

NUEVAS AVENIDAS PARA LA ACCIÓN DE LA ONU; EL DEBATE SOBRE LA INTERVENCIÓN EN ASUNTOS INTERNOS DE LOS ESTADOS

OLGA PELLICER*

UNO DE LOS ASPECTOS SOBRESALIENTES DE LA ACTIVIDAD de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al inicio del decenio de los noventa ha sido la creciente importancia otorgada a problemas pertenecientes al orden interno de los estados.

La actuación de algunos de los órganos principales de la ONU confirma esta tendencia. El Consejo de Seguridad, órgano cuya responsabilidad primordial es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ha concedido especial atención a conflictos vinculados con luchas civiles o problemas interétnicos y ha intervenido para proporcionar asistencia humanitaria o para restablecer el orden constitu-

* Olga Pellicer es internacionalista egresada de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPys) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), con estudios de posgrado en el Instituto de Altos Estudios Políticos de la Universidad de París. En el ámbito académico, ha impartido numerosos cursos y conferencias en la FCPys de la UNAM, además de haber sido profesora-investigadora de El Colegio de México, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México, entre otras instituciones de enseñanza e investigación. Es autora de numerosos libros y ensayos sobre política exterior de México y cuestiones multilaterales. Fue embajadora alterna de México ante la ONU y directora general para el sistema de las Naciones Unidas en la Secretaría de Relaciones Exteriores. Actualmente es directora general del Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED).

cional en países en los que éste ha sido quebrantado. Por su parte, el Secretariado de la Organización cuenta ahora con una oficina de asistencia electoral. Esto parecería apoyar la hipótesis de que un importante cambio ha tenido lugar al efectuarse el tránsito de una época en que la misión de la ONU era ante todo evitar o revertir conflictos entre estados, a otra nueva en que su atención se dirige a los problemas internos. El propio secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali, ha señalado recientemente que "resulta obligado constatar que la mayoría de los conflictos en los que la ONU participa no se desarrollan entre los estados, sino en el interior mismo de las naciones".¹

Al referirse a estas nuevas avenidas en el camino seguido por la ONU, Boutros-Ghali también advierte:

Numerosos conceptos se deben repensar. El fin de la guerra fría no ha dado lugar a una gran conferencia diplomática, como en sus tiempos el Congreso de Viena, el Tratado de Versalles o la Carta de San Francisco. Sabemos, sin embargo, que el mundo ha cambiado, que el nuevo orden político tarda en consolidarse y que de todos lados surgen conflictos que ponen en duda nuestra visión tradicional de la sociedad interestatal. La mayoría de los conflictos que la ONU debe resolver están en el extremo opuesto de las guerras clásicas.²

Dada la ausencia de una gran conferencia mundial de la que surja un nuevo consenso sobre los principios que rigen la actuación de las Naciones Unidas, no es sorprendente que haya opiniones encontradas sobre las nuevas avenidas que recorre la organización mundial. Estas opiniones tienen que ver con aspectos legales como los vinculados con la cuestión de hasta dónde están autorizadas las nuevas actividades en la carta constitutiva de las Naciones Unidas. Se refieren, también, a cuestiones políticas, pues surge la pregunta de si esa nueva participación responde a la necesidad de hacer más eficiente a la ONU en sus labores de mantenimiento de la paz, o si es resultado de la influencia ejercida por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Por último, los cuestionamientos se explican, asimismo, por razones logísticas vinculadas con la capacidad de la ONU para hacer frente a los gastos financieros y la infraestructura necesaria para llevar a cabo actividades costosas y de resultados muy inciertos.

¹ Boutros Boutros-Ghali, "L'ONU et les nouveaux conflits internationaux", *Relations Internationales et Stratégiques* (Paris), invierno de 1995, p. 15.

² *Ibid.*, p. 16.

El objetivo de este ensayo es tratar de contribuir a la reflexión sobre dichas cuestiones, a través del análisis de dos grandes campos de la actividad reciente de la ONU: la intervención militar fundamentada en razones humanitarias y las actividades en favor de la democracia. Ambos temas permiten obtener una rápida imagen de los aspectos novedosos y polémicos de las acciones que se están llevando a cabo en el ámbito interno de los estados, y llegar a algunas conclusiones sobre el grado en que tales acciones tienden a generalizarse o sobre las diversas circunstancias que auguran una revisión y disminución de las mismas.

LA INTERVENCIÓN MILITAR POR MOTIVOS HUMANITARIOS

La responsabilidad de la ONU en cuestiones humanitarias está considerada en el capítulo I de su carta constitutiva. Al enunciar los propósitos y principios de las Naciones Unidas, el artículo 3 señala como uno de ellos "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter [...] humanitario". Sin embargo, la gran novedad al comienzo del decenio de los noventa radica en que la asistencia humanitaria ha sido colocada por encima de la soberanía de los estados e, incluso, se ha requerido el apoyo de la acción militar para llevarla a cabo.

La primera llamada de atención sobre el nuevo papel que desempeñarían las Naciones Unidas en cuestiones de asistencia humanitaria tuvo lugar en los días que siguieron al fin de la acción militar en el Golfo Pérsico. En su resolución 688, el Consejo de Seguridad incorporó un párrafo operativo sobre la población del Kurdistán, al noroeste de Irak, en donde establecía la necesidad de "insistir en que Irak permita el acceso inmediato de organizaciones humanitarias a todos aquellos en necesidad de asistencia...". Antes de conocerse la reacción del gobierno iraquí, con base en esa resolución se procedió al envío de fuerzas estadounidenses, británicas y francesas, las cuales establecieron corredores de seguridad al norte de Irak para auxiliar a la población kurda. Con posterioridad, las Naciones Unidas lograron imponer un acuerdo a Irak para que permitiese la llegada de 500 guardias de seguridad de Naciones Unidas que reemplazaron a las fuerzas anteriores.³

³ Para una primera consideración sobre este tema, véase Olga Pellicer, "Crisis de confianza en el Consejo de Seguridad; implicaciones para la seguridad colectiva internacional", en *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE/FCE, 1994.

La intervención para proporcionar asistencia humanitaria en el Kurdistán debe ubicarse en el contexto de la situación excepcional creada por la derrota militar de Irak. Dada esa derrota, resulta comprensible que como un derecho de las fuerzas victoriosas se pasara por alto el tema de la soberanía de ese país y se procediera a actuar en un asunto de su jurisdicción interna. Lo sorprendente del episodio radica en el grado en que una situación de excepción fue usada por dirigentes políticos y algunos tratadistas para desarrollar la tesis del “derecho a la intervención por motivos humanitarios”. El presidente George Bush se refirió constantemente a las “preocupaciones humanitarias” como el motivo que justificaba la presencia de la ONU en el norte de Irak. A su vez, en Francia se generaron gran número de declaraciones según las cuales la resolución 688 venía a consagrar el “derecho de injerencia” que, desde las filas de Médicos Sin Fronteras y, más tarde, como ministro de Asistencia Humanitaria, venía pregonando Bernard Kouchner.⁴

Al referirse a estos desarrollos doctrinarios, el entonces secretario general de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, señaló en un discurso en la Universidad de Bordeaux que: “Estamos contemplando, claramente, lo que es una corriente irresistible en las actitudes públicas hacia la creencia de que la defensa del oprimido, a nombre de la moralidad, debe prevalecer sobre fronteras con documentos legales...”.⁵

Lo cierto es que la “corriente irresistible” no era tan generalizada. De entrada, la votación sobre la resolución 688 fue la más baja obtenida en la serie de resoluciones sobre Irak iniciada en agosto de 1990. Cuba, Yemen y Zimbabue votaron en contra; China e India se abstuvieron. Por lo demás, en diversos niveles comenzaron a surgir voces de repudio al pretendido derecho de injerencia.

No obstante esas voces, se había sentado un precedente. Siguiendo la misma línea, el Consejo de Seguridad adoptó, a lo largo de 1992, una serie de resoluciones sobre Somalia que llevaron a su clímax la tendencia a intervenir militarmente en nombre de la asistencia humanitaria. En efecto, en diciembre de 1992, cuando los medios de comunicación conmovían al mundo con las imágenes del hambre en Somalia y la imposibilidad de hacer llegar asistencia humanitaria a esa nación, dados los enfrentamientos entre clanes armados, el Con-

⁴ Mario Bettati, “Un droit d’ingérence”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 3, julio-septiembre de 1991.

⁵ Discurso pronunciado en la Universidad de Bordeaux, 24 de abril de 1991, mimeo.

sejo de Seguridad decidió, con su resolución 794, autorizar una intervención militar masiva integrada por fuerzas estadounidenses con el objeto de asegurar la entrega de asistencia humanitaria a la población somalí.⁶ Previamente, el secretario general había enviado una carta en la que calificaba la situación existente como una amenaza a la paz.⁷

La resolución 794, según la cual el Consejo de Seguridad actuó con base en el capítulo VII de la Carta de la ONU, levantó un gran desconcierto por tres motivos. El primero fue que, si bien la situación en Somalia era desesperada, no podía hablarse propiamente de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El segundo radica en que el mandato otorgado a lo que se llamó "operación para restaurar la esperanza" fue muy ambiguo, tanto por lo que tocaba a la respuesta frente a los clanes armados que operaban en Somalia como a las medidas que se podían tomar para restablecer el orden público. Finalmente, al igual que en el caso de Irak, la tarea de utilizar la fuerza recayó en Estados Unidos, lo que creó incertidumbres sobre la naturaleza "colectiva" de la acción que se había autorizado.

La intervención militar autorizada por el Consejo de Seguridad por motivos humanitarios continuó siendo un problema que dividió las opiniones en los años siguientes. Así, al referirse a la votación sobre la resolución 929, en la cual se autorizó la intervención militar para detener el genocidio contra la población tutsi en Ruanda, el diario *Le Monde* señaló, en su edición del 30 de junio de 1994, que

El texto de la resolución 929 ha sido adoptado por diez votos y cinco abstenciones (Brasil, China, Nigeria, Nueva Zelanda y Pakistán). Estas cinco abstenciones son significativas: los países como China y Brasil están, por principio, opuestos a la intervención de la ONU en los asuntos de un Estado del que ninguno de sus representantes lo ha solicitado. Ven en esa acción un atentado al respeto sacrosanto de la soberanía nacional. Éste es un sentimiento presente en las Naciones Unidas con mayor amplitud y fuerza de lo que uno se podría imaginar.

¿Qué motivos pueden invocarse para explicar esas actitudes que ponen una sombra de duda sobre acciones que, desde otras perspectivas, son consideradas moral, ética y humanamente necesarias?

⁶ Adam Roberts, "Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights", en *International Affairs*, vol. 69, núm. 3, julio de 1993, pp. 429-450.

⁷ Documento del Consejo de Seguridad, UN Doc.S/24868, 30 noviembre de 1992.

El primer motivo se relaciona con la desconfianza existente en torno a las consecuencias que la intervención militar por motivos humanitarios, autorizada por las Naciones Unidas, puede tener sobre los principios del derecho internacional. Para los países que han hecho de la no intervención uno de los ejes fundamentales de su política exterior, como México, pocos hechos podrían ser tan provocadores como la argumentación según la cual las resoluciones del Consejo de Seguridad han consagrado al llamado derecho de injerencia por motivos humanitarios, defendido principal, aunque no exclusivamente, por figuras políticas francesas. Ante la gran variedad de fuentes del derecho internacional que condenan la intervención en los asuntos de la jurisdicción interna de los estados —comenzando por la propia Carta de la ONU, en su artículo 2, párrafo 7—, afirmar que las resoluciones del Consejo anuncian el debilitamiento de ese principio y la emergencia de un nuevo derecho es insostenible desde un punto de vista jurídico.⁸

La discusión sobre el papel de las resoluciones de los órganos políticos de las Naciones Unidas en el desarrollo del derecho internacional sigue siendo un tema sobre el que existe polémica.⁹ Para algunos, como el conocido jurista Jorge Castañeda, dichas resoluciones pueden constituir fuente legítima del derecho internacional. Ahora bien, cuando se trata de resoluciones del Consejo de Seguridad adoptadas sin consenso, y que, además, no han dejado lugar a dudas sobre el malestar producido en algunos estados miembros, pretender basar en ellas un cambio en los principios tradicionales que rigen las relaciones entre los estados sólo puede conducir al escepticismo y la desconfianza.

Un segundo motivo que explica las dudas sobre esta actuación novedosa de la ONU, se refiere a la interpretación del artículo 39 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, relativo a las circunstancias que dan pie para que entren en acción las disposiciones ahí previstas y que incluyen diversas sanciones gradualmente enumeradas y las cuales culminan con el uso de la fuerza. En la resolución 688 se aludió ampliamente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales como antecedente para actuar en defensa de la minoría kurda,

⁸ Stephen John Stedman, "The New Interventionists", en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 1, America and the World 1992/1993, pp. 1-16.

⁹ Sobre el tema, véase Jorge Castañeda, *Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas*, México, El Colegio de México, 1967. Reeditado recientemente en Jorge Castañeda, *Obras completas*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/El Colegio de México, 1995, t. 1, pp. 270-498.

pero no se incorporó en el texto una referencia al capítulo VII. Sin embargo, en los casos de Somalia y Ruanda, las resoluciones respectivas establecieron que el Consejo actuaba con base en dicho capítulo. Nos encontramos, entonces, ante una interpretación según la cual el artículo 39, relativo a la determinación, por parte del Consejo, de la existencia de una agresión, amenaza de agresión o quebrantamiento de la paz, no se refiere únicamente, como fue la intención de sus redactores, a problemas interestatales. De acuerdo con la nueva interpretación, se refiere, también, a *situaciones en el interior de los estados cuya dimensión humanitaria a*, decidir por los miembros del Consejo, amerita la intervención militar. Nada asegura que, en el futuro, el Consejo tenga en mente sólo situaciones con una dimensión humanitaria. ¿Por qué no el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico o la ausencia de democracia? Como se comenta con ironía en un trabajo presentado en la École Nationale d'Administration en París, "debemos tener cuidado con el arcángel armado; si no ve dragones los inventa".¹⁰

Un tercer motivo que explica la falta de consenso sobre la actividad reciente de las Naciones Unidas en relación con el tema tratado radica en la incertidumbre respecto a la responsabilidad que deberían asumir la Asamblea General o el Consejo de Seguridad en cuestiones de asistencia humanitaria. En cuanto a esto último, cabe recordar que, bajo el impulso de Francia, la asistencia humanitaria conquistó un lugar en la Asamblea General de Naciones Unidas con la aprobación, en 1988 y 1990, de sendas resoluciones en las que se consagró la asistencia humanitaria como preocupación fundamental de las Naciones Unidas y se introdujo la noción del acceso a las víctimas y la conveniencia de establecer corredores de seguridad para proporcionarles asistencia (43/131 y 45/100). En 1991, en el ambiente de victoria y arrogancia de algunos, de cautela y distanciamiento de otros, el Consejo de Seguridad decidió vincular el mantenimiento de la paz y la seguridad con la asistencia humanitaria; así, el tema pasó de la Asamblea General al ámbito de competencias del Consejo de Seguridad.

Vista a distancia, sin duda la acción de la ONU en el Kurdistán pudo haber salvado algunas vidas, que era la principal preocupación de

¹⁰ Véase Miguel Ángel Covián-González, "L'Archange armé: principes, objectifs et limites du droit d'ingérence humanitaire", París, École Nationale d'Administration, 1993. Se analiza ahí la evolución del concepto de "injerencia humanitaria" desde el momento en que es generado por diversas ONG francesas hasta que es retomado por el gobierno de Francia e impulsado por él en el seno de la ONU.

algunos de sus patrocinadores, particularmente los franceses. Sin embargo, contribuyó muy poco al mejoramiento, a largo plazo, de las condiciones de vida de la minoría kurda. Además, la decisión de fracturar, aunque fuese en circunstancias excepcionales, el principio de la soberanía de los estados añadió un dato importante a los mensajes que en aquellos momentos se lanzaron respecto al Nuevo Orden Internacional que pretendía encabezar Estados Unidos y que tendría en el Consejo de Seguridad uno de sus instrumentos de promoción.

En la actualidad, los acontecimientos del Golfo Pérsico ya no son elemento decisivo para caracterizar las tendencias principales de las relaciones internacionales. Por ello, conviene repensar el vínculo entre el Consejo de Seguridad y la asistencia humanitaria. No podemos negar a la comunidad internacional organizada bajo la égida de la ONU el derecho de asistencia humanitaria. Sin duda, ante la necesidad, ésta debe ser proporcionada. Sin embargo, este derecho no tiene por qué encontrarse vinculado al capítulo VII de la Carta, ni tampoco tiene que ser ejercido de acuerdo con él. Resulta, cuando menos, excesivo que las acciones que se lleven a cabo en materia de asistencia humanitaria tengan el carácter de sanciones, como las previstas en ese capítulo.

Resultaría mucho más lógico que la asistencia humanitaria se basara, por ejemplo, en las disposiciones de la Carta contenidas en el capítulo I, relativo a los propósitos y principios de la ONU, cuyo artículo I, párrafo 3, se refiere a la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter humanitario. Las disposiciones para el cumplimiento de esos propósitos de cooperación se encuentran en el capítulo IX, artículo 55 y 56; la responsabilidad recae en la Asamblea General y, bajo la autoridad de ésta, en el Consejo Económico y Social. Como bien señala la Carta, la decisión de actuar puede a su vez proceder de una comisión orgánica del ECOSOC, un comité de la Asamblea General o el Pleno de dicha Asamblea. En otras palabras, es posible, deseable y, quizá, imprescindible sustraer de las competencias del Consejo de Seguridad la decisión sobre las acciones a efectuar por motivos humanitarios. Ello contribuiría a diluir el sentimiento generalizado de desconfianza que hoy se advierte cuando la ONU autoriza ese tipo de acciones y cuyos efectos se extienden al resto de la labor de la organización mundial.¹¹

¹¹ Reflexiones sobre este tema en Olga Pellicer, "Succès et faiblesse de l'action récente des Nations Unies en matière de sécurité internationale", en *Revue Internationale des Sciences Sociales* (UNESCO), núm. 144, junio de 1995, pp. 343-355.

Es preciso destacar la manera en que la intervención por motivos humanitarios ha puesto en evidencia las limitaciones de las Naciones Unidas. La limitación más evidente es, sin duda, la carencia de fuerzas militares propias, como resultado de lo cual se ha dado el mandato de la acción militar a países cuya "agenda escondida" ha sido objeto de especulaciones (Estados Unidos, en el caso de Somalia, o Francia, en el caso de Ruanda). La segunda limitación radica en los problemas financieros que permean todas las actividades de Naciones Unidas y constituyen el obstáculo más definitivo a la expansión de sus actividades.

Un problema más intangible, pero no menos grave, manifestado con claridad al llevarse a cabo acciones de asistencia humanitaria, radica en el profundo desconocimiento de la opinión pública respecto a las características y el alcance de la labor de las Naciones Unidas. Las declaraciones que hicieron los gobiernos de países que enviaron contingentes a la segunda fase de la intervención en Somalia no contribuyeron a incrementar ese conocimiento. Cada uno habló ante los medios de comunicación como si se tratara de una participación nacional bajo el mando de sus respectivas fuerzas militares. No se reconoció el hecho de que se trataba de una operación llevada a cabo por las Naciones Unidas. En conjunto, todo ello ha creado en la opinión pública una idea vaga y confusa de las competencias que estaba ejerciendo la ONU en materia de asistencia humanitaria.

Existen, pues, una serie de motivos que explican la reticencia a dar apoyo universal a la intervención militar para proporcionar asistencia humanitaria. Ahora bien, curiosa o comprensiblemente, los motivos basados en cuestiones de principio no serán los que tendrán mayor influencia en las decisiones futuras relativas al envío de fuerzas militares con ese fin. Esas acciones no parecen tener mucho futuro debido al rechazo que produjeron, particularmente las llevadas a cabo en Somalia, entre el público de los países poderosos, y concretamente, en Estados Unidos.

A pesar de que el envío de fuerzas de Estados Unidos a Somalia había sido acompañado de gran entusiasmo,¹² lo cierto es que las primeras noticias sobre la muerte de soldados estadounidenses a manos de fuerzas somalíes, en octubre de 1993, cambió bruscamente el panorama.

¹² Un resumen de la posición estadounidense respecto a su participación en OMP y uso de la fuerza en Richard N. Haass, *Intervention*, Carnegie Endowment for Peace, 1994.

Desde comienzos de 1994, la posición estadounidense comenzó a evolucionar hacia una mayor cautela y distanciamiento de las acciones decididas por el Consejo de Seguridad. Esta nueva actitud quedó consagrada en el documento conocido como el PDD25 (Presidential Decision Directive 25), relativo a la política de Estados Unidos respecto de las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP). Aunque en el documento se alude a la función constructiva de estas operaciones, en realidad el objetivo principal fue fijar una serie de criterios para tomarlos en cuenta antes que Estados Unidos aprobara la creación de una nueva OMP. Algunos de dichos criterios eran que existiera el compromiso de cese al fuego y el consentimiento de las partes antes de proceder a su envío; que existieran los medios disponibles para llevarla a cabo; que estuviera sujeta a mandatos claros y tiempos fijos para llegar a término.¹³ En otras palabras, el Ejecutivo estadounidense fijó lineamientos muy restrictivos que, entre otros efectos, auguran un número muy limitado de OMP en el futuro. Además, en el interior del Congreso estadounidense, el asunto de las Naciones Unidas ha tomado un tinte claramente partidista. Los republicanos han adoptado un tono hostil hacia la organización mundial; en particular, abogan en favor de disminuir la contribución financiera de Estados Unidos y evitar que las fuerzas estadounidenses puedan quedar bajo el mando de las Naciones Unidas. En ese ambiente, a comienzos de 1995 y dominado por los republicanos, el Congreso aprobó una legislación que reduce el porcentaje de participación de Estados Unidos en el financiamiento de OMP de 30 a 25%, además de que establece una serie de medidas destinadas a limitar la posibilidad de que el Ejecutivo conduzca una política activa de fortalecimiento de las Naciones Unidas.¹⁴ Estas reacciones invitan a ver con escepticismo la posibilidad de un activismo de Naciones Unidas ante problemas internos que, lejos de ser excepcionales, tienden a generalizarse en el mundo de nuestros días. ¿Qué ocurre con la promoción de la democracia?, ¿cuáles son las experiencias y perspectivas de la ONU en este ámbito?

¹³ Joel Hernández, "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela", en IMRED, *Las Naciones Unidas en su 50 aniversario*, México, IMRED, 1995, pp. 116-138.

¹⁴ Victoria Holt, *Briefing Book on Peacekeeping*, Washington, Council for A Livable World Education Fund, 1995, p. 23.

LAS NACIONES UNIDAS Y LA DEMOCRACIA

A diferencia de la asistencia humanitaria, el tema de la democracia no ocupa un lugar en la Carta de la ONU. Ni el término democracia, ni tampoco los procesos de democratización se encuentran mencionados en ninguno de los artículos del instrumento constitutivo de la organización. El apoyo que se puede encontrar a la promoción de la democracia deriva de algo muy poco preciso: el hecho de que el documento se inicie con la frase "Nosotros los pueblos...". A partir de esta frase, algunas voces han querido encontrar sustento legal a la serie de actividades que la ONU ha llevado a cabo en favor de la democracia desde el fin de la guerra fría.¹⁵

En épocas anteriores, la suspicacia que producía el uso del vocablo en el mundo socialista paralizaba cualquier iniciativa que pretendiese, en su nombre, incursionar en asuntos de la jurisdicción interna de los estados. La desaparición de la URSS, así como el gran auge de los movimientos democráticos en Europa del Este y en algunos países de América Latina cambiaron el panorama y fueron colocando a la democracia como objetivo comparable al que desempeña el mantenimiento de la paz y la promoción del desarrollo. En un artículo reciente, el secretario general señala:

Al inicio de esta década, la larga brecha por el pluralismo tuvo éxito al poner fin a un periodo de confrontación y estancamiento. Hoy, la promoción de la democracia es una vez más vista como un tema legítimo de preocupación de la comunidad internacional, como la llave para un mundo estable y pacífico. La promoción de la democracia es al mismo tiempo un fin en sí mismo y parte de la responsabilidad de Naciones Unidas de mantener la paz internacional y la seguridad...¹⁶

De acuerdo con esa visión, la actividad de las Naciones Unidas en favor de la democracia se ha canalizado por tres grandes avenidas: el mandato otorgado a ciertas OMP para que, dentro de sus labores, incluyan el apoyo a los procesos democráticos; la asistencia proporcionada por la Oficina de Asistencia Electoral del Secretariado de la ONU; y las sanciones decididas por el Consejo de Seguridad, cuyo ejemplo paradigmático es el caso de Haití.

¹⁵ Boutros Boutros-Ghali, "Democracy: A Newly Recognized Imperative", en *Global Governance*, vol. 1, núm. 1, invierno de 1995, p. 3.

¹⁶ *Ibid.*

Dentro del primer rubro, cabe señalar la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (Apronuc) y la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (Onusal).¹⁷ La primera ofrece el caso más amplio de asistencia proporcionada por las Naciones Unidas para organizar y llevar a cabo elecciones. Concebida como parte de los Acuerdos de París, de octubre de 1991, la operación culminó con las elecciones de 1993, en las cuales participaron 50 mil nacionales entrenados para trabajar en las mil 400 casillas electorales, 900 observadores internacionales provenientes de 44 países, y 4 millones 267 mil 192 electores. Un caso menos numeroso, pero también de enorme trascendencia, fue el papel desempeñado por la división electoral de la Onusal en la organización y celebración de elecciones en El Salvador, en 1994.

Por lo que toca a la Oficina de Asistencia Electoral, creada en el Secretariado de la Organización por recomendación de la Asamblea General, constituye un punto de transición en la historia de la participación de Naciones Unidas en procesos para el fortalecimiento de la democracia. Con anterioridad, la ONU había llevado a cabo funciones de asistencia electoral únicamente en países que surgían a la vida independiente, o como parte de procesos de paz. No fue sino hasta 1991, como resultado de la experiencia adquirida con la misión para la verificación de las elecciones en Nicaragua, que las tareas de Naciones Unidas en materia de elecciones tomaron una nueva dimensión.

La idea inicial de ampliar las responsabilidades de la ONU en materia electoral provino de Estados Unidos. Hacer de la ONU un organismo clave para la promoción de elecciones "genuinas y periódicas" era un proyecto atractivo en el ambiente de auge de valores democráticos que siguió a la caída de los regímenes del llamado socialismo real. En opinión de los diplomáticos estadounidenses, esto favorecía el fortalecimiento de Naciones Unidas y era una manera de mejorar su imagen en la opinión pública estadounidense, en especial en las filas del Congreso.

La idea fue secundada con entusiasmo por un buen número de países occidentales industrializados. Así, en 1989 se presentó por vez primera a la Asamblea General un proyecto de resolución cuyo objetivo principal era ampliar las funciones de Naciones Unidas en cuestio-

¹⁷ Una fuente documental valiosa para conocer los detalles de la acción de la ONU en estos casos es ONU, *The Blue Book Series*, Nueva York, ONU, 1994-1995. Véanse los vols. II y IV, relativos a Camboya y El Salvador, respectivamente.

nes relacionadas con la celebración de elecciones. El proyecto tuvo un destino accidentado. Inicialmente fue visto con gran recelo por diversos países, entre ellos México, que lo identificaban como un síntoma más de la tendencia a debilitar el artículo 2.7 de la Carta de la ONU, relativo a la no intervención en asuntos que corresponden a la jurisdicción interna de los estados. El proyecto sufrió modificaciones en los años siguientes, provenientes principalmente de los países en desarrollo que fueron introduciendo medidas para poner diques a su sesgo intervencionista; uno de ellos fue establecer que la asistencia electoral sólo podría otorgarse a solicitud expresa de los estados. La resolución fue aprobada por mayoría, en 1991, y se procedió de inmediato a la creación de una Oficina de Asistencia Electoral en el Secretariado de las Naciones Unidas.¹⁸

Para mediados de 1995, la ONU había recibido 94 solicitudes de asistencia electoral provenientes de 63 estados miembros, de las cuales aceptó 82. Las 12 que no se atendieron tuvieron que ver con el hecho de que se presentaran en forma extemporánea y la ONU no estaba en posibilidad de emitir un dictamen objetivo o darle sentido a su asistencia.

Hasta ahora se han proporcionado siete tipos básicos de asistencia electoral: organización y desarrollo de elecciones, supervisión, verificación, coordinación y apoyo a observadores internacionales, apoyo a observadores nacionales, asistencia técnica y observación. Apoyos como los implícitos en el primer rubro son de gran envergadura y han estado asociados, como lo señalamos en líneas anteriores, a OMP que requieren la aprobación del Consejo de Seguridad.

Los tipos más comunes de asistencia electoral han sido la coordinación y el apoyo a los observadores internacionales. Esto se experimentó en Etiopía, en 1992, y se desarrolló posteriormente en Lesoto, Malawi y Nigeria. Otro ejemplo es el apoyo que se da a observadores nacionales, un tipo de asistencia inaugurado en México en 1994.

El compromiso de la ONU con la democracia ha tenido su manifestación más intensa y compleja en el caso de Haití, lo que justifica una narración más detallada de las acciones vinculadas con ese país.

Los primeros signos de interés por introducir a las Naciones Unidas en la difícil empresa de construir un régimen democrático en ese país surgieron en 1990, encabezados por Estados Unidos que actuaba

¹⁸ Sobre la ONU y la asistencia electoral, véase Rosario Green, "La ONU hacia el año 2000", en IMRED, *Las Naciones Unidas en su 50 aniversario*, México, IMRED, 1995, pp. 9-31.

consecuentemente con sus propuestas para crear la Oficina de Asistencia Electoral, mencionada en párrafos anteriores. En junio de 1990, animada por funcionarios del Secretariado de Naciones Unidas y diplomáticos estadounidenses, la entonces presidenta provisional de Haití, Ertha Pascal Trouilloit, solicitó a la organización mundial observadores para las elecciones en su país, así como asistencia para crear condiciones de seguridad a lo largo del proceso electoral. El primer problema por resolver ante esa solicitud fue decidir cuál era el órgano que tenía competencia para atender la solicitud haitiana. Bajo la presión de países latinoamericanos recelosos de los sesgos intervencionistas de las nuevas tendencias democratizadoras, el asunto pasó a la Asamblea General, y no al Consejo de Seguridad, como pretendían algunos miembros permanentes, en particular, Estados Unidos.

Después de consultas intensivas, la Asamblea General adoptó por consenso su resolución 45/2, del 10 de octubre de 1990, en la que pidió al secretario general otorgar el más amplio apoyo posible al gobierno de Haití en respuesta a sus solicitudes. De acuerdo con ello, el secretario general estableció el Grupo de Observación para la Verificación de Elecciones en Haití (Onuveh), que trabajó en estrecha cooperación con observadores de la Organización de Estados Americanos (OEA). Las elecciones, que tuvieron lugar en el mes de enero de 1991, dieron un amplio triunfo a Jean-Bertrand Aristide, personalidad nueva en la vida política haitiana que suscitó una mezcla de curiosidad y expectativas entre los diplomáticos occidentales que promovieron la participación de la ONU.¹⁹

El golpe militar de septiembre de 1991 que derrocó al presidente Aristide fue una gran desilusión para quienes creían que el factor externo, en este caso la presencia de la ONU durante las elecciones, era suficiente para promover la democracia en Haití. Al mismo tiempo, abrió una gran interrogante sobre el grado en que los diplomáticos estadounidenses proseguirían con su empeño en comprometer a las Naciones Unidas con la instauración de la democracia en Haití. Si el envío de un grupo de observación para las elecciones se había instrumentado con relativa facilidad en la Asamblea General, no ocurría lo mismo con la posibilidad de hacer uso de la fuerza por parte del Con-

¹⁹ Algunas apreciaciones sobre la acción multilateral en el caso de Haití en: Ian Martin, "Haití, Mangled Multilateralism", en *Foreign Policy*, núm. 95, verano de 1995, pp. 73-89; Gaddis Smith, "Haiti: From Intervention to Intervention", en *Current History*, febrero de 1995, pp. 54-58; "Haiti: crise nationale, tempête internationale (1991-1995)", en *Problèmes d'Amérique Latine*, abril-junio de 1995, pp. 35-54.

sejo de Seguridad. En parte, porque era necesario vencer la conocida resistencia de algunos miembros permanentes como China y Rusia, así como la de países latinoamericanos, fundamentalmente Brasil y México. En parte, porque ello requería construir un consenso dentro de la sociedad estadounidense, en el Congreso y en las filas mismas del Ejecutivo, que no era fácil de alcanzar. La experiencia de Somalia había dejado indicios claros de la volatilidad de los apoyos internos en Estados Unidos para comprometer fuerzas de ese país en actividades encabezadas por la ONU.

Después del golpe de estado en Haití fue claro que había fuerzas a nivel internacional, otras más que las de Estados Unidos, dispuestas a asumir la cuestión de la democracia como uno que obligaba a entrar en acción a la comunidad internacional. Así lo demostró la reunión *ad hoc* de ministros de Relaciones Exteriores de la OEA celebrada en Washington el 2 de octubre de 1990. Con base en el recién creado Mecanismo de Santiago, la reunión adoptó la resolución 1/19 titulada Apoyo Democrático al Gobierno de Haití, en la cual por primera vez en una resolución de la OEA, se recomendó la aplicación de medidas coercitivas. En efecto, la resolución recomienda “a todos los Estados que suspendan sus vínculos económicos, financieros y comerciales con Haití, así como la ayuda y cooperación técnica que fuera del caso, con excepción de los aspectos estrictamente humanitarios”.²⁰

A más de los esfuerzos para que esas sanciones fueran efectivas, la ONU y la OEA iniciaron acciones que pueden dividirse en cuatro rubros: diálogo entre las partes para alcanzar un acuerdo político, implantación de medidas económicas contra el gobierno *de facto*, ayuda humanitaria y supervisión del respeto a los derechos humanos.

Para esos fines se decidió, entre otras cosas, el envío de un representante personal del secretario general de la ONU, Dante Caputo, quien fue ratificado también por la OEA para que, al frente de una misión civil internacional, se trasladara a Haití e iniciara la tarea de buscar un acuerdo entre las partes.

Los resultados desalentadores de la misión de Dante Caputo, el deterioro de la situación de los derechos humanos en Haití, la llegada de los llamados *boat people* a las costas de Estados Unidos y la presión de países como Canadá, España y Venezuela en favor de un compro-

²⁰ Citada por Margarita Diéguez, “Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisféricas”, en Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe, el debate contemporáneo*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/Universidad de las Naciones Unidas, 1995, pp. 147-173.

miso más definido de las Naciones Unidas hacia Haití, fueron configurando un ambiente propicio al involucramiento del Consejo de Seguridad. Así, después de complejas negociaciones entre los miembros permanentes, el 15 de junio de 1993 el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 841 relativa a la imposición de sanciones económicas a Haití. La resolución señalaba en sus considerandos que apoyaba los esfuerzos de la comunidad internacional para lograr una solución política para la crisis existente en Haití, y deploraba el hecho de que a pesar de los esfuerzos de la comunidad internacional no se hubiera restituido el gobierno legítimo del presidente Jean-Bertrand Aristide, por lo que decidió hacer obligatoria la recomendación de la OEA relativa al embargo comercial a Haití a partir del día 23 de junio de 1993.

Por primera vez, la facultad de aplicar sanciones fue utilizada por el Consejo en relación con un problema derivado del rompimiento del orden constitucional en uno de sus estados miembros, el cual no encontraba solución por la vía de los buenos oficios del representante personal de los secretarios generales de la ONU y OEA.

Aunque discutible desde el punto de vista de los efectos que podía causar en las condiciones de vida, de por sí desastrosas, de la población haitiana, la imposición de sanciones tuvo en sus primeros momentos un efecto positivo: alentó el encuentro en la Isla de Gobernadores en Nueva York entre el presidente Aristide y el comandante en jefe de las fuerzas golpistas en Haití, Raúl Cedras.

El encuentro tuvo lugar el 3 de julio de 1993. En él se obtuvieron resultados alentadores, como el compromiso del retiro de Cedras, el nombramiento de un nuevo comandante en jefe, el regreso del presidente Aristide el 30 de octubre y el establecimiento de una Misión de Verificación de ONU y OEA. En vista de los compromisos alcanzados, el Consejo de Seguridad decidió, en su resolución 861 del 27 de agosto, la suspensión de sanciones.

Pronto se advirtió, sin embargo, que no había voluntad por parte de los militares haitianos encabezados por Cedras de cumplir el Acuerdo de la Isla de Gobernadores. La represión en Haití se incrementó y la posibilidad del retiro de Cedras y el retorno de Aristide pareció cada día más lejana. El hecho que más impactó a la comunidad diplomática en Naciones Unidas y a los políticos de Washington fue la movilización en contra del desembarco del grupo de avanzada de la Misión de Verificación ONU-OEA. El 11 de octubre de 1993, el barco *Harlan Country* que transportaba el primer contingente de dicha misión, dio marcha atrás después de haber llegado a las costas de Haití ante el temor de hechos de violencia que auguraban grupos armados

en Puerto Príncipe.²¹ En vista de la situación, el Consejo de Seguridad estableció, mediante su resolución 873, el régimen de sanciones a Haití.

El retiro del *Harlan Country* aceleró entre los círculos diplomáticos la convicción de que era necesario llegar hasta la autorización del uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad. Otras voces, entre ellas México, se pronunciaban, sin embargo, por dar tiempo para que tuviesen efecto las sanciones.

Para el verano de 1994, la inercia que había alcanzado el involucramiento de Naciones Unidas en Haití orillaba cada vez más al uso de la fuerza. A pesar de las reticencias de países como Brasil y China, que se abstuvieron, el Consejo de Seguridad adoptó su resolución 940, del 31 de julio de 1994, según la cual autorizaba "a los Estados miembros a formar una fuerza multilateral y a utilizar todos los medios necesarios para facilitar la salida de Haití de los dirigentes militares, tomando en cuenta el Acuerdo de la Isla de Gobernadores, el pronto retorno del presidente legítimamente elegido y el restablecimiento de las autoridades legítimas del gobierno haitiano".

La aprobación de esta resolución aceleró el debate doméstico en Estados Unidos respecto a la conveniencia de participar en una acción militar.²² Por motivos comprensibles, los grupos afroestadunidenses estaban más interesados en los acontecimientos de Haití, simpatizaban más con Aristide y estaban más impacientes ante la permanencia de Cedras en el poder que el resto de la población. Los miembros del *caucus* negro en el Congreso, cuyo apoyo era muy valorado por el presidente William Clinton, apoyaban todo tipo de presiones, incluida una invasión, para poner fin al régimen de Cedras. Sin embargo, otros grupos conservadores, entre los que se contaba el senador Helms, del Comité de Relaciones Exteriores, desconfiaban de Aristide, a quien veían como un populista radical practicante de la teología de la liberación.²³

En el verano de 1994, la diplomacia estadounidense estaba en situación difícil. Había logrado la resolución en el Consejo de Seguridad que autorizaba el uso de la fuerza pero, en agosto, el Senado aprobó una resolución que declaraba que el uso de la fuerza en Haití requería la aprobación del Congreso; en aquel momento, parecía probable que éste vetara esa aprobación si le era solicitada por Clinton.

²¹ Ian Martin, *op.cit.*, dedica gran parte de su estudio a discutir los efectos sobre la acción multilateral del episodio del *Harlan Country*.

²² Gaddis Smith, *op.cit.*, pp. 57-58.

²³ *Ibid.*

En esos momentos críticos, el ex presidente James Carter propuso sus buenos oficios y solicitó a la Casa Blanca permiso para negociar en su nombre con Cedras; acompañado de Colin Powell y el senador Sam Nunn, Carter llegó a Puerto Príncipe el 17 de septiembre e inició negociaciones que culminaron con la aceptación de Cedras de salir pacíficamente de Haití y de no oponerse al retorno de Aristide. Estas negociaciones abrieron una nueva vertiente para la intervención de Estados Unidos en Haití.

Las tropas estadounidenses desembarcaron sin incidentes el 19 de septiembre de 1994, con una bienvenida entusiasta por parte de la población haitiana. A diferencia de lo acontecido en Somalia, ésta fue una ocasión en la que el entendimiento con la población superó las expectativas más optimistas.

Un elemento nuevo en esta acción autorizada por la ONU fue la fijación de una "estrategia de salida". Conscientes del costo provocado por la incertidumbre respecto al tiempo durante el cual las fuerzas estadounidenses podrían permanecer en Haití, se anunció, desde el comienzo, que éstas saldrían desde finales de 1994 para ser sustituidas por una OMP de las Naciones Unidas. Para comienzos de 1995, casi el total de las tropas estadounidenses había salido de Haití.

Mientras tanto, los republicanos ganaron el Congreso en las elecciones de noviembre de 1994 e iniciaron la política de distanciamiento de la ONU que ya hemos señalado en líneas anteriores. La libertad de acción de los diplomáticos que favorecían la ampliación y el fortalecimiento de la acción de la ONU en favor de la democracia se vio, desde entonces, seriamente restringida.

Desde el punto de vista de su fundamento en la Carta de la ONU, la resolución 940 abre una polémica respecto a su legalidad. Al igual que en el caso de Somalia, el uso de la fuerza fue autorizado para hacer frente a una situación que, sean cuales fueran los juicios morales sobre el comportamiento de los militares haitianos, no constituía una agresión, amenaza de agresión o quebrantamiento de la paz; las situaciones que el artículo 39 prevé para que entre en operación el capítulo VII. Sin embargo, el hecho de que las fuerzas estadounidenses hayan entrado pacíficamente a Haití, las provisiones para que estuvieran ahí durante un periodo predeterminado y, después, fueran sustituidas por fuerzas de la ONU, así como la reacción favorable que tuvo la llegada de las fuerzas de Estados Unidos entre la población haitiana, permiten advertir que a pesar de las cuestiones de principio, a pesar de las dudas sobre el grado en que será posible reconstruir el pacto social y político en Haití, aparte del difícil tema de su desarrollo económico

hay una dosis de legitimidad en la acción del Consejo de Seguridad en Haití. En todo caso, se trató de un hecho que hasta ahora queda en el haber y no en el deber de la actividad de Naciones Unidas y la política estadounidense en el área.

El caso de Haití lleva a preguntarse si, a partir de ahora, las Naciones Unidas seguirán vigilando los problemas de democracia y golpes de estado a lo largo del mundo y emprenderán acciones que obliguen a restablecer el orden constitucional. No parece ser así; los motivos para ello son discutidos a continuación como parte de las conclusiones.

CONCLUSIONES

Una primera conclusión derivada de las páginas anteriores se refiere a la velocidad con la que se han alterado supuestos a partir de los cuales trabajaron las Naciones Unidas desde su fundación. El fin de la guerra fría trajo aparejado el auge de valores como la democracia y los derechos humanos, así como la confianza en las posibilidades de acción por parte de la ONU. Se pudieron entonces dejar a un lado principios y transitar por caminos que se creían reservados a la jurisdicción interna de los estados.

Ese cambio no ha sido, sin embargo, resultado de un proceso pactado; ha ocurrido en forma desordenada, sin consensos y sin experiencia previa. Todo ello ha llevado a las Naciones Unidas a un periodo de *trial and error* en el que se advierten avances rápidamente revisados ante la complejidad de los obstáculos que encuentran y las críticas que levantan.

El caso de la acción militar para apoyar la asistencia humanitaria es un buen ejemplo de lo anterior. En primer lugar es un tema respecto del cual hay opiniones muy divididas. Como se puso de manifiesto en los comentarios relacionados con la intervención en Somalia, estamos lejos de la unanimidad respecto a la legalidad o legitimidad de las acciones llevadas a cabo en ese país. En segundo lugar, la eficiencia de las operaciones emprendidas, y aquí cabe hacer alusión al ejemplo dramático de Bosnia, ha sido muy limitada. Por este motivo, se trata de experiencias que al dañar, más que beneficiar, la imagen de Naciones Unidas, han contribuido a estrechar sus márgenes de acción. A lo anterior cabe añadir la reticencia surgida entre los países que llevan la mayor carga financiera de las actividades de la ONU, en particular en Estados Unidos, a seguir financiando sus acciones en esa dirección.

Por todo ello, como señala recientemente un alto funcionario de la ONU, ésta “racionalizará cada vez más sus operaciones para el mantenimiento de la paz, tanto por las dificultades financieras que enfrenta y que no acusan señales de desaparecer, como por la necesidad que tiene de que aquellas operaciones que emprenda culminen exitosamente”.²⁴

Una situación distinta, hasta cierto punto, encontramos en el caso de las acciones emprendidas por la organización en favor de la democracia. Aunque no puede hablarse de un consenso en torno a dichas acciones, sí puede hablarse de la ausencia de una oposición activa. Aunque un gran número de países miembros de las Naciones Unidas carece de la tradición política y cultural para inscribirse en una cruzada en favor de la democracia, pocos se oponen explícitamente a la idea de convertirla en tema de preocupación de la comunidad internacional. Ciertamente que en el caso de Haití el proceso que llevó a la autorización del uso de la fuerza encontró fuertes reticencias. Pero no ha ocurrido lo mismo con la asistencia electoral o las operaciones para mantenimiento de la paz con responsabilidades en materia de elecciones.

Por otra parte, las actividades llevadas a cabo en favor de la democracia—como en Sudáfrica, a través de la asistencia electoral; en El Salvador, a través de la sección electoral del Onusal, o en Haití, mediante el desembarco de fuerzas militares—han sido exitosas; al menos a juzgar por el desarrollo de los procesos electorales que las han seguido y, sobre todo, a juzgar por la opinión de los interesados mismos, es decir, los nacionales de esos países.

Lo anterior no significa que las tres modalidades para la promoción de la democracia a que hicimos alusión puedan proseguir de la misma manera o con la misma intensidad en el futuro. El caso de Haití, a pesar de que se puede calificar, hasta ahora, de una *success story*, no es fácil que se repita si tomamos en cuenta su costo y la reticencia a ampliar el financiamiento a Naciones Unidas por parte de Estados Unidos.

En tales circunstancias, aunque la avenida abierta para la intervención de Naciones Unidas en asuntos de orden interno parece ya un camino sin retorno, la posibilidad de que ese camino llegue muy lejos, o se gesten las condiciones para la consolidación de un ente supranacional capaz de actuar para dar asistencia humanitaria o restituir la democracia por doquiera que sea necesario, es prácticamente inexistente.

²⁴ Rosario Green, *op.cit.*, p. 9.

Al llegar a su cincuenta aniversario, la ONU se mueve en un contexto que le augura poco relieve en el futuro. Se concentrará, por lo tanto, en actividades menos ambiciosas que las emprendidas en Bosnia, Somalia o Haití. Avanzará muy probablemente la asistencia técnica en materia electoral y seguirán encauzándose recursos y esfuerzos para dar asistencia humanitaria a través de los canales conocidos, como el Alto Comisionado para los Refugiados (Acnur). Otros proyectos más ambiciosos, que le permitan, como se creyó en el primer lustro de la posguerra fría, ser guardián importante del orden internacional del siglo XXI al intervenir en la solución de problemas internos de los estados, no parecen por lo pronto viables.