. Chesterman señala tres tipos de nuevas situaciones que hoy ya son consideradas como una amenaza a la paz y seguridad internacional: los conflictos armados internos, las crisis humanitarias y los quiebres de democracia.²²

Si bien el Art. 2 (7) de la Carta defiende el principio de no-intervención en asuntos de jurisdicción doméstica de los Estados, éste es inaplicable cuando el Consejo actúa bajo el Capítulo VII. Al extender la aplicación de este Capítulo VII, el principio de no-intervención es legalmente perneado.

Consecuentemente, las acciones en Centroamérica de ONUCA (Grupo Observador de Naciones Unidas en Centroamérica, 1989-92), ONUVEN (Misión de Naciones Unidas para Verificar el Proceso Electoral en Nicaragua) y ONUSAL (Misión de Obser-

²⁰ Byers, Michael. *War law: understanding international law and armed conflicts*. Grove Press, New York, pp.19-20.

²¹ Gray, Christine. *op.cit.*, pp.159 y 165.

²² Chesterman, Simon. *Just...op.cit.*, p.128.

vación de Naciones Unidas en El Salvador)²³, han protagonizado el proceso a través del cual los gobiernos han ido quitando los obstáculos que antes impedían una actividad dinámica de la ONU. En otras palabras, dicha organización ha ido penetrando cada vez más en aspectos que antes los Estados reservaban para sí, con el postulado de la jurisdicción doméstica.

Así, las operaciones de paz tradicionales (que incluían observación, supervisión, reportes, etc.) han evolucionado en cobertura y actividad, expandiéndose a exigir la desmilitarización, organizar elecciones, verificar DD.HH., etc. De esta forma, UNGO-MAP verificó el retiro de tropas soviéticas de Afganistán, en 1988; UNTAG, en 1990, supervisó el retiro de Sudáfrica de Namibia, además de organizar una Administración Civil, organizar elecciones y patrocinar formación de políticas públicas. En fin, “these tasks foreshadowed new UN activities that would intrude more into the affairs of sovereign states”²⁴.

La soberanía y los intereses nacionales siguen determinando fuertemente los rumbos del Consejo de Seguridad; para actuar con éxito (y para existir), éste requiere del concurso de los Estados para la imposición de sus resoluciones. Pero se está avanzando: “the two dominant norms of world politics during the Cold War —namely, that borders were sacrosanct and that secession was unthinkable— no longer generate the enthusiasm that they once did”²⁵. Si bien es cierto que el acatamiento al Consejo es voluntario, también lo es que muchos Estados cumplen por el prestigio que ello les brinda, por la necesidad de contar con la asistencia de Naciones Unidas en otras áreas, etc. Una condena del Consejo de Seguridad es sinónimo de ilegalidad, y este poder simbólico no es para nada desdeñable.

En consecuencia, se plantea que el problema más agudo y contra producido no radica en el incumplimiento, sino en la instrumentalización: muchas veces, bajo la apariencia de una acción desinteresada y verdaderamente internacional, los Estados

²³ Weiss, Thomas; Forsythe, David P. y Coate, Roger A. *The United Nations and Changing World Politics*. Westview Press, Boulder CO, 2004. p.52.

²⁴ *Ibid.*, p.51. (“Estas tareas anunciaron las nuevas actividades de Naciones Unidas que se inmiscuirían más en los asuntos de los Estados soberanos”).

²⁵ *Ibid.*, p.81. (“Las dos normas dominantes de la política mundial durante la Guerra Fría —a saber, que las fronteras eran inviolables o “sacrosantas” y que la secesión era impensable— ya no generaban el entusiasmo que alguna vez produjeron”).

avanzan sus políticas nacionales. Esto no hace más que indicar cuán fuerte es aún hoy la noción de soberanía y de Estado.

V. ACCIÓN COLECTIVA Y AUTO-DEFENSA

Los arquitectos de la ONU en 1945, marcados por el cataclismo de la II Guerra Mundial, concordaron en la urgencia de una cooperación entre los Estados y de un sistema de seguridad sólido, como la mejor forma de garantizar la paz mundial.

La seguridad colectiva alude directamente a la mejor distribución para enfren-
tar a un agresor; es la fórmula “todos los Estados” (aunque no estén directamente involucrados) contra uno. “The case for collective security rests on the claim that regulated, institutionalized balancing, predicated on the notion of all against one provides more stability than unregulated, selfhelp balancing predicated on the notion of each for his own”²⁶. Así, incluso en su peor forma (sólo los directamente afectados responden), la seguridad colectiva equivale a la acción individual. Por tanto, la seguridad colectiva brinda un balance más efectivo contra el agresor; a la vez, al incrementar la confianza en otros Estados, promueve la cooperación y, por ende, supera el Dilema de Seguridad.

El Art. 2(4) prohíbe el uso de la fuerza de un Estado contra otro. Por su parte, los Art. 42 y 43 permiten el uso de la fuerza, pero sólo autorizada y patrocinada por el Consejo. “A UN Charter was written that makes absolute the obligation of states not to resort to the force against each other and to resist collectively any breach of this prohibition”²⁷. Así, se aboga por una acción colectiva, regulada, con espíritu de solidaridad global, en contra de alguna acción unilateral que pueda ocultar otros intereses.

Sin embargo, hay un riesgo que ni de esa forma se supera: esta acción colectiva también podría estar perfectamente guiada por consideraciones políticas particulares, impidiendo que se actúe imparcialmente. Y por qué es así: al no poder los Estados ac-

²⁶ Kupchan, Charles y Kupchan, Clifford. “The Promise of Collective Security”. *International Security* 20 (1), 1995. p.52. (“El caso de la seguridad colectiva se apoya en el aspecto que el balance regulado, institucionalizado, predicado sobre la noción de todos contra uno provee mayor estabilidad que aquel balance desregulado, de auto-ayuda predicado sobre la noción de cada uno por su cuenta”).

²⁷ Franck, Thomas...*op.cit.*, p.1. (“La Carta de Naciones Unidas fue escrita de manera tal que hace absoluta la obligación de los Estados de no recurrir a la fuerza entre ellos y de resistir de forma colectiva cualquier violación a esta prohibición”).

tuar solos, y al ser requerida la unanimidad de los miembros permanentes, se asiste a la centralización de la política en los grandes poderes; por tanto, se puede decir que la seguridad colectiva también tiene sesgos nacionales. Las críticas hacia el Consejo de Seguridad en cuanto a impulsor de los intereses de las potencias abundan. Por otro lado, está el dilema de la rapidez: qué hacer cuando una masacre requiere una acción rápida y urgente, que puede entrar en conflicto con algún consenso en el Consejo. No hay respuestas a esto; las encrucijadas permanecen.

La prohibición al uso de la fuerza tiene dos excepciones: una es la acción permitida por el Consejo bajo el Capítulo VII, y la otra es la auto-defensa. Este derecho fue aprobado y protegido desde el inicio de la ONU. En San Francisco se discutió que, al ser voluntario el llamado del Consejo a actuar colectivamente (y por tanto, al no haber obligación de asistir), los Estados podrían atropellar a los más pequeños y débiles. Adicionalmente, se preveía que una respuesta colectiva, automática y universal, no funcionaría. “It followed that the defense of states against aggression could not be left to depend exclusively on the operation of the new global security system”²⁸. En otras palabras, de todos modos los Estados tendrían que vigilar por su propia defensa.

El Art.51 estipula el derecho a la auto-defensa, sólo en respuesta a un ataque armado. Pero cuando ocurren situaciones que no llegan al umbral de un conflicto armado, ¿cómo defenderse?²⁹ Los Estados vecinos pueden fomentar fuerzas irregulares contra algún Estado, aprovechándose de que ello no constituye un ataque armado. El Art.51 establece, además, que el derecho a la auto-defensa es válido sólo hasta que el Consejo de Seguridad tome medidas.³⁰ Pero esto es muy confuso; las situaciones no siempre son nítidas y es muy difícil determinar cuándo el Consejo está real y efectivamente actuando, cuándo el peligro ya no existe, qué acciones se consideran como de defensa, etc.

Casi siempre cuando los Estados usan la fuerza contra otro Estado, invocan la auto-defensa. Se ha recurrido a interpretaciones amplias acerca de qué constituye un ataque: auto-defensa en respuesta a insurgentes operando desde otro Estado, auto-

²⁸ *Ibid.*, p.48. (“De ello se desprende que la defensa de los Estados contra la agresión no puede quedar librada a depender exclusivamente de la operación del nuevo sistema de seguridad mundial”).

²⁹ Gray, Christine. *op.cit.*, p.103.

³⁰ *Ibid.*, p.93.

defensa contra subversión ideológica, para rescatar nacionales (es decir, personas que pertenecen a algún Estado, sea por ciudadanía política, membresía étnica, porque viven dentro de sus fronteras), auto-defensa anticipada, en pro de valores humanitarios, etc. Muchas veces, estas acciones están guiadas por consideraciones sinceras; por otro lado, también es cierto que estas justificaciones son ideales para esconder deseos particulares de controlar algún Estado, para avanzar intereses nacionales, para intervenir en asuntos domésticos, para satisfacer los objetivos de política exterior de un Estado determinado, etc.

Todo esto es muy difícil de determinar, y los Estados han usado y abusado del derecho a la auto-defensa, toda vez que éste le otorga legalidad a sus acciones. Por este lado, pues, los intereses nacionales están a la orden del día, y siempre se corre el riesgo que detrás de determinadas acciones, esté la lógica estatal. Por otro lado, empero, también es cierto que la mayoría de los Estados no se adhiere con firmeza a una concepción tan amplia de auto-defensa. Mientras la manipulación e instrumentalización del Art.51 refuerza la convicción en la necesidad de una acción colectiva e internacionalista, también deja en evidencia que los Estados siguen prefiriendo actuar por ellos mismos y guiados por una noción estatal propia. Los intereses nacionales, por un lado empiezan a ceder ante un proyecto de comunidad internacional, pero también siguen fuertemente presentes a la hora de determinar las acciones de los Estados.

VI. LA NECESIDAD DE DELEGAR

La centralización del control sobre el uso de la fuerza en el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII, requería que la ONU contase con Fuerzas Armadas propias. El Art.43 preveía la existencia y el mantenimiento de éstas. Pero esto no pudo concretarse y, en consecuencia, el Consejo quedó condenado a requerir el concurso de los Estados para aplicar el Capítulo VII.

La incapacidad del Consejo para imponer sus medidas quedó patente en Kosovo. Tras la pérdida de su estatus autónomo en 1997 por parte del gobierno serbio, Kosovo prendió fuego a la violencia inter-étnica. El Consejo decretó un embargo económico y, ante la intransigencia de la Administración Milosevic, actuó la OTAN sin el

permiso previo del Consejo de Seguridad³¹. Es el dilema de acción unilateral o inacción colectiva; nuevamente, el problema y el riesgo, es que todo esto puede ocultar objetivos nacionales propios. Es difícil saber hasta qué punto el criterio de estas actuaciones unilaterales sin autorización es el deseo de asistir a los que sufren, o bien impulsar objetivos particulares.

Al delegar, el Consejo no puede obligar a los Estados; por tanto, esta respuesta voluntaria de un grupo de Estados es lo que Franck llama “coalitions of the willing”³². Si bien muchas veces los Estados se guían por sus intereses nacionales, tampoco se puede negar que también el Consejo, a través de esta delegación, fomenta que los Estados actúen juntos. Esto se ha traducido en una disminución del rol del Consejo en determinar cómo y cuándo deben hacerse las operaciones. “One of the main consequences of basing a collective security regime on delegation is that states will only sign on to actions over which they retain some control”³³.

Los intereses nacionales, por tanto, son cruciales a la hora de determinar las acciones de los Estados. Muchas veces, para ampliar unilateralmente sus acciones y mandatos, los Estados esgrimen que han obtenido una autorización implícita del Consejo de Seguridad; las potencias recurrieron a este recurso en el caso Kosovo y en el de la invasión iraquí a Kuwait.

Este asunto es muy complicado: por un lado, el Consejo de Seguridad no puede aplicar por su cuenta el Capítulo VII, pero por otro lado la delegación tiene riesgosas implicancias. Los Estados no actuarán en situaciones donde no les convenga o les pueda perjudicar. Con la autorización del Consejo, los Estados pueden obtener legalidad y luz verde para impulsar objetivos estatales propios. De esta forma, el punto central que recalca Chesterman alude a que la delegación por parte del Consejo, cada vez depende más de una coincidencia de los intereses nacionales de aquellos Estados llamados a actuar. “It would be naive to expect complete disinterestness on the part of

³¹ Franck, Thomas. *op.cit.*, pp.165-169.

³² *Ibid.*, p.24.

³³ Chesterman, Simon. *op.cit.*, p.187. (“Una de las principales consecuencias de basar un régimen de seguridad colectiva en la delegación, es que los Estados sólo se involucrarán en acciones sobre las cuales ellos retienen algún control”).

states exercising such delegated power”³⁴. Por consiguiente, hay una relación directa entre las acciones impositivas del Consejo de Seguridad y los intereses nacionales.

De ello sigue que la politización de estas actividades es enorme. La acción colectiva, amenazada por intereses nacionales, en parte se ha transformado en la herramienta de política exterior de algunos Estados, en vez de ser una instancia de ejercicio de política internacional. Todo esto se mitigaría bastante, si la ONU pudiera contar con un cuerpo de Fuerzas Armadas independientes.

Con la delegación, por otra parte, la imagen de la misma ONU puede verse socavada. Al requerir de la OTAN, por ejemplo, la organización puede perder su rasgo de neutralidad, afectándose así su legitimidad y la confianza que proyecta. En relación a la invasión de Irak a Kuwait en 1990, el Consejo autorizó a una coalición liderada por EE.UU. a usar “todos los medios necesarios”. Muchas críticas en aquella ocasión postularon que EE.UU. utilizó a la ONU para obtener legalidad en la promoción de sus intereses geopolíticos, que la ONU estuvo al margen y no tuvo control sobre las operaciones, etc.³⁵

Una vez más, el mismo denominador: los intereses nacionales. El Consejo se ve obstaculizado por los Estados, pero a la vez los necesita de forma indispensable, tanto por su constitución como para su actuar.

VII. INTERVENCIÓN EN CONFLICTOS ARMADOS INTERNOS

Probablemente, uno de los mayores desafíos a la soberanía estatal es la intervención en conflictos armados internos. El Art. 2 (7) proclama el principio de no-intervención en asuntos domésticos; en ese entonces, los redactores no pensaban en la posibilidad de participar de guerras civiles. Tampoco se pensó en intervenir en nombre de DD.HH., degradación ambiental, etc. Las relaciones internacionales y la política mundial han cambiado mucho; hoy los conflictos son mayoritariamente intraestatales. En la actualidad, los tópicos recién mencionados no son vistos como únicamente internos.

³⁴ *Ibid.*, p.165. (“Sería ingenuo esperar completo desinterés por parte de los estados al ejercicio de esa delegación de poder”).

³⁵ Weiss, Thomas. *op.cit.*, pp.55-56.

Con lo anterior en cuenta, el artículo sostiene que toda esta evolución se enmarca en una redefinición de soberanía: cada vez más, problemas que ayer eran domésticos hoy son considerados como internacionalmente atinentes, esto es, constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacional bajo el Art.39 (requisito éste para activar la acción colectiva del Capítulo VII). “The gradual attrition in UN practice of states’ monopoly over matters of domestic jurisdiction has occurred in tandem with an expansion of activities and conditions seen to constitute threats to the peace”³⁶. En este aspecto, la piedra de tope para la acción verdaderamente colectiva, esto es la soberanía, parece aquí perder su estatuto de inviolabilidad.

Esta práctica tuvo sus inicios de forma ambigua en relación a Irak en 1991. Ante los deseos independentistas de los kurdos del norte de Irak, las tropas iraquíes atacaron las aldeas impulsando a dos millones de personas a huir. Gran parte presionaba las fronteras con Turquía para salvarse. Aquí sí hubo intervención, aunque la justificación de ésta no se refería al caso como un conflicto interno: la condición de amenaza a la paz y seguridad, aquí, estaba restringida a los efectos transfronterizos (la masiva ola de refugiados, que amenazaba con desestabilizar la región)³⁷.

Una llegada abrupta y masiva de refugiados a un país le puede causar una serie de problemas, como campos de refugiados improvisados, falta de capacidad para acogerlos dignamente, roces con los nacionales e, incluso, un conflicto propiamente tal. Generalmente, estas hemorragias humanas se dirigen a los países limítrofes y, por lo recién señalado, causan o pueden causar una desestabilización en la región (más aún si se trata de Estados débiles o étnicamente divididos).

Donde el Consejo mostró su habilidad para intervenir en asuntos puramente internos, fue en relación a la desintegración de Yugoslavia en 1991. Entre junio y octubre de ese año, cuatro de las seis repúblicas de Yugoslavia declararon su independencia, tras lo que estalló una cadena de guerras intestinas, limpiezas étnicas, etc. El Consejo determinó que ello constituía una amenaza a la paz y seguridad internacional, pese a que antes de la inclusión de algunas de esas repúblicas en la ONU, el conflicto

³⁶ Franck, Thomas. *op.cit.*, p.43. (“El gradual desgaste en la práctica de Naciones Unidas del monopolio de los Estados sobre asuntos de jurisdicción doméstica ha ocurrido en *tandem* con una expansión de las actividades y condiciones vistas como factores que constituyen amenazas a la paz”).

³⁷ Chesterman, Simon. *op.cit.*, pp.131-133.

no se había extendido más allá de los bordes de Yugoslavia³⁸. En la misma tónica de involucramientos en conflictos internos, el Consejo también invocó el Capítulo VII en la guerra civil de Liberia (1990-1992).

Angola estalló en una guerra civil en 1992, luego que la Unión Nacional para la Independencia de Angola (UNITA) se rehusara a aceptar la validez de las elecciones. El Consejo activó el Capítulo VII, e impuso un embargo de petróleo y armas contra UNITA³⁹. Destacable aquí, es el trato por parte del Consejo a una entidad no estatal como el objeto de su resolución.

Por tanto, no sólo la soberanía pierde preponderancia a la luz de estos casos, sino además queda en evidencia que los Estados no son los únicos actores importantes en las relaciones internacionales. Sólo una eventualidad juega en contra: cómo determinar si acaso el Consejo de Seguridad mismo no está actuando por motivaciones nacionales particulares. No se puede olvidar que los miembros permanentes tienen el derecho a veto, la decisión última y, además, son potencias mundiales.

VIII. INTERVENCION EN CRISIS HUMANITARIAS

Los Art. 2(4) y 51 buscan evitar el uso unilateral de la fuerza, excepto en respuesta a un ataque armado. El problema es que esto no calza con aquellas situaciones como violaciones a los DD.HH., pues éstas no alcanzan el umbral de “ataque armado”. ¿Hasta dónde regirse literalmente por estos artículos? ¿Qué hacer si la gente está sufriendo? Byers sostiene que durante los '90s, el Consejo de Seguridad determinó que crisis humanitarias domésticas y violaciones a los DD.HH. sí constituyen una amenaza a la paz y, por tanto, es aplicable cualquier medida bajo el Capítulo VII.⁴⁰

Hay una distinción entre lo que se podría denominar intervención humanitaria legal e ilegal. No es lo mismo una intervención humanitaria colectiva con autorización del Consejo, que aquélla hecha por los Estados unilateralmente y a su discreción. Ésta última es muy difícil de justificar, pero Byers la defiende: “national governments that systematically murder, rape or expel their own citizens should not be shield against

³⁸ *Ibid.*, pp.133-134.

³⁹ *Ibid.*, p.138.

⁴⁰ Byers, Michael. *op.cit.*, p.25.

military intervention”⁴¹. El problema de esta intervención unilateral sin autorización, es que se corre el riesgo que los Estados estén guiados por otros intereses.

Ha habido una instrumentalización de la intervención humanitaria. En palabras de Franck: “The more cynical may even believe that there is no such thing as a purely humanitarian intervention: that using this pretense states merely pursue their national self-interest”⁴². Pese a este problema imposible de no considerar, el Consejo ha sido exitoso en flexibilizar la noción de soberanía. Asuntos relacionados con DD.HH. están en el centro de consideraciones gubernamentales; así y todo, el Consejo ha actuado en nombre de estos y, además, ha jugado un papel fundamental en inculcar hábitos y prácticas a los individuos. El régimen de DD.HH, no se puede olvidar, tiene una enorme fuerza promocional.

Pero igualmente la soberanía mantiene su posición: la ONU no ha podido ser realmente efectiva en DD.HH. porque los Estados son reticentes. Hasta antes de 1993, la Asamblea General se había opuesto a la creación de un Alto Comisionado para DD.HH. Claro, los países en desarrollo y, hasta 1990 los del bloque soviético, no tenían estándares aceptables de prácticas al respecto. Como sostiene Donnelly a lo largo de su libro, el régimen de DD.HH. tiene un gran impulso promocional, pero muy poca imposición efectiva⁴³.

El caso de la guerra civil de Somalia en 1992, constituye la primera vez que el Consejo considera una crisis de DD.HH. como una amenaza a la paz, activando el Capítulo VII. Una coalición liderada por EE.UU. fue desplegada, a la vez que el Consejo estableció UNSOM (operación de mantenimiento de paz, ligeramente armada). Las acciones paralelas de esta misión de paz con poderes más impositivos, y las fuerzas de las tropas lideradas por EE.UU., decantaron en un caos y una falta de coordinación, con tareas superpuestas, sin liderazgos claros, sin mandatos precisos, etc.

⁴¹ *Ibid.*, p.92. (“los gobiernos nacionales que sistemáticamente asesinan, violan o expulsan a sus propios ciudadanos no deberían estar escudados frente a una intervención militar”).

⁴² Franck, Thomas...*op.cit.*, p.138. (“Los más cínicos pueden incluso creer que no existe algo como una intervención humanitaria pura, que usando este pretexto los Estados meramente impulsan su auto-interés nacional”).

⁴³ Donnelly, Jack. *op.cit.*

Gray plantea que fue esta lección lo que determinó la pasividad del Consejo de Seguridad ante el genocidio en Ruanda⁴⁴. En abril de 1994, durante cien días, los Hutus se abocaron a asesinar a los Tutsi. Para evitar los problemas de Somalia, el Consejo quería primero esperar a un cese al fuego para desplegar operaciones de paz. De ahí su pasividad y su fracaso por detener el genocidio. Recién en junio, y ante el anuncio de Francia que enviaría tropas, el Consejo invocó el Capítulo VII.

¿Qué hacer cuando la única posibilidad de actuar rápido es de forma unilateral o cuándo el Consejo no actúa o no se pone de acuerdo? En Kampuchea, el gobierno Khmer Rouge había matado a centenares de miles de personas. A fines de los '70s fue invadido por Vietnam. Se criticó la acción como una agresión, mientras que Vietnam esgrimía asuntos humanitarios.

Por un lado, el rechazo a la actitud de Vietnam muestra cuán fuerte es aún el respeto por la soberanía; por el otro, empero, cómo resolver este dilema entre paz y justicia. Vietnam logró paz con su acción, pero intervino en otro Estado. Franck se pregunta: "Was it necessary for humanity to suffer the death of a million Cambodians to reinforce the legal principle of non-intervention?"⁴⁵ Es una encrucijada más que interpone la soberanía, y ante la cual la ONU no tiene una solución.

Este tipo de intervención puede ser el pretexto perfecto para impulsar intereses nacionales; en ocasiones, se logran ambas cosas: detener masacres, pero a la vez avanzar objetivos de política exterior. Tal vez India sea un caso. En 1971 India invade Pakistán del Este, facilitando su secesión. Esta provincia era reprimida por Pakistán⁴⁶. India aludió a acciones humanitarias, a la vez que Pakistán alegaba que eran asuntos internos. Como sea, India puso fin a este desastre humanitario, a la vez que este desmembramiento de Pakistán le beneficiaba geo-estratégicamente. ¿Qué hacer? ¿Cómo juzgar estas acciones? Nuevamente, se asiste a la paz al precio de la justicia.

En síntesis, también aquí se aprecia que la soberanía cede, que hay más preocupación internacional por cosas antes intocables; pero también es cierto que los intereses nacionales siguen siendo un factor determinante.

⁴⁴ Gray, Christine...*op.cit.*, p.175.

⁴⁵ Franck, Thomas...*op.cit.*, p.149. ("¿Fue necesario para la humanidad sufrir la muerte de un millón de camboyanos para reforzar el principio legal de no-intervención?")

⁴⁶ *Ibid.*, pp.140-142.

IX. INTERVENCIÓN PARA ESTABLECER DEMOCRACIA

La mayoría de los Estados no apoya la intervención pro-democrática, dejando en manifiesto el respeto por la soberanía. La Declaración de Relaciones Amistosas de la Asamblea General (1970) postula que cada Estado tiene el derecho de elegir sus sistemas económico, político, social y cultural, sin la interferencia de otro Estado⁴⁷. Cabe considerar, en estos casos, ¿qué implica la soberanía, un peligro o una protección? Tal vez es un conflicto entre lo que es posible y lo que es correcto.

El problema es que no se puede generalizar con este tipo de intervenciones. Las hay con fines verdaderamente democráticos y con la autorización del Consejo de Seguridad, y las hay unilaterales y sin autorización. Reagan ha señalado que un gobierno no es legítimo simplemente por existir, sino que requiere el consentimiento de sus gobernados⁴⁸.

Una intervención sin autorización, en gran parte, esconde intereses nacionales del Estado que la está llevando a cabo. Aquí se enmarca la invasión de EE.UU. a Granada en 1983, para derrocar un gobierno marxista⁴⁹. También en Irak 2003, ante el no hallazgo de armas de destrucción masiva, se esgrimieron justificaciones pro-democráticas.

Distinto es el caso de acciones con autorización del Consejo: “the use of force to promote democracy is prohibited under customary international law unless expressly authorized by the Security Council”⁵⁰. Éste fue el caso de Haití. En 1990 tuvieron lugar las primeras elecciones democráticas libres de Haití, en las cuales salió electo Aristide. En 1991 un golpe militar derrocó al gobierno e impuso una dictadura. Ante la obstinación de los militares, en 1993 el Consejo impuso un embargo económico. Activando el Capítulo VII, el Consejo autorizó el uso de “todos los medios necesarios” para sacar a los militares del poder y reinstaurar el gobierno de Aristide⁵¹. Fue una resolución sin precedentes, pues autorizó el retiro de un gobierno y la instauración de otro, en un conflicto que prácticamente no constituía una amenaza a otros Estados.

⁴⁷ Chesterman, Simon. *op.cit.*, p.107.

⁴⁸ *Ibid.*, p.93.

⁴⁹ Byers, Michael. *op.cit.*, pp.86-87.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 86. (“el uso de la fuerza para promover la democracia está prohibido bajo el derecho internacional consuetudinario, a menos que sea expresamente autorizado por el Consejo de Seguridad”).

⁵¹ Chesterman, Simon. *op.cit.*, p.155.

Nuevamente hay un dualismo. Con las acciones en Haití se desplaza el concepto tradicional de soberanía; pese a ello, Chesterman opina que la democracia aún no ha desplazado a la paz como la prioridad principal del sistema internacional. El respeto por la soberanía, cual sea su definición, sigue ocupando un puesto de gran relevancia en la política mundial y en las relaciones internacionales.

X. EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

Desde los 90's se asiste a una tendencia al regionalismo en materias de paz y seguridad internacional. Ante la ausencia de FF.AA. propias de la ONU y ante la necesidad de delegar, las organizaciones regionales pueden llenar el vacío que dejan estas fuerzas armadas. Tal vez si el Art. 43 se hubiese concretado, el impulso a las organizaciones regionales para actuar en lo relativo a la paz no hubiese tenido la misma dimensión.

La delegación a organizaciones regionales, está estipulada en el Art. 53; éstas no pueden actuar sin la autorización del Consejo y, en este sentido, están subordinadas a él. Considerando el peligro de acciones unilaterales que promueven intenciones estatales particulares, se puede sostener que "delegation to a regional arrangement is less problematic than delegation to member states"⁵². Sólo un alcance: la tendencia no apunta sólo a organizaciones regionales, sino además a coaliciones transnacionales en general (las llamadas "coalitions of the willing"); en ambos casos se fomenta y promueve la cooperación entre los Estados y la acción colectiva.

Sin embargo, el problema de los intereses nacionales está igualmente muy presente. Las coaliciones o las organizaciones regionales, en aras de proteger sus intereses, tienen una preocupación sincera por la estabilidad regional, puesto que les conviene; de otro lado, ocurre también que los motivos de su actuar están dirigidos a cumplir objetivos particulares de política exterior.

La guerra civil en Liberia estalló en 1990, cuando Taylor organizó una fuerza rebelde e invadió el país para derrocar a Doe (que había llegado al poder gracias a un golpe de estado). Ante la ausencia de alguna acción por parte de la ONU, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) intervino, usó la fuerza, exi-

gió un cese al fuego y estableció un grupo de monitoreo (ECOMOG)⁵³. Todo esto sin la autorización del Consejo de Seguridad. Pese a ello, Naciones Unidas no manifestó una molestia proporcionada a la situación.

Las acciones del ECOWAS develan una creciente tendencia de la ONU a permitir que las organizaciones regionales usen la fuerza, cuando parece ser la única forma de responder a los desastres humanitarios. Está presente el debate si acaso las organizaciones regionales deben compartir responsabilidades para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. "Liberia could be a useful precedent for more active policing of regional disputes by regional systems"⁵⁴. Así, sea a través de una delegación explícita o a raíz de una inacción del Consejo, se ha asistido a un florecimiento de las actividades de organizaciones regionales en torno a asuntos de seguridad internacionales.

De esta forma, la acción colectiva se expresa por medio de la integración regional. Esto no debe generar confusiones: sigue siendo el Consejo de Seguridad (por tanto, las potencias que son miembros permanentes) el que tiene la responsabilidad primaria por el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Sin desmedro de lo anterior, se han ventilado interesantes propuestas en torno a esta tendencia regionalista:

Habida cuenta del importante papel que desempeñan las organizaciones y los acuerdos regionales en los ámbitos de la diplomacia preventiva, la resolución de conflictos y las actividades de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad debería consultar a dichos acuerdos y organizaciones con más frecuencia.⁵⁵

XI. EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y EL DESARROLLO

El desarrollo no se puede medir solamente en términos del PIB. Hoy existe una visión más holística de desarrollo humano, englobando el bienestar general de la humanidad. La experiencia en operaciones de paz y de imposición de medidas bajo el Capítulo VII, le ha enseñado al Consejo de Seguridad que la pobreza no se reduce so-

⁵² *Ibid.*, p.177. ("delegar a un acuerdo regional es menos problemático que delegar a los Estados miembro").

⁵³ *Ibid.*, pp.135-137.

⁵⁴ Franck, Thomas. *op.cit.*, p.159. ("Liberia podría ser un precedente útil para una vigilancia más activa de las disputas regionales por parte de los sistemas regionales").

⁵⁵ Centro de Información de Naciones Unidas, Disponible en web: <http://www.cinu.org.mx>

lamente con crecimiento económico; las operaciones desplegadas por el Consejo se abocan, cada vez más, a crear las estructuras, instituciones y políticas públicas adecuadas para un desarrollo sostenido.

Desaparecida la división Este-Oeste de la Guerra Fría, permanece otra división que obstaculiza la integración: Norte-Sur, esto es, los países desarrollados e industrializados y aquéllos pobres o en vías de desarrollo⁵⁶. Con o sin validez, según la corriente y perspectiva política, ideológica y económica desde la cual se aborde, lo cierto es que muchos países del Sur alegan que las actuales relaciones internacionales y económicas, perpetúan la dependencia de los Estados pequeños a las grandes potencias.

El Consejo ha tratado de hacer frente a esta división, a través de grupos y operaciones que incluyen reconstrucción nacional y otras actividades. El problema, en gran medida, es que el Consejo mismo representa esta división; la misma entidad que trata de mermarla, la refleja: los miembros permanentes son potencias mundiales y tienen el derecho al veto y, por tanto, concentran el poder.

Estas actividades del Consejo entran en directa tensión con la soberanía estatal: "economic development and environmental issues go to the heart of most governments' domestic policies, sharpening the dilemmas of sovereignty versus intervention"⁵⁷. A través de operaciones de paz cada vez más amplias y diversas, el Consejo de Seguridad (representante él mismo de la soberanía) interviene de manera influyente en asuntos domésticos. Nuevamente la dualidad: se tiende a traspasar la soberanía, a la vez que ésta y los intereses nacionales siguen presentes e influyentes.

XII. CONCLUSIÓN

El Consejo de Seguridad como organización internacional, pese a consideraciones estatales, es un canal crucial para regular las relaciones entre los Estados en un mundo anárquico, para promover la cooperación y para impulsar una acción colectiva.

Su relación de "amor y odio" con la soberanía estatal se refleja a lo largo de las distintas situaciones en las que el Consejo de Seguridad detona el Capítulo VII y la acción colectiva. En cada una, se asiste a una erosión de la soberanía, pero a la vez ésta

⁵⁶ Mingst, Karen. *op.cit.*, pp.134-136.

constituye el principal obstáculo para el Consejo de Seguridad. En todas está presente el riesgo de impulsar exclusivamente los objetivos estatales bajo el manto de una acción colectiva. Esto es especialmente importante, ya que el Consejo requiere el concurso de los Estados para llevar a cabo sus resoluciones. Con todo, es posible dividir las acciones más propensas a caer en asuntos de *Realpolitik* y aquéllas más cercanas a un ejercicio transnacional: las primeras están englobadas en las acciones de los Estados sin la autorización del Consejo, mientras que las últimas se caracterizan por ser emuladas desde dicho órgano.

Tal vez donde menos hay una injerencia de prioridades particulares es en relación a la promoción de actividades de desarrollos en distintos países que lo requieran. De todas las formas de intervención, a juicio personal, es en el caso de las crisis humanitarias donde criterios nacionales podrían tener un menor efecto adverso: aunque se avancen intereses estatales, los beneficios de acabar con desastres humanitarios son invaluableles.

Un paso hacia la superación de la necesidad de delegar a los Estados, sería otorgarle una mayor autonomía al Consejo y dotarle de recursos para el mantenimiento de fuerzas propias. Con todo, soy de la opinión que esta delegación no es tan nefasta y tiene efectos positivos: al delegar en Estados y coaliciones de Estados, y pese a la siempre presente posibilidad que hayan intereses nacionales detrás, el Consejo — directa o indirectamente— ha influido en la colaboración entre los Estados, en el activismo de organizaciones regionales y, por ende, en la realización de una acción colectiva.

⁵⁷ *Ibid.*, p.118. (“el desarrollo económico y los asuntos ambientales apuntan al corazón de la mayoría de las políticas domésticas de los gobiernos, agudizando los dilemas de soberanía versus intervención”).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbott, Kenneth y Snidal, Duncan. "Why States Act Through Formal International Institutions." *Journal of Conflict Resolution* 42 (1), 1998.
- Biersteker, Thomas. *State Sovereignty as a Social Construct*. Cambridge University Press, Cambridge, 1996.
- Byers, Michael. *War law: understanding international law and armed conflicts*. Grove Press, New York, 2006.
- Centro de Información de Naciones Unidas. Disponible en web: <http://www.cinu.org.mx>
- Chesterman, Simon. *Just war or just peace? Humanitarian intervention and international law*. Oxford University Press, Oxford, 2002.
- De Rivero, Oswaldo. "Realpolitik y crisis del Consejo de Seguridad." *Revista Quehacer*, N°141. Disponible en: <http://www.desco.org.pe>
- Dinstein, Yoram. *War, Agression and Self-Defence*. Grotius Publications Limited, Cambridge, 1988.
- Diez de Velasco, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Técnos, Madrid, 2006.
- Donnelly, Jack. *Universal Human Rights: In Theory and Practice*. Cornell University Press, Ithaca, 2003.
- Dülffer, Jost. *Der Zweite Weltkrieg und die Entstehung der bipolaren Welt*. Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co., München, 1999.
- Franck, Thomas. *Recourse to force: state action against tretas and armed attacks*. Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- Gray, Christine. *Internacional law and the use of force*. Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Gourovich, Phillipe. "The Optimist." *The New Yorker*, March 3, 2003.
- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer and Volker Rittberger. *Theories of International Regimes*. Cambridge University Press, Cambridge, 1997.
- Informe del Consejo de Seguridad: 1º Agosto de 2004 a 31 de Julio de 2005. Disponible en la web de la ONU: <http://www.un.org>

- Kegley, Charles W. y Wittkopf, Eugene R. *World Politics: Trends and Transformations*. Thomson Wadsworth, Belmont CA, 10th Edition, 2006.
- Keohane, Robert. Internartional Institutions: Two Approaches. En *International Organization: A Reader*, ed. Friedrich Kratochwil y Edward D. Mansfield. New York: Harper Collins College Publishers, 1994.
- Krasner, Stephen. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton University Press, Princeton, 1999.
- Kratochwil, Friedrich y Edward D. Mansfield. "International Organization: A state of the Art on an Art of the State". En *International Organization: A Reader*, ed. Friedrich Kratochwil y Edward D. Mansfield. Harper Collins College Publishers, New York, 1994.
- Kupchan, Charles y Kupchan, Clifford. "The Promise of Collective Security", *International Security* 20 (1), 1995.
- Lamy, Steven. "Contemporary Mainstream Approaches: Neo-realism and neo-liberalism". En *The Globalization of World Politics* ed. John Baylis y Steve Smith. Oxford: Oxford University Press, 2001.
- Little, Richard. "International Regimes". En *The Globalization of World Politics*. John Baylis y Steve Smith (Ed). Oxford University Press, Oxford, 2001.
- Mingst, Karen y Karns, Margaret. *The United Nations in the Post Cold War Era*. Westview Press, Boulder, 2000.
- Salomón, Mónica. 2002. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, Disidencia, Aproximaciones". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, No. 4.
- (Sin autor). "Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: la posición alemana." Auswärtiges Amt en web: <http://www.auswaertiges-amt.de>
- (Sin autor) "Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: ¿Por qué Japón debe ser un miembro permanente?" Ministerio de Asuntos Exteriores de Japón, marzo de 2005. En web: <http://www.mofa.go.jp>
- Weiss, Thomas, David P. Forsythe, and Roger A. Coate. *The United Nations and Changing World Politics*. Westview Press, Boulder CO, 2004.

Willets, Peter. "Transnational Actors and International Organizations in Global Politics". En *The Globalization of World Politics* ed. John Baylis y Steve Smith. Oxford University Press, Oxford, 2001.

Ziring, Lawrence, Robert Riggs and Jack Plano. *The United Nations: International Organization and World Politics* (3rd edition). Wadsworth Thomson Learning, Stamford CT, 2000.

Resoluciones del Consejo de Seguridad

(Disponible en web de la ONU: <http://www.un.org>)

1966

Resolución 221: Cuestión relativa a la situación en Rhodesia del Sur (9 de abril)

Resolución 232: Cuestión relativa a la situación en Rhodesia del Sur (16 de diciembre)

1990

Resolución 678: Iraq-Kuwait (29 de Noviembre)

1991

Resolución 688: Iraq (5 Abril)

1992

Resolución 794: Somalia (3 diciembre)

Resolución 776: Bosnia y Herzegovina (14 septiembre)

1994

Resolución 929: Establecimiento de una operación temporaria multinacional con fines humanitarios en Rwanda hasta que se aporten a la UNAMIR los efectivos necesarios.

Resolución 940: Aprobación del establecimiento de un grupo de avanzada de la UNIH para restablecer la democracia en Haití y el pronto retorno del Presidente le-

gítimamente electo y las autoridades del Gobierno de Haití, y prorrogar el mandato de la UNMIH.

1998

S/RES/1199: 23 de septiembre la situación humanitaria en todo Kosovo.