

# La nueva crisis de confianza en las Naciones Unidas: el “derecho de injerencia” y la ampliación de los campos de acción tradicionales de la ONU

Miguel Ángel Covián González\*

## Resumen

El fin del enfrentamiento bipolar favoreció la solución de viejos conflictos regionales. Ello despertó grandes esperanzas respecto del advenimiento de un “nuevo orden internacional” en el que imperaría el Derecho Internacional salvaguardado por la ONU. Sin embargo, la ONU atraviesa por una grave crisis de confianza sin precedentes. Su tendencia a incursionar en nuevos campos de acción, en especial en aquéllos que tradicionalmente se veían dentro de la esfera de la jurisdicción interna de los Estados e incluso a través del uso de la fuerza, juega un papel fundamental en dicha crisis. El presente ensayo analiza, además, el Derecho de Injerencia y la intervención por fuerzas de la ONU para el mantenimiento de la paz mundial.

La Organización de las Naciones Unidas atraviesa hoy una crisis de confianza sin precedentes. Su tendencia a incursionar en nuevos campos de acción, en especial en aquellos que tradicionalmente se veían dentro de la esfera de la jurisdicción interna de los Estados e incluso a través del uso de la fuerza, juega un papel fundamental en esta nueva crisis.

La búsqueda de una ampliación en los márgenes de acción de la ONU responde a las profundas transformaciones en la política internacional a partir del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, también debido a esas mismas transformaciones, dicha tendencia no es compartida por todos los países miembros de la Or-

\* Egresado de la licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de México y de la maestría en Administración Pública de la Escuela Nacional de Administración (ENA, París). Ha publicado diversos artículos sobre temas vinculados con la ONU. Actualmente se desempeña como asesor del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos. Las opiniones aquí expresadas son de su responsabilidad exclusiva.

## Abstract

The end of the bipolar confrontation helped solve some old regional conflicts. This awoke big hopes regarding the coming of a “new world order” in which the international law, safeguarded by the United Nations, would prevail in the international context. Nevertheless, the United Nations undergoes a serious crisis of confidence without precedents. Its tendency to invade new fields, especially those that traditionally were seen in the scope of the State jurisdiction and even through the use of the force, plays a fundamental role in this crisis. This essay also analyzes the “right to intervene” for humanitarian purposes and the intervention of UN military forces for the peace-keeping process.

ganización. La mayoría desea que ésta desempeñe un rol internacional de primerísima importancia en la solución de los problemas que enfrenta el mundo de la Posguerra Fría aunque no existe un acuerdo unánime sobre cuáles son los retos más acuciantes de la realidad internacional ni sobre la mejor manera de hacerles frente.

Mientras que para algunos países los llamados nuevos temas o temas globales de la agenda internacional (narcotráfico, derechos humanos, medio ambiente, promoción de la democracia, etcétera) requieren de una atención inmediata, para otros esa atención no debe darse en detrimento de la otorgada a los temas del desarrollo o de la cooperación internacional. Un segundo problema, vinculado con el anterior, reside en la falta de acuerdo entre los integrantes de la ONU sobre la mejor manera de luchar contra los problemas que enfrentan.

Esto es muy claro en el caso de la resolución de

los conflictos regionales: existen divergencias importantes entre los países que consideran que la ONU debería poder ampliar sus márgenes de acción, aun en detrimento de la soberanía de los Estados, y aquéllos que consideran que ello solamente redundaría en un agravamiento de los problemas que pretendían solucionarse. El hecho de que la ONU, en particular a través de las acciones recientes del Consejo de Seguridad, haya comenzado a incursionar en nuevos campos de acción cuando no existe un consenso para ello entre los Estados miembros, con el desarrollo y puesta en práctica de mecanismos que tampoco gozan del acuerdo unánime, ha dado lugar a tensiones entre los Estados que antes no existían. Ha permitido, también, el surgimiento de una crisis de confianza en la ONU debido a que algunos países consideran que la manutención de la paz y la seguridad internacionales requerirían que actuara con mayor firmeza y rapidez de lo que lo ha hecho mientras que otros cuestionan su actuación en asuntos que, señalan, no son de su competencia.

El llamado "derecho de injerencia" por motivos humanitarios es, quizá, el ejemplo más acabado de la tendencia en el interior de la ONU para ampliar los márgenes de acción de la Organización. Constituye, igualmente, muestra inigualable de las reacciones encontradas que despierta esa tendencia entre los países miembros de la ONU y es una de las causas principales de la crisis de confianza actual.

Este trabajo se divide en tres secciones. En la primera se revisan algunos de los principales cambios ocurridos en la política internacional del último lustro que han tenido una influencia decidida en la ONU y que también se han visto influidos por ella. En la segunda sección se revisan brevemente el surgimiento y características de la "injerencia humanitaria". En la tercera se examinan algunos de los problemas vinculados con la ampliación de los márgenes tradicionales de acción de las Naciones Unidas cuando no existe consenso para ello entre los Estados miembros; se analiza, en particular, el caso del llamado "derecho de injerencia".

### **Del entusiasmo a la desconfianza. La transición hacia un "nuevo orden internacional"**

En el último lustro, el orden internacional se ha transformado de manera vertiginosa y profunda. El fin de

la Guerra Fría alteró de manera dramática el orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial y, con ello, los marcos de referencia que habían guiado la acción de los Estados durante cuatro décadas.

Los acuerdos de Ginebra para la salida de las tropas de la Unión Soviética que se encontraban en Afganistán (1987) y, detrás de ellos, la voluntad soviética de iniciar un nuevo tipo de relaciones con Estados Unidos, marcaron el inicio del fin de la confrontación entre ambas superpotencias. El replanteamiento soviético de las relaciones URSS-Estados Unidos dio lugar a una etapa de cambios acelerados en la segunda mitad de la década de los ochenta y principios de los noventa: la caída de los regímenes dictatoriales en Europa del Este y el descrédito de la cosmogonía marxista con ellos asociada, la disolución del Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y del Pacto de Varsovia, la reunificación alemana, así como la inesperada desintegración de la Unión Soviética, se constituyeron en los signos principales de que el orden internacional conocido tocaba a su fin.

El fin del antagonismo histórico entre las dos grandes superpotencias llevó a pensar en el inicio de un nuevo orden internacional de paz y cooperación. En el "nuevo orden mundial", como lo llamó el entonces presidente norteamericano George Bush en su intervención ante la Asamblea General de la ONU, estaría ante todo el respeto por el derecho internacional, salvaguardado por este organismo. Se cifraban así grandes esperanzas en la nueva era de cooperación y entendimiento, libre del antagonismo entre las superpotencias. Además del presidente norteamericano, en los últimos años de la década de los ochenta una inmensa mayoría de mandatarios saludó ante la Asamblea General de la ONU el advenimiento de esta nueva era. Con el fin de la Guerra Fría, sostenían los líderes mundiales, se abrían oportunidades inéditas.<sup>1</sup> México advertía una coincidencia generalizada entre los países en que se daba un giro en la historia universal,<sup>2</sup> en que se vivían oportunidades históricas

<sup>1</sup> Ello fue muy claro en los discursos del Debate General en las 43, 44 y 45 sesiones ordinarias de la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebradas en la sede de la ONU, en Nueva York, en 1988, 1989 y 1990 respectivamente.

<sup>2</sup> Ver el discurso de Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores, en la XLIV Asamblea General de la ONU, en Olga Pellicer (comp.), *Voz de México en la Asamblea General de la ONU, 1946-1993*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 423 y ss.

para la construcción de un futuro más civilizado y más próspero para la humanidad.<sup>3</sup>

No sólo los dirigentes políticos pensaban que había llegado ese gran momento del respeto definitivo al derecho internacional; la mayoría de los analistas internacionales, tanto de la academia como de los medios masivos de comunicación, coincidían en señalar que con el fin del enfrentamiento ideológico entre las dos superpotencias se acabaría también el tenso ambiente internacional existente desde fines de la Segunda Guerra Mundial; que ello permitiría liberar importantes recursos hasta entonces destinados al armamentismo y usarlos para fomentar el crecimiento económico y social, es decir el desarrollo, no sólo en los países desarrollados sino también en los países de menores recursos. Se pensó que el orden internacional no estaría ya sujeto a la geopolítica y la estrategia de las grandes potencias y que cualquier país que osara actuar en contra del derecho internacional sería obligado a retractarse y, eventualmente, a someterse a sus normas, salvaguardadas por la comunidad internacional a través de la ONU.

El avance sustantivo en la solución de algunos conflictos regionales, con la activa participación de las Naciones Unidas, parecía sustentar esas esperanzas. La aplicación de la resolución 435 del Consejo de Seguridad sobre la independencia de Namibia, los avances en el proceso de pacificación en Centroamérica, Camboya, etcétera, parecían, en efecto, mostrar el advenimiento de una nueva era. A diferencia de los tiempos de la Guerra Fría, en los cuales bastaba que un país fuera política o militarmente importante para alguna de las superpotencias para que actuara sin temor a represalias o sanciones por parte de las Naciones Unidas, ya que dicha potencia ejercería su veto en el Consejo de Seguridad para evitar que se le tocara aun cuando sus acciones lo ameritaran, ello ya no sería posible bajo el esquema del llamado "nuevo orden internacional". En el caso específico de los derechos humanos, se pensaba que la impunidad con que algunos países los habían violado durante el periodo de la Guerra Fría sin que los organismos internacionales competentes hubieran podido hacer nada al respecto, frecuentemente ni siquiera incluir esos casos en sus agendas, quedaría definitivamente superada.

Esta situación de grandes esperanzas se mantuvo prácticamente desde 1987 y pareció llegar a su confirmación rotunda en 1991 con la respuesta firme y decidida en contra de la invasión de Kuwait por parte de Iraq. El hecho de que, ante la invasión de agosto de 1990, se iniciara un periodo inédito de cooperación entre las principales potencias y que el Consejo de Seguridad condenara a Iraq por los "actos de agresión" de ese país, le impusiera sanciones obligatorias, comerciales y financieras, incluso un embargo, y que además autorizara una guerra para obligarlo a retirarse de Kuwait, misma que se ganó de manera fulminante con el logro subsecuente de los objetivos buscados, fue el punto más alto de esta posición optimista sobre el nuevo orden internacional. El clímax sobrevino con las resoluciones del Consejo de Seguridad destinadas a proteger a la población kurda de Iraq de la masacre a la que la estaba sometiendo el régimen de Hussein.

Sin embargo, las esperanzas en torno al nuevo orden internacional se revelaron muy pronto como demasiado optimistas. Más allá de la guerra en el Golfo Pérsico, sobre la cual se volverá más adelante, los efectos de las profundas transformaciones internacionales del último lustro son innumerables y no pocos de ellos inesperados. Tan sólo en Europa, el mapa político se ha alterado con la creación de un número imprevisto de nuevos países; la unificación alemana ha tenido efectos importantes a nivel político y económico al perfilarse Alemania como la potencia hegemónica europea; la desintegración yugoslava y la guerra étnico-religiosa a que ha dado lugar, profundizan el reto europeo ante el crecimiento del número de inmigrantes y los problemas con él vinculados, como el de la xenofobia. Por otra parte, es evidente que el fin del enfrentamiento ideológico entre los dos bloques encabezados por las superpotencias, que había logrado contener muchos de los conflictos latentes al interior de los Estados, permitió que afloraran en la Posguerra Fría.

El triunfo de una visión del mundo capitalista sobre una basada en el marxismo ha conllevado también efectos importantes en el campo de las ideas. La economía de mercado era, hasta hace unos años, solamente un sistema de organización económica; hoy aparece como la *forma última de organización económica*, la única opción legítima ya que se le identifica como la única compatible con el principio de libertad. Es decir, la economía de mercado ha deja-

<sup>3</sup> Ver el discurso del presidente Carlos Salinas en la XLV Asamblea General de la ONU, en *Ibid.*, pp. 431 y ss.

do su antiguo *status* de mera alternativa de organización económica para pasar al campo de los valores. En el mismo sentido, la democracia representativa nos es presentada hoy como la forma más acabada de gobierno, como la solución definitiva a la ecuación clave de la filosofía política.<sup>4</sup>

Todo ello se traduce, a nivel global, en cambios políticos, económicos y sociales en el interior de los países que incluyen, para citar otra vez el caso europeo, desde la alteración del equilibrio de los esquemas electorales tradicionales en Europa Occidental, hasta la proliferación de partidos políticos en los países de Europa Central y del Este. Subsiste, además, el peligro de que los conflictos generados por el choque entre los viejos y los nuevos paradigmas de organización política y económica se conviertan en explosiones sociales en el interior de los países que formaban la extinta Unión Soviética o bien en conflictos abiertos entre ellos, con los graves riesgos que implica que algunos posean armas nucleares. En el campo económico, los grandes esfuerzos de privatización y atracción de capitales extranjeros de los países de Europa Central y del Este, en su intento por sustituir décadas de planificación económica ineficiente por economías de mercado, pueden dar lugar a desilusiones tan grandes como las esperanzas cifradas en el cambio.

Hasta 1991 parecía que con el fin de la Guerra Fría se acabarían la mayoría de los problemas internacionales pues se culpaba a ésta de tales conflictos. Lo que nos ha mostrado la Posguerra Fría es que esta posición era demasiado optimista ya que se asentaba en supuestos simplistas. El mundo bipolar tenía, entre sus características principales, la de la predictibilidad.<sup>5</sup> El orden internacional bipolar, rígido, tenso, marcado por la escalada armamentista y el

“equilibrio del terror”, era también uno de reglas claras: contaba con dos alianzas militares perfectamente establecidas y cada uno de los países del mundo se encontraba dentro de alguna de las esferas de influencia de las dos superpotencias. Asumían la hegemonía de alguna de ellas o trataban de acotarla, pero difícilmente podían desafiarla. Si lo intentaban, era con la seguridad de que contaban con el apoyo de la superpotencia rival. En ese mundo bipolar era claro que a una acción determinada seguiría una reacción previsible.

Esto era cierto en la relación entre las superpotencias pero también en su relación con los demás países quienes, de alguna manera, debían tomar en cuenta los intereses, objetivos y hasta, en un momento determinado, las capacidades de la potencia bajo cuya esfera de influencia se encontraban para llevar a cabo una determinada política exterior. A nivel interno, el hecho de que los países estuvieran alineados en un bando o en otro impedía que afloraran divisiones internas como las que desgarran hoy a no pocos países en el mundo: Yugoslavia, Somalia, Ruanda, así como otros en los que asoman ya guerras civiles como Yemen o Zaire. Con el *orden* bipolar desapareció la predictibilidad que lo caracterizaba.<sup>6</sup>

La desconfianza actual en las Naciones Unidas deriva, en gran medida, de las grandes expectativas cifradas en el fin de la Guerra Fría. En tanto foro de concertación, reflejaron fielmente el antagonismo del mundo bipolar; hoy reflejan igualmente la incertidumbre que caracteriza al periodo de transición entre el fin del orden bipolar y el que habrá de sustituirlo.

A diferencia de la llamada “crisis del multilateralismo” de los años ochenta, que a grandes rasgos traducía la impotencia de las grandes potencias para controlar un mundo que no cabía ya en los estrechos márgenes de la bipolaridad, la crisis de confianza que vive actualmente la ONU no se origina solamente en los países industrializados. Por una parte, en el mun-

<sup>4</sup> A finales de los años ochenta, Francis Fukuyama se preguntaba si el llamado de la Guerra Fría no era más bien el fin de la historia, es decir el fin de la evolución ideológica de la humanidad gracias al triunfo del liberalismo político y económico y la consiguiente universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno para las sociedades humanas. Ver “The End of History?”, en Richard K. Betts (ed.), *Conflict After the Cold War*, Nueva York, McMillan Publishing Company, 1994, pp. 5-18. Aparecido originalmente en *The National Interest*, núm. 16, verano de 1989.

<sup>5</sup> Ver John Lewis Gaddis, “The Long Peace”, en Sean M. Lynn Jones (ed.), *The Cold War and After*, Cambridge, The MIT Press, 1991, pp. 1-44. El autor analiza las características del sistema bipolar que permitieron que la Guerra Fría se convirtiera “en el más largo periodo de estabilidad en las relaciones entre las grandes potencias que el mundo haya conocido en este siglo”.

<sup>6</sup> A contracorriente del optimismo de finales de los ochenta, John Mearsheimer sostenía entonces que quizá lamentaríamos muy pronto el fin de la Guerra Fría y la estabilidad internacional que la caracterizó. De acuerdo con su análisis, los incipientes rasgos del nuevo orden internacional permitían prever el surgimiento de crisis políticas importantes e, incluso, de guerras significativas en el continente europeo, como las que efectivamente estamos presenciado en la actualidad. Ver “Why We Will Soon Miss the Cold War”, en Richard K. Betts (ed.), *op. cit.*, pp. 44-61. Aparecido originalmente en *The Atlantic*, vol. 266, núm. 2, agosto de 1990.

do desarrollado se compara la acción emprendida en 1991 en el Golfo Pérsico, vista como una acción necesaria y acorde con el espíritu del "nuevo orden mundial", con la ineficacia mostrada frente a los problemas surgidos en la ex-Yugoslavia o para tratar los problemas somalí y ruandés. Daniel Bell, por ejemplo, se pregunta en un artículo reciente:

¿Qué ha ocurrido que torne a las Naciones Unidas en ineficaces en los múltiples conflictos y rupturas del orden en tantos países? [...] ¿Por qué esta aguda discrepancia entre las acciones unificadas en el Golfo Pérsico y la ausencia hoy, de cualquier política coherente.<sup>7</sup>

El último número de *Foreign Affairs* publica en un ensayo con un título muy representativo de este tipo de cuestionamiento: "Why the U.N. Fails".<sup>8</sup> A las críticas por la ausencia de una política coherente de las Naciones Unidas, explicada en razón del escaso interés de las potencias en la resolución de conflictos en los cuales no están en juego sus intereses políticos vitales, o aquellas críticas que se sustentan en la opinión de que las Naciones Unidas no pueden tener oportunidad alguna de resolver un conflicto si las partes involucradas no tienen interés en ello, se agregan los cuestionamientos provenientes de los países en desarrollo que denuncian el hecho de que la Organización esté yendo más allá de lo que le permite la Carta de San Francisco. Mientras que las primeras críticas se presentan a partir de 1993, sobre todo a raíz de la frustración derivada de las esperanzas depositadas en la operación "Restaurar la esperanza" en Somalia, las críticas originadas en los países en desarrollo surgen desde 1991, en el contexto de la Guerra del Golfo.

En México, por ejemplo, y en general en los países en desarrollo, hay una gran preocupación en torno al hecho de que las Naciones Unidas se estén ocupando más de los problemas *en el interior* de los países que de los problemas *entre* los países.<sup>9</sup> Resulta

evidente para ellos que en Somalia, Ruanda o Haití no hay problemas internacionales sino problemas al interior de las fronteras nacionales. Les parece que la intervención de las Naciones Unidas, bajo la óptica de los países desarrollados de que la situación interna en esos países amenaza la paz y la seguridad internacionales, no sólo vulnera el espíritu y la letra de la Carta de la ONU, sino que redundará en una profundización de los problemas internos que dividen a esas naciones.

Si la guerra librada contra Iraq mostró que las Naciones Unidas eran capaces de usar la fuerza en contra de un Estado que no respetara el derecho internacional, para algunos resulta cada vez más evidente que el caso de la guerra del Golfo Pérsico fue un caso aislado y que las Naciones Unidas no intervendrán en todos los casos en que el derecho internacional no sea respetado. El llamado "nuevo orden mundial", en esta perspectiva, habría sucumbido ante la indiferencia de las potencias. En cambio, para otros, la intervención en Iraq bajo el pretexto de proteger a los kurdos no es sino un peligroso antecedente, de ninguna manera aislado, de la voluntad de las Naciones Unidas de ocuparse más de problemas internos que de arreglar los problemas entre los Estados. En el contexto de la Posguerra Fría, con un Consejo de Seguridad en el cual predomina la única superpotencia o, cuando mucho, una suerte de directorio mundial, constituido por las cinco potencias con asientos permanentes, parecería que además del tema humanitario, las cuestiones electorales, el medio ambiente y el narcotráfico son nuevos temas en los que la Organización pretende arrogarse competencias que invaden la soberanía de los Estados.

Sin duda, la guerra del Golfo Pérsico constituye un parteaguas en la historia reciente porque las Naciones Unidas intervinieron, por primera vez en su historia, en los asuntos internos de un Estado —Iraq— bajo el pretexto de que el régimen de Sadam Hussein masacraba a parte de su población, es decir a los kurdos. Todo ello en contra del Artículo 2, párrafo 7, de la Carta de las Naciones Unidas en la cual formalmente se expresa que "ninguna parte de ese documento podrá ser usada para intervenir en los asuntos internos de los Estados". Resulta muy preocupante que el Consejo de Seguridad pueda autorizar, como lo hizo en el contexto excepcional de la aplastante derrota militar de Iraq en 1991, una intervención en los asuntos internos de los Estados.

<sup>7</sup> Daniel Bell, "Las Naciones Unidas y el derrumbe del orden mundial", *Vuelta*, año XVIII, núm. 214, septiembre de 1994, pp. 57-61.

<sup>8</sup> Saadia Touval, "Why the U.N. Fails", *Foreign Affairs*, vol. 73, núm. 5, septiembre-octubre de 1994, pp. 44-57.

<sup>9</sup> Para un ejemplo, ver la coincidencia de opiniones en este sentido de diplomáticos mexicanos expertos en cuestiones multilateral en Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994. En especial, los ensayos de Rosario Green, Olga Pellicer, Juan Manuel Gómez Robledo y Joel Hernández.

Debe quedar claro que las potencias victoriosas se arrogaron ese "derecho", pero no puede permitirse que de esa situación excepcional traten de derivarse precedentes para la legitimación del pretendido "derecho de injerencia", no reconocido en ningún documento internacional.

### El surgimiento del llamado "derecho de injerencia"

El pretendido derecho de intervención por razones humanitarias ha sido, desde 1991, una de las causas principales de la desconfianza que despiertan las acciones recientes de la ONU, en particular del Consejo de Seguridad. El tema, sin embargo, no es nuevo.

En el siglo XIX se intentó desarrollar el concepto de "intervención por motivos de humanidad", que no era otra cosa que el pretendido derecho de un país para defender a sus connacionales del abuso que pudieran estar sufriendo en otro país. Este "derecho" nunca fue aceptado por la mayoría de los países porque podía ser usado por las potencias para intervenir en un país bajo el pretexto de que querían defender a sus ciudadanos. Esta "intervención por motivos de humanidad" ha querido verse como un antecedente del actual "derecho de injerencia". Sin embargo, hay que tener cuidado de no confundirlos, toda vez que son cosas muy diferentes.

El llamado "derecho de injerencia" reivindica el derecho de la comunidad internacional a inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado para defender a una parte de la población de ese Estado que estuviera siendo masacrada por su propio gobierno. El caso de los kurdos en Iraq sería el primer ejemplo de la aplicación de este "derecho".

Los orígenes del "derecho de injerencia" se remontan a la década de los sesenta. Bernard Kouchner, médico francés de origen judío, es pieza clave en el surgimiento y difusión de la "injerencia humanitaria". La organización no gubernamental *Médicos sin Fronteras*, creada por él, tuvo una importancia vital en la consolidación del concepto que, posteriormente, sería llevado a las Naciones Unidas por el gobierno de François Mitterand y por Kouchner mismo en su calidad de Secretario de Estado para la Acción Humanitaria. En 1968, Kouchner era un joven socorrista voluntario de la Cruz Roja en Biafra a quien repugnó la situación de hambre, miseria y re-

presión por parte de las tropas nigerianas en Biafra e indignó que la Cruz Roja, aunque socorría a la población, estuviera obligada a guardar silencio sobre lo que veía.<sup>10</sup> Kouchner decidió entonces tomar una nueva posición al respecto.

Según Bernard Kouchner, su profesión de médico tenía "la ventaja de una utilidad sin fronteras y el interés de una ética universal."<sup>11</sup> Así, comenzó a hablar de la necesidad de asumir lo que él llamó un "deber de injerencia", que no era otra cosa que el deber ético, el deber moral de un médico, de cualquier ciudadano, de mitigar el sufrimiento ajeno. El despertar de esta conciencia solidaria en el médico francés se explica, en primer lugar, por su condición de joven médico occidental que ve pisoteados sus ideales de juventud y amenazadas las exigencias morales de su profesión, así como sus convicciones de una ética general y universal. Sin embargo, su indignación ante la tragedia de Biafra tenía un lado mucho más profundo porque era personal. Kouchner, en tanto judío, no podía soportar la idea de sentir que la tragedia de este pueblo durante los años de la Segunda Guerra Mundial pudiera repetirse. El hecho de que la comunidad internacional haya permitido la muerte de más de seis millones de judíos era para él insostenible; que alguien no hubiera protestado por esta muerte le parecía inconcebible, inhumano. Kouchner cuenta que al igual que muchos otros judíos durante la Segunda Guerra Mundial, sus abuelos murieron de tristeza y desesperación en un campo de concentración nazi; tristeza y desesperación ante la inacción de miles de gentes en el mundo a quienes parecía no importarles la tragedia judía. De acuerdo con Kouchner, ello resultaba algo "demasiado grande, demasiado grave, demasiado insostenible, y sobre todo, algo de lo que no es difícil escapar".<sup>12</sup>

<sup>10</sup> De acuerdo con lo establecido por Henri Dunant, fundador de la Cruz Roja, los socorristas de esa institución se comprometen a prestar su ayuda haciendo un voto de silencio sobre todo aquello que vean. Esto ha permitido a esa organización benefactora entrar en todos los países para socorrer a las personas que han sido víctimas de una catástrofe natural o inducida por el hombre, como son las guerras. Para poder ayudar, sin comprometer al país en el que trabajan, los miembros de la Cruz Roja, al igual que hace cualquier médico con el juramento de Hipócrates, se comprometen a guardar silencio. Ellos no juzgan, sólo curan.

<sup>11</sup> Ver Bernard Kouchner, *Le malheur des autres*, Paris, Ed. Odile Jacob, 1991.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 53. Ver también la entrevista concedida por Kouchner al diario *Le Monde*, 30 de abril de 1991.

La indignación del médico francés lo llevó a asumir y pregonar un "deber de injerencia", un deber ético y moral, solidario, para no permitir que otros seres humanos sufran. En los últimos meses de 1968, Kouchner dejó Biafra y, de regreso en París, convocó a una conferencia de prensa. También publicó un artículo en *Le Monde*, en el cual denunció la situación existente en Biafra, y fundó un "Comité contra el Genocidio en Biafra". De acuerdo con Kouchner, no se hizo nada para salvar a los judíos en los campos de concentración nazis porque se ignoraba lo que sucedía en éstos. La Cruz Roja, que sabía lo que ahí ocurría, nos dice, decidió callar. Por ello, sostiene, nunca más nadie deberá guardar silencio. De esta manera, en 1968, y a pesar de su compromiso por escrito en tanto socorrista de la Cruz Roja para no revelar nada de lo que hubiera visto, Kouchner decidió hablar.

Tenemos así dos conceptos clave en el surgimiento de lo que habría de conocerse como el "derecho de injerencia". El primer concepto, el más fuerte, el que explica el nacimiento del derecho de injerencia es la *indignación* ante el sufrimiento de un ser humano que no recibe ayuda. El segundo concepto es el de la necesidad de la *denuncia*, la importancia del testimonio para cambiar aquello que va en contra de nuestros valores éticos y morales.

Con base en estos dos conceptos, indignación y testimonio, Kouchner decide fundar en 1971 una organización no gubernamental llamada *Médicos sin Frontera* (MSF). MSF llevaría, proporcionaría ayuda y asistencia pero, a diferencia de la Cruz Roja, denunciaría todo aquello que no le pareciera correcto. De acuerdo con Kouchner,

...debemos intervenir en todas partes, tratar de ayudar a todos los hombres en peligro y hablar siempre, hablar siempre, porque la palabra protege.<sup>13</sup>

Como ya apuntamos, el silencio fue roto por primera vez en Biafra. Uno de los pilares del socorrismo tradicional, uno de los dogmas del órgano precursor de las organizaciones no gubernamentales de asistencia humanitaria había dejado de existir. El silencio y la discreción de la Cruz Roja, fundados en el

interés de las víctimas a quienes llevaba su ayuda, eran reemplazados por el testimonio y la denuncia, también destinados a proteger a las víctimas. Frente a las represiones inaceptables o a las no asistencias criminales, las nuevas ONG no dudarían en llevar asistencia ahí donde hiciera falta o a denunciar estas situaciones inadmisibles a fin de cambiarlas. La intervención, nos dice Kouchner, era impuesta por una "indignación moral delante del mal". Se trata de un socorrismo militante, un socorrismo que sentía no necesitar de una invitación para abrir o forzar la puerta de la soberanía nacional. Disfrazados, sin visas, rompiendo con las fronteras ficticias de la diplomacia o la política, sostenía su fundador, MSF llevaría su ayuda a donde fuera necesario.

Al igual que guerrilleros, los socorristas de MSF eran voluntarios que recibían un entrenamiento físico y psicológico antes de ser reclutados definitivamente. Se trataba de un socorrismo fundamentado en la moral, en la solidaridad humana que, como el Arcángel que mata al dragón, estaba dispuesto a desterrar la miseria y el hambre y a denunciar al tirano para hacer reinar la justicia y probar la fuerza del bien contra el mal. La injerencia por razones humanitarias acababa de nacer.

El "deber de injerencia" surge entonces como un deber ético, moral, como una cruzada. Es ejercido por un individuo o una organización no gubernamental para llevar ayuda a un pueblo o a individuos que sufren en el interior de un Estado. Esta organización entra en ese Estado con o sin el permiso de las autoridades de ese país porque su deber moral, su deber ético, lo obliga a llevar socorro lo más pronto posible y de la manera más eficaz. Si hay hechos que deban ser denunciados, si esta organización encuentra que el sufrimiento en ese lugar se debe a acciones o a medidas tomadas por las autoridades de ese país o al menos toleradas por esas autoridades sin que hagan nada para detener ese sufrimiento, esta ONG utilizará los medios a su alcance para denunciar dicha situación.

Resulta claro, entonces, que el desarrollo y las acciones llevadas a cabo a lo largo de los años setenta en nombre del "deber de injerencia" no debieron nada a los Estados. Era algo que había nacido y funcionaba en el seno de la sociedad civil a través de las organizaciones no gubernamentales. En 1968 en Biafra, en 1970 en Perú, en 1971 en Jordania, después en los territorios árabes ocupados por Israel, en

<sup>13</sup> Kouchner, "Le devoir d'ingérence", en Mario Bettati et Bernard Kouchner, *Le devoir d'ingérence*, Paris, Ed. Denoël, 1987, p. 12.

etcétera. Como Kouchner mismo lo asegura, era una actividad de "militantes nacida de la sociedad civil y que debía quedar en su seno".<sup>14</sup>

Sin embargo, a lo largo de los años ochenta esta actividad salió de las manos exclusivas de las ONG y se encontró apoyada por el Estado francés. Kouchner tuvo un papel decisivo en ello. Mitterrand lo nombró en 1988 Secretario de Estado para la Acción Humanitaria y posteriormente Ministro de la Salud y de la Acción Humanitaria. En tanto el deber ético de injerencia pertenecía a las organizaciones no gubernamentales era muy difícil hablar de intervención. Podría hablarse de tendencias intervencionistas, pero no propiamente de intervención, porque ésta, en el lenguaje de las relaciones internacionales, es ejercida de manera indebida por un Estado o por una organización internacional gubernamental. El deber ético y moral de la injerencia por razones humanitarias no dejaba de tener tendencias intervencionistas, pero no preocupaba a los Estados porque, de alguna manera, el deseo de algunos individuos de llevar asistencia humanitaria en algunos casos era comprensible. Los problemas comenzaron con la intervención de los Estados. El "deber de injerencia" se convirtió en algo claramente intervencionista cuando pasó de las manos de una organización no gubernamental como *Médicos sin Frontera* a las manos de un funcionario francés.

Como delegado del gobierno francés ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Kouchner logró la adopción de las resoluciones 43/131 y 45/100 de la AGONU en diciembre de 1988 y 1990, respectivamente. Ninguna de ellas incluye la noción de "injerencia humanitaria", como tampoco la incluirán posteriormente las adoptadas en el seno del Consejo de Seguridad. El mérito de esas resoluciones, y

el de Kouchner, es el de introducir en las Naciones Unidas el concepto de asistencia humanitaria y la necesidad de que los Estados otorguen a las ONG las facilidades necesarias para su acceso a las poblaciones necesitadas de socorro. Por supuesto, ninguna de esas resoluciones ni las que les seguirían reconocen derechos subjetivos de ninguna especie a las ONG. A pesar de que el concepto de "derecho de injerencia" ha logrado una amplia divulgación, jurídicamente no existe: no hay ningún documento jurídico que reconozca la existencia de ese derecho. Tampoco existe la noción de injerencia humanitaria en ninguna de las resoluciones adoptadas por la Asamblea General o el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La noción es, además, una aberración jurídica. Todo el derecho internacional, hasta ahora, está basado en la defensa de la soberanía de los Estados y en la prohibición de la intervención bajo cualquier forma. No puede haber una forma de injerencia tolerada o aceptada; hasta el momento, al menos, la Carta de las Naciones Unidas no ha sido modificada en ese sentido.

Lo que sí existe, lo que se ha desarrollado recientemente, es la *noción del derecho a la asistencia humanitaria*. La Res. 43/131 introdujo en el mundo de las Naciones Unidas el concepto de "asistencia humanitaria" a las víctimas de catástrofes naturales y otras situaciones del mismo orden. La ONU, constituida hoy por 184 países diferentes, pudo adoptar esta resolución precisamente porque los países miembros se cuidaron de que la redacción de esa resolución no permitiera que el reconocimiento de la asistencia humanitaria pudiera convertirse en pretexto para que las grandes potencias intervinieran en asuntos internos en caso de un conflicto armado dentro de su territorio. Al igual que no aceptaron en el siglo XIX la noción de la "intervención por motivos de humanidad", la redacción de la Res. 43/131 demuestra que los Estados no están dispuestos a aceptar en la actualidad un "derecho de injerencia" que pueda socavar su soberanía y prestarse a intervencionismo por parte de las potencias.

En dicha resolución, los Estados convienen en aceptar que la AGONU "invite a todos los países que tengan necesidad de asistencia humanitaria a facilitar el trabajo a las organizaciones no gubernamentales que deseen proporcionarla". No es otro el compromiso. La resolución 45/100 va un poco más lejos, pero no mucho. En ella se reconoce la necesidad eventual de construir "corredores" por los cuales

<sup>14</sup> Kouchner, *Le malheur...*, p. 301. Esta es una de las contradicciones más graves del médico francés y fuente de las críticas más severas hechas a su labor humanitaria. En 1978, Kouchner decidió que el apoyo del gobierno francés era importante para asegurar la labor filantrópica de MSF. Ello llevó a una división de esa organización que finalmente se tradujo en una escisión y en la creación de Médicos del Mundo (MDM) al frente de la cual quedó Kouchner. MSF sostiene que la intervención gubernamental daña el alcance de la labor humanitaria de las ONG porque puede dar lugar, como de hecho sucede, a acusaciones de intervencionismo. El "deber de injerencia", de acuerdo con MSF, surgió como una actividad estrictamente privada y así debe permanecer. Sobre este último punto, ver las agudas críticas del presidente de MSF, Rony Brauman, en contra del desarrollo intervencionista de la acción humanitaria en "Contre l'humanitarisme", *Esprit*, núm. 177, diciembre 1991, pp. 77-85.

podiera, en caso de conflicto, hacerse llegar la asistencia humanitaria. Estos corredores, de acuerdo con el texto de la resolución, serían temporales y necesitarían contar con la aprobación de los gobiernos interesados. En ningún momento la resolución deja de tomar en cuenta la soberanía de los países. No podía ser de otra manera. Puesto que son los países mismos los que aprueban las resoluciones, ellos se cuidan de velar por sus propios intereses.

El deber de injerencia, elemento molesto viniendo de una ONG, se convertiría en intervención si venía de un Estado o una organización internacional. La intervención es ilegítima y debido a ello se le ha hecho ilegal. Al contrario, la asistencia humanitaria, en tanto aceptada por los miembros de las Naciones Unidas porque les parecía algo correcto y necesario que, además, no amenazaba su soberanía, se convierte en algo legítimo. No se estaba creando un "derecho de injerencia" en contra de los Estados, sino un "derecho de asistencia humanitaria" con su autorización. Sin embargo, esta tendencia a la legitimización y legalización del "derecho de asistencia humanitaria" fue brutalmente rota con el advenimiento de la guerra del Golfo Pérsico y las decisiones políticas asumidas por el Consejo de Seguridad después de la derrota militar de Iraq.

### El "derecho de injerencia" y la crisis de confianza en las Naciones Unidas

Los problemas derivados de la intervención del Consejo de Seguridad en el desarrollo del derecho de asistencia humanitaria no se limitan a la interrupción de este desarrollo. Se han traducido, también, en una crisis de confianza en la labor del Consejo de Seguridad y, por extensión, a la labor mediadora de las Naciones Unidas.

La guerra del Golfo Pérsico, a principios de 1991, constituyó por muchas razones un parteaguas en la historia reciente. Pero quizá la principal es el haber permitido que el Consejo de Seguridad de la ONU autorizara una intervención en asuntos de la competencia exclusiva del Estado iraquí. Las exigencias de un deber moral para con la población kurda se convirtieron, a raíz de la derrota de Iraq, en una violación flagrante de la soberanía iraquí por parte de las potencias victoriosas. Esta situación excepcional fue aprovechada por Kouchner y algunos tratadistas afi-

nes a él para desarrollar la tesis del "derecho de injerencia" humanitaria,<sup>15</sup> tesis que logró el apoyo del canciller y el presidente francés, de vastos sectores intelectuales<sup>16</sup> e, incluso, del Papa.<sup>17</sup> De acuerdo con esa visión, la resolución 688 del Consejo de Seguridad "consagraba" ese derecho ya que, a diferencia de las resoluciones de la Asamblea General — recomendaciones con gran autoridad moral y política pero no obligatorias—, las resoluciones del Consejo sí son obligatorias para los Estados miembros de la Organización.

Un breve análisis de la resolución 688 permite ver que no consagraba ningún nuevo derecho internacional. En sus partes medulares, la resolución condena la represión de la poblaciones civiles iraquíes porque, considera, amenaza la paz y la seguridad internacionales en la región. Exige a Iraq que ponga fin a esa represión y le pide que permita un acceso inmediato de las ONG a las poblaciones que necesiten asistencia. Asimismo, permite al Secretario General de la ONU la utilización de todos los medios a su disposición para enfrentar las necesidades urgentes de esas poblaciones. Difícilmente puede verse en esas frases la consagración de un nuevo derecho internacional. ¿Qué derecho? ¿Estipulado en dónde? ¿Cómo se aplica? ¿En qué condiciones?

La resolución 688 obtuvo la votación más baja de todas las resoluciones emitidas por el Consejo de Seguridad a raíz de la invasión de Kuwait por parte de Iraq. Tuvo tres votos en contra y dos abstenciones. Más allá de los votos en el Consejo, las resoluciones adoptadas por el Consejo desde agosto de 1990

<sup>15</sup> Ver, por ejemplo, Bettati y Kouchner, *op. cit.*; Mario Bettati, "Un droit d'ingérence?", *Revue générale de droit international public*, núm. 3, julio-septiembre de 1991, pp. 640-671. Ver también Marie-José Domestici-Met, "Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire", *Annuaire français de droit international*, Vol. XXXV, 1989, p. 148.

<sup>16</sup> Ver Roland Dumas, "La France et le 'droit d'ingérence humanitaire'", *Relations Internationales et Stratégiques*, núm. 3, 1991. Este número de la revista incluye un muy interesante debate entre quienes, dentro del mundo intelectual y político francés, apoyan la tesis del derecho de injerencia humanitaria y entre quienes la critican. Ver también *Le Monde des Débats*, núm. 4, enero de 1993.

<sup>17</sup> Juan Pablo II hizo entonces de la injerencia humanitaria el eje central de dos de sus discursos: el discurso ante la FAO, Roma, el 5 de diciembre de 1992, y ante el cuerpo diplomático en ocasión del año nuevo, 18 de enero de 1993. De acuerdo con el Papa: "...la conciencia de la humanidad, apoyada desde ahora en las disposiciones del derecho internacional humanitario, demanda que se haga obligatoria la injerencia en las situaciones que comprometen gravemente la supervivencia de pueblos y grupos étnicos enteros: es éste un deber para las naciones y para la comunidad internacional".

produjeron un gran malestar entre los países miembros de la Organización. Según las críticas, el fin de la Guerra Fría no se traducía en una nueva actitud del Consejo respecto de añejos problemas tan importantes como el derecho de los palestinos a tener un Estado propio o el de los sudafricanos a la desaparición del régimen de *apartheid*. Al contrario, el fin de la Guerra Fría daba lugar a una verdadera confiscación del Consejo de Seguridad por Estados Unidos. La "seguridad colectiva", sostenían estas críticas, quedaba en manos de un solo miembro de la ONU. Agregaban que, en la guerra contra Iraq, no se respetó ni el principio ni el mecanismo de control colectivo definidos en el Capítulo VII de la Carta de la ONU. Las resoluciones del Consejo hacían una vaga referencia al Capítulo VII pero mezclaban las medidas vinculadas con la seguridad colectiva con aquellas relacionadas con el derecho de legítimas defensas. De entrada, la resolución 688 nunca hizo alusión al Capítulo VII.

Las críticas a la actuación del Consejo señalaban también que la coalición que llevó la guerra en contra de Iraq no estuvo nunca bajo el mandato de la ONU o del Consejo de Seguridad. La Organización estaba siendo usada por Estados Unidos como un complemento necesario de su aparato jurídico y para convencer a la opinión pública norteamericana, reacia a que su país interviniera en una guerra de consecuencias imprevisibles, de la necesidad de intervenir. En lo concerniente a la resolución 688, se criticaba la autorización hecha al Secretario General de la ONU para utilizar "todos los medios" que fueran necesarios, sin mencionarlos, sin jerarquizarlos y sin que quedara claramente establecido algún tipo de control de la ONU sobre esta utilización. Más grave todavía parecía el hecho de otorgar al Secretario General una autorización de este tipo cuando la guerra ya había sido ganada.

Las bases legales de la intervención por motivos humanitarios nunca quedaron muy claras. Aún hoy siguen siendo objeto de análisis entre juristas y diplomáticos.<sup>18</sup> A pesar de ello y, sobre todo, a pesar del cuestionamiento de un número importante de países miembros de las Naciones Unidas sobre la lega-

lidad e incluso la legitimidad de la intervención de la ONU en cuestiones tradicionalmente vistas como de la jurisdicción exclusiva de los Estados, a la resolución 688 siguieron otras con problemas similares. La resolución 794 del 3 de diciembre de 1992 por la que se intervino en Somalia señalaba que "la amplitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia [...] constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales". Sin embargo, en la resolución 770 sobre el conflicto en Bosnia Herzegovina, el Consejo de Seguridad destaca que la ayuda humanitaria es elemento esencial en el esfuerzo de las Naciones Unidas para restablecer la paz y la seguridad internacionales. De esta manera, la poca coherencia en las resoluciones del Consejo se transforma en un absurdo: en el caso de Somalia se interviene porque la tragedia que ahí se vive constituye una amenaza a la paz, mientras que en el caso de Bosnia no se interviene porque la asistencia humanitaria restablecerá la paz y la seguridad internacionales.

El tratamiento del caso de Somalia en el Consejo Nacional reprodujo las críticas respecto de su actuación en el caso de la guerra contra Iraq: legalidad dudosa, legitimidad cuestionable, mandatos poco claros, control inadecuado, etcétera. A estos casos se han agregado Ruanda y Haití. En conjunto, muestran además una tendencia, sospechosa para la mayoría de los países en desarrollo, a ocuparse de problemas *solamente* en los países no industrializados. El resultado es un profundo cuestionamiento acerca de si la intervención de las Naciones Unidas en este tipo de conflictos, más allá de su legalidad y de limitarse únicamente a los problemas en el interior de los países en desarrollo, no está redundando en una profundización de los problemas que se pretendían solucionar. Después del entusiasmo que caracterizó al periodo inmediato posterior al fin de la Guerra Fría, el ambiente hoy es de escepticismo.

La mayoría de los países del mundo ha apoyado la ampliación de los campos de acción tradicionales de la ONU en la medida en que consideran que facilita el logro de acuerdos entre las partes en conflicto y que ello redundará en soluciones integrales y duraderas. Sin embargo, la condición *sine qua non* de este apoyo ha sido que la ayuda prestada por la Organización se origine en solicitudes de los gobiernos y

<sup>18</sup> Ver el debate señalado en la Nota 17, *supra*. Oliver Corten et Pierre Klein, *Droit d'ingérence ou obligation de réaction?*, Bruselas, Ed. Bruylant, 1992, resumen y respaldan las críticas de ausencia de validez jurídica hechas al llamado "derecho de injerencia". Ver también René Jean Dupuy, "L'ingérence internationale, jûsqu'ou?; le droit

d'assistance humanitaire", *Etudes*, vol. 376, núm. 1, enero de 1992, pp. 15-23.

cuenta con el consentimiento de las partes involucradas. En este sentido, se estaba desarrollando un verdadero derecho a prestar y recibir asistencia humanitaria, a través de las resoluciones de la Asamblea General, los Estados estaban creando las bases consensuales de un derecho de asistencia humanitaria. Sin embargo, el desarrollo de la tesis del "derecho de injerencia" rompió los consensos mínimos ahí alcanzados. Si bien aceptaban la idea de la necesidad de desarrollar normas sobre la asistencia humanitaria, la mayoría de los miembros de la ONU no acepta la pretensión de que valores morales universales permitan la adopción de políticas injerencistas en detrimento de la soberanía de los Estados y del derecho internacional, como es el caso de la defensa de los derechos humanos a través del llamado "derecho de injerencia". De la misma manera, no están dispuestos a admitir que la promoción del respeto al medio ambiente, la democracia, o bien la necesidad de luchar contra el tráfico de estupefacientes, sean tomados como pretextos que permitan a las potencias escudarse en ellos para encubrir iniciativas que respondan a sus intereses particulares y no a los de la comunidad internacional en su conjunto.

En la medida en que se refuerce la tendencia al interior de la ONU para incursionar en campos de acción tradicionalmente reservados a la jurisdicción interna de los Estados, en particular a través de las acciones de un Consejo de Seguridad en el que parece predominar la voz de la única superpotencia y sobre las cuales no existe un acuerdo generalizado, la crisis de confianza por la que atraviesa la Organización se recrudecerá y afectará la credibilidad y la legitimidad de la acción multilateral no sólo en lo que se refiere al mantenimiento de la paz y la seguridad sino también en otros temas. Los acuerdos adoptados en la Cumbre de Río para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo, o aquellos alcanzados para luchar contra el tráfico ilícito de estupefacientes, por citar sólo dos ejemplos, correrían peligro debido a la suspicacia que despertaría su aplicación.

Las Naciones Unidas enfrentan, en su cincuenta aniversario, críticas derivadas del intento de la Organización, en particular de un Consejo de Seguridad que refleja el orden internacional de hace 50 años, de ampliar sus márgenes de actuación en un periodo de transición hacia un orden internacional diferente al que imperó por más de cuatro décadas.

## Conclusiones

El fin del enfrentamiento bipolar favoreció la solución de viejos conflictos regionales. Con ello despertó grandes esperanzas respecto del advenimiento de un "nuevo orden internacional" en el que imperaría el derecho internacional, salvaguardado por la Organización de las Naciones Unidas.

El hecho de que el acercamiento entre las superpotencias que dio fin a la Guerra Fría se haya traducido en una creciente colaboración en el seno del Consejo de Seguridad, reforzó el entusiasmo inicial porque abrió espacios al organismo multilateral permitiéndole desempeñar una participación muy activa en la búsqueda de soluciones negociadas a los conflictos regionales que, precisamente debido a la división bipolar, se encontraban estancados.

El entusiasmo imperante a partir de 1987 llegó a su clímax en 1991. La guerra librada en contra de Iraq pareció mostrar a algunos que, efectivamente, se estaba creando un nuevo orden mundial en el que imperaría el derecho. Sin embargo, para otros, esa misma guerra mostró algunos de los excesos que la colaboración entre las potencias podría permitir.

La intervención en los asuntos internos de Iraq después de una fulminante derrota militar, a través de resoluciones del Consejo de Seguridad de validez jurídica dudosa pero sobre todo de legitimidad política cuestionada de manera creciente por los países en desarrollo, inició su etapa de desacuerdo entre los países miembros de la ONU. Para algunos países era cuestionable el intento del Consejo de Seguridad, en el cual impera el punto de vista de Estados Unidos desde la desaparición de la Unión Soviética, de buscar ampliar los márgenes de acción de la Organización hacia campos que, tradicionalmente, estaban reservados a la jurisdicción interna de los Estados. La intervención en Somalia reforzó la desconfianza de esos países: veían incrementarse el peligro de que la ONU, a través de un Consejo de Seguridad cuya composición se encuentra en discusión por considerar que no es representativo del conjunto de los Estados miembros, se atribuyera competencias que, de acuerdo con ellos, no le habían sido otorgadas por la Carta de San Francisco. Más allá de la tragedia humana de las poblaciones kurdas de Iraq, o de la población somalí frente a una guerra civil generalizada, lo que estos países temen es que sobre la base de pretendidos valores humanitarios de al-

cance universal, potencias con intereses hegemónicos en ciertas áreas geográficas pudieran escudarse en la defensa de esos valores para llevar a cabo políticas para la defensa de sus intereses políticos. Y que, por supuesto, las Naciones Unidas sean usadas con este fin.

Paradójicamente, la intervención en Somalia también despertó la desconfianza de aquellos países que habían pensado que la intervención en Iraq mostraba que la ONU, por primera vez en su historia, tendría una acción libre de las ataduras impuestas por décadas por la rivalidad bipolar. Para estos países resultó cada vez más claro que en la guerra contra Iraq no se había defendido únicamente a un pequeño país como Kuwait de un agresor evidente, sino que se había defendido el petróleo kuwaití y detenido el intento iraquí de convertirse en la máxima potencia petrolera del Medio Oriente amenazando la integridad de sus vecinos y, por supuesto, de Israel.

La indiferencia ante las consecuencias del desmembramiento yugoslavo, o ante los efectos de una guerra civil extremadamente cruenta en Somalia, desde el punto de vista de las sociedades en los países desarrollados, no respondía a otra cosa que al poco interés de las potencias, en particular Estados Unidos, en intervenir en luchas políticas complicadas en países en los que no había intereses vitales en juego. La efectividad de las Naciones Unidas, desde este punto de vista, depende quizá demasiado de los intereses del gobierno norteamericano. La preocupación por una necesaria intervención, según esta perspectiva, en casos de violaciones masivas a los derechos humanos, dependería no de un deber ético

y moral sino solamente de meros intereses políticos. Las Naciones Unidas serían así usadas, bajo pretextos humanitarios, en Iraq, pero no intervendrían en la ex-Yugoslavia o tendrían un papel marginal en la resolución de conflictos como el de Somalia. Así, algunos vieron como algo casi vergonzoso el retiro de las tropas norteamericanas de Somalia sin que la ONU pudiera hacer algo al respecto; una respuesta esperada en el marco de la realidad política de la Posguerra Fría.

La crisis de confianza por la que atraviesa la Organización de las Naciones Unidas es producto de las transformaciones internacionales del último lustro que permitieron a la Organización desempeñar un papel diferente al que tuvo durante la época de la Guerra Fría. El entusiasmo inicial que despertó el fin del enfrentamiento bipolar, en gran parte derivado de que la ONU fuera capaz de favorecer la solución de viejos conflictos regionales, se ha transformado en una tendencia creciente hacia la desconfianza en las labores de esta organización. Para superar esta crisis, es necesario que la ONU demuestre que puede ser capaz de responder a los intereses de la mayoría de sus miembros, tanto de aquellos que creen que la mejor manera de abordar los problemas internacionales es a través de la ampliación en los márgenes de acción de la ONU como teniendo en cuenta la sensibilidad de aquellos que, hoy, ven detrás de ese intento el peligro para la implantación de nuevas hegemonías. La ecuación no es irresoluble. Requiere crear consensos entre los diferentes miembros de la Organización sobre el alcance de esas nuevas funciones y reglas claras sobre su aplicación.