Las Naciones Unidas en un nuevo orden mundial

Bruce Russett
James S. Sutterlin

La posibilidad de que la ONU se eleve cada vez más a la condición de garante del orden jurídico internacional, se ha fortalecido tras el fin de la confrontación "fría" entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Desde luego, dicho garantismo está estrechamente ligado a la efectiva disponibilidad de una fuerza militar por parte de las Naciones Unidas. El artículo que publicamos a continuación [1], estudia cuáles podrían ser los mecanismos idóneos para alcanzar ese fin, cómo sería la conducción de esa fuerza militar y cuál el papel del Consejo de Seguridad. En esa dirección, resultan muy ilustrativos para los autores, los casos de las guerras de Corea y del Golfo Pérsico.

* * *

I

EL NUEVO ORDEN MUNDIAL previsto por los presidentes Bush y Gorbachov estaría fundado en el imperio de la ley y en el principio de la seguridad colectiva. Este principio contempla necesariamente la posibilidad de adoptar medidas militares por parte de las Naciones Unidas. Dos veces en su historia el Consejo de Seguridad ha autorizado tal acción. El primer caso fue en la guerra de Corea en 1950; el segundo, en la guerra del Golfo Pérsico en 1990. Es probable que en lo sucesivo se presenten más ocasiones para ello.

La Carta de las Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad la autoridad "para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales", y para hacer cumplir la voluntad del Consejo en un Estado que ha roto la paz. La utilización de la fuerza militar por el Consejo para estos propósitos fue prevista por los fundadores de las Naciones Unidas. En efecto, hace casi medio siglo, éste fue considerado un elemento esencial en el orden mundial que las Naciones Unidas intentaba establecer. En caso de que surgiera la necesidad, los países serían protegidos de la agresión por fuerzas suministradas al Consejo de Seguridad por los Estados miembros, que actuarían como un ejército de las Naciones Unidas bajo la voluntad del Consejo. Sin embargo, sobre esta base, el Consejo no ha tenido a su disposición fuerzas militares, por lo que se ha requerido de la improvisación. La acción emprendida por el Consejo de Seguridad, como respuesta a la invasión de Irak a Kuwait, correspondió exactamente a ello: una improvisación para permitir

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

que se cumpliera la voluntad del Consejo, sin los medios específicos previstos en la carta para tal propósito.

Las Naciones Unidas han utilizado con más frecuencia la fuerza militar para el propósito de la preservación de la paz, algo que no está previsto en absoluto por la carta. Tal improvisación fue concebida apresuradamente por primera vez para facilitar el fin de las hostilidades de 1956 en el Medio Oriente. A partir de este momento, en que se demostró ampliamente el valor de la técnica, la utilización de personal militar y civil proporcionado por los Estados miembros para la preservación de la paz, se convirtió en una práctica bien establecida, respaldada ahora por todas las principales potencias.

La utilización de la fuerza militar por parte de las Naciones Unidas para ambos propósitos —puesta en práctica de sus disposiciones y preservación de la paz— es en realidad esencial para un orden mundial en el que la seguridad internacional depende estrechamente del Consejo de Seguridad. Tanto la experiencia de la guerra del Golfo, como la del pasado más distante, ofrecen importantes lecciones y despiertan mordaces interrogantes, como el de la manera en que esto podría hacerse más efectivamente en el Golfo (en la medida en que la acción se desplaza de la victoria militar a la preservación de la paz en la región), y dondequiera que la paz pueda estar en peligro.

II

A PARTIR DE LA CRISIS DEL SUEZ de 1956, las Naciones Unidas han desarrollado una notable elasticidad en el uso de las fuerzas para la preservación de la paz, hasta el punto de que hoy es difícil formular una definición precisa —o señalar los límites— de lo que pueden ser sus funciones. El papel original de colocarse en medio de las fuerzas hostiles se ha expandido hasta comprender, entre otras funciones, la preservación de la estabilidad y la seguridad en un área determinada (como en el sur del Líbano), la supervisión de elecciones (Namibia, Haití), el suministro de asistencia humanitaria (Chipre), y el desarme de los insurgentes (Nicaragua). Esta flexibilidad incrementa ampliamente el valor de las fuerzas para la preservación de la paz, como instrumento disponible del Consejo de Seguridad para enfrentar conflictos existentes o potenciales. Por ejemplo, los miembros permanentes del Consejo desarrollaron recientemente un plan para devolverle la paz a Cambodia, el cual utilizaría las fuerzas para la preservación de la paz —tanto militares como civiles— para amplios propósitos de pacificación, estabilización y administración.

De manera consistente, se han aceptado tres limitaciones a la utilización de las fuerzas de paz: 1) Como lo estableció originariamente el Secretario General de las Naciones Unidas Dag Hammarskjold, la preservación de la paz debía interpretarse como una medida provisional bajo la carta de las Naciones Unidas, es decir, como una medida puesta en práctica sin menoscabo de los derechos, reclamos y posiciones de las partes implicadas; 2) las operaciones para la preservación de la paz se han adelantado solamente con el consentimiento de las partes implicadas; 3) las fuerzas de preservación de la paz pueden utilizar armas sólo en defensa propia. Nuevamente, de acuerdo a la decisión original de Hammarskjold, las tropas estadounidenses y soviéticas no han sido nunca incluidas en las fuerzas de paz.

En lo que respecta a los conflictos domésticos, es probable que el consentimiento de todas las partes siga siendo un requisito apremiante. Quedó claramente demostrado en misiones no adelantadas por las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, en el Líbano en 1983-1984 y más recientemente en Liberia, que sin el consentimiento de las partes, se asumen graves riesgos, y los resultados pueden ser desastrosos. Sin embargo, este no es necesariamente el caso de los conflictos interestatales. Cuando las fuerzas de paz son desplegadas en medio de las fuerzas hostiles, después de una tregua o de un cese al fuego, uno de sus propósitos esenciales es disuadir la reanudación de las hostilidades. En tal sentido, la disuasión es una función ya reconocida de las fuerzas de paz. No obstante, en los conflictos interestatales, bien puede llegarse a una situación en que se requiera de las fuerzas de paz para propósitos disuasivos, pero en la que no se puede obtener el consenso de una de las partes. Esto no debe excluir a priori la decisión del Consejo de Seguridad de enviarlas, si se mantienen las otras limitaciones características.

La situación del Golfo pudo plantear al Consejo precisamente tal necesidad, en la medida en que se preveía un arreglo de las hostilidades a largo término. Se requería de algún tipo de fuerza de disuasión convincente para impedir nuevas amenazas en contra de Kuwait y, como puede imaginarse, para vigilar cualquier zona desmilitarizada que pudiera establecerse. En el futuro cercano, no es probable que se presenten posteriores aventuras militares. Pero a largo término, no pueden ignorarse los motivos y la posibilidad que tiene Irak para buscar la revancha, o las ambiciones de uno o más de sus vecinos. Cualesquiera que sean los recelos que algunos puedan tener sobre la operación conducida por Estados Unidos en el Golfo Pérsico, existen excelentes razones para estar de acuerdo con algún tipo de presencia sustancial de las Naciones Unidas en la zona en el futuro. Su emergencia como una institución importante para la promoción de la seguridad internacional puede aplacar cualquier reavivamiento de las tensiones soviético-norteamericanas, que sirvan de base para desacuerdos con respecto al Golfo o a otras regiones.

Las fuerzas de Estados Unidos y de la Unión Soviética podrían incluirse en forma útil en tal operación, con el fin de garantizar con su tamaño y composición, un máximo de credibilidad. Pero para que sea aceptable para la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas, tal fuerza debe preservar una indiscutible identidad con esa institución, y no debe ser dominada por ninguno de los Estados miembros. En otras disputas fronterizas —de las cuales existen muchas— puede surgir una necesidad equiparable de disuación, preferiblemente bajo circunstancias que permitirían el desplazamiento de las fuerzas de paz antes de que las hostilidades se desaten realmente. En efecto, si por solicitud de Kuwait, se hubiera enviado una fuerza

1 / Foreing Affairs, primavera de 1991.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

de paz a su frontera con Irak en agosto de 1990, la guerra del Golfo podría haberse evitado.

Vale la pena enfatizar en que no hay ninguna dispsosición en la carta que prohíba al Consejo de Seguridad el envío de fuerzas de paz sin el consentimiento de todas las partes, o la inclusión de contingentes de los miembros permanentes del Consejo en tales fuerzas, a donde quiera que surja la necesidad de disuasión (en efecto, el personal militar de Estados Unidos y de la Unión Soviética ha tomado parte en las misiones de observadores de las Naciones Unidas). Tal acción puede caer todavía bajo la definición de una medida provisional adoptada por el Consejo para "impedir el agravamiento de la situación", antes de decidir sobre acciones para hacer cumplir las normas, como se prevé en los artículos 41 y 42 de la carta de las Naciones Unidas. El suministro de tropas por parte de los Estados miembros para tales operaciones de disuasión seguiría siendo voluntario, al igual que en otras misiones de paz, y su financiación estaría estipulada por el Consejo en forma "ad hoc", ya sea mediante las contribuciones de todos los miembros, o por el pago de los costos por parte de los Estados que solicitan el desplazamiento de las fuerzas, como pudo haber ocurrido en una situación como la del Golfo, en que las partes estaban representadas por Estados ricos.

La estructura de comando no necesita ser diferente de la de otras operaciones para la preservación de la paz: el Secretario General debe designar un comando para las tropas de las Naciones Unidas, una vez la operación de paz haya sido autorizada por el Consejo de Seguridad, en una misión definida. Los contingentes suministrados por los Estados miembros sirven bajo las órdenes de oficiales nacionales —un comandante de batallón, por ejemplo— quien a su turno recibe órdenes del comandante de la fuerza de las Naciones Unidas. Este depende directamente del secretario General, de quien recibe asistencia operacional. Este último, a su vez informa al Consejo de Seguridad y obtiene su concurso, en caso de que se contemple algún cambio en la misión de la fuerza de paz.

Puede cuestionarse si será factible desde el punto de vista logístico, armar y mantener durante un período de tiempo, operaciones de paz del tamaño suficiente como para que representen una disuación confiable. Sólo puede afirmarse que, donde quiera que la necesidad de la fuerza de paz ha sido evidente, como en el caso de Namibia, la magnitud del apoyo requerido no ha inhibido la acción.

Un buen número de países bien puede oponerse en principio a la idea de enviar tropas de paz sin el consentimiento de todas las partes implicadas, por temor a que esto pueda despejar la vía a acciones contrarias a sus propios intereses nacionales. A diferencia de Estados Unidos y de los otros cuatro miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ellos no contarían con la protección del veto. Cuando hace algunos años se planteó una idea similar, en el curso de consultas confidenciales en el Consejo de Seguridad sobre cómo reforzar su efectividad, la respuesta que se obtuvo fue muy escasa. Sin embargo, la guerra del Golfo sirvió para elevar el interés en una disuasión efectiva, mediante la utilización de medios multilaterales que no están bajo el dominio de uno o varios de los miembros de las Naciones Unidas. Ciertamente, hoy se reconoce en forma amplia que unos medios adecuados de disuasión serán esenciales en un orden mundial pacífico.

III

EL SEGUNDO PROPOSITO GENERAL del uso de fuerza militar por parte del Consejo de Seguridad se coloca principalmente bajo el encabezamiento de constricción o coerción, más que de simple disuasión. En el contexto de dicho Consejo, esta medida se entiende mejor como acción encaminada a hacer cumplir las disposiciones. El uso de las fuerzas de "aire, tierra y mar" en dicha tarea está previsto específicamente en el capítulo VII, artículos 39-46 de la Carta de las Naciones Unidas, en donde se estipula que todos los miembros deben poner a disposición del Consejo de Seguridad "a su pedido, y conforme a uno o más acuerdos especiales, fuerzas armadas, asistencia e instalaciones, incluyendo derechos de paso, todo lo cual es necesario para el propósito de preservar la paz y la seguridad internacionales".

Al no haberse concretado tales acuerdos especiales, el Consejo de Seguridad no ha dispuesto de una fuerza multilateral permanente. Por ello, éste autorizó el uso de fuerzas "ad-hoc" para restaurar la paz internacional en Corea y el Golfo Pérsico. Cuando los ataques de Corea del Norte sobre Corea del Sur fueron puestos formalmente a la consideración del Consejo de Seguridad, su resolución del 7 de julio de 1950 —adoptada durante la ausencia temporal de la Unión Soviética— convocó a los Estados miembros a ayudarle a Corea del Sur a resistir la agresión del Norte. Se recomendaba que "todos los miembros que proporcionaran fuerzas militares y otro tipó de asistencia, de acuerdo a las resoluciones precedentes del Consejo de Seguridad, las pusieran a la disposición de un comando unificado bajo la dirección de Estados Unidos". Se pedía además que Estados Unidos designara al comandante de tales fuerzas. La misma resolución autorizaba el uso de la bandera de las Naciones Unidas.

En esa forma, en el caso de Corea el Consejo de Seguridad le pidió a uno de sus Estados miembros que guiara un esfuerzo combinado, en representación de las Naciones Unidas, para resistir la agresión. No obstante su designación como comandante de las fuerzas de este organismo en Corea, el General Douglas McArthur, quien era el comandante nombrado por Estados Unidos, nunca informó directamente al Consejo de Seguridad. (Estados Unidos proporcionó algunos informes rutinarios y sin clasificación al respecto). Ni el Comité del Estado Mayor Militar —un cuerpo compuesto por representantes militares de los cinco miembros permanentes, designado para asesorar al Consejo en asuntos militares— ni el Consejo mismo tuvieron algún papel en las operaciones militares directas del comando unificado. Sin embargo, la Asamblea General sí estableció un comité de cese al fuego, integrado por representantes de tres naciones, que buscó una fórmula para acabar con la guerra; por su parte, el Secretario General sugirió el procedimiento de conversaciones directas entre los comandantes militares, que en últimas fue lo que siguió, y que permitió el logro de un armisticio.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

Las ventajas ofrecidas por este procedimiento fueron:

— Una acción expedita para resistir la agresión. Sólo Estados Unidos tenía tropas estacionadas en Corea del Sur, capaces de emprender una rápida acción militar.

— Una estructura de comando que no fuera ambigua era lo que se necesitaba para emprender operaciones de campo a gran escala.

— Una forma práctica de cumplir con las responsabilidades de las Naciones Unidas, estipuladas en su carta, en ausencia de una fuerza multilateral bajo el Consejo de Seguridad, para el establecimiento de la cual no se habían alcanzado los acuerdos necesarios con los Estados miembros.

— Validación del concepto de seguridad colectiva, en la medida en que los Estados actuaron conjuntamente, como respuesta a las decisiones del Consejo de Seguridad (y subsecuentemente, de la Asamblea General).

Las desventajas de este procedimiento (que se hicieron más evidentes en el curso del tiempo) fueron:

— Las Naciones Unidas no pudieron ejercer su control o influencia sobre el desarrollo de la acción militar o sobre los precisos propósitos para los cuales se ejerció (i. e., para rechazar o castigar la agresión, reunificar el país).

— La operación militar llegó a identificarse con la política de la nación que conducía el esfuerzo, más que con las Naciones Unidas.

— El papel predominante ejercido por uno de los Estados miembros, y su búsqueda de objetivos que no eran universalmente compartidos, estimuló la división de fuerzas dentro de las Naciones Unidas.

— Se proporcionó la oportunidad para que el agresor identificara la lucha con un solo país, Estados Unidos, y no con la comunidad internacional como un todo.

En el caso de Corea, todas estas desventajas se intensificaron por las amargas desaveniencias prevalecientes en el momento entre la Unión Soviética y Estados Unidos. Bajo unas condiciones de armonía entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, estas desventajas diversas hubieran tenido un efecto considerablemente menor.

En la crisis del Golfo Pérsico, el Consejo de Seguridad autorizó, aunque mediante un lenguaje ambiguo, el uso de la fuerza en cumplimiento de sus disposiciones, en otro conflicto interestatal. Después de imponer un embargo comprehensivo tendiente a conseguir el retiro de Irak de Kuwait y la restauración de su legítimo gobierno, el Consejo convocó a "aquellos Estados miembros que estaban cooperando con el gobierno de Kuwait y que desplegaban fuerzas marítimas en el área, para que utilizaran tales medidas en forma acorde con las circunstancias específicas en que pudiera ser necesario, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para garantizar un estricto cumplimiento" de las provisiones estipuladas en las resoluciones relativas a sanciones económicas. Después, en la Resolución 678 del 29 de noviembre de 1990, el Consejo de Seguridad autorizó a "los Estados miembros que cooperaban con el gobierno de Kuwait... para utilizar todos los medios necesarios para defender y dar cumplimiento a la resolución 660 del Consejo de Seguridad y a todas las resoluciones relevantes subsecuentes, y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en el área". Se les pidió a todos los Estados que suministraran el apoyo apropiado a "las acciones emprendidas".

Esta acción, en referencia específica al capítulo VII de la carta, constituye un nuevo enfoque de la puesta en práctica del concepto de seguridad colectiva. Como en la primera acción de Corea, cuando no había referencia al capítulo VII, no existía una base para que el Consejo movilizara una fuerza de las Naciones Unidas en una acción militar. Por ello, el Consejo se dirigió de nuevo a los Estados miembros, para que actuaran en su representación, mediante aquellas medidas que fueran necesarias. Pero esta vez no se estableció ningún comando unificado, ni se autorizó el uso de la bandera de las Naciones Unidas.

La acción del Golfo se hizo posible porque los miembros permanentes del Consejo de Seguridad cooperaron en un asunto de paz y seguridad en la forma en que se previó originariamente, cuando las Naciones Unidas fueron fundadas. Los representantes de Estados Unidos y de la Unión Soviética han sugerido repetidamente que tal acción constituye un importante elemento del nuevo orden mundial; es decir, se trata de un mundo en el que las naciones estarán seguras, debido a la capacidad de las Naciones Unidas de garantizar su seguridad mediante medidas colectivas. Este objetivo fundamental de la organización se tornó incuestionablemente más cercano, debido a la sostenida cooperación y al aumento de la comunidad de intereses entre las principales potencias, lo que se hizo evidente no sólo en la guerra del Golfo, sino en otros conflictos, tales como los de Cambodia y Angola. No obstante, hay dos interrogantes que ameritan un cuidadoso examen: el enfoque que se adoptó para poner en práctica las decisiones del Consejo, con respecto a la crisis Irak-Kuwait, ¿será necesariamente un modelo viable para el logro de la seguridad colectiva en el futuro? o, ¿existe alguna alternativa realista que pueda ofrecer mayores ventajas?

IV

CON RESPECTO A LA PRIMERA PREGUNTA, es claro que el Consejo de Seguridad, al decidir emprender una acción en contra de la agresión de Irak, prescribió que todos los Estados miembros tomaran parte de ella. En tanto que autorizó a Estados individuales para que emprendieran la "necesaria acción", le pidió a todos los Estados que "suministraran el apoyo apropiado para las acciones adelantadas". Así, se llamó a todos los países a colaborar en la defensa de Kuwait, en contra de la agresión. Las acciones acometidas con este propósito parecieron constituir claramente "medidas colectivas efectivas para impedir y eliminar las amenazas a la paz, y para suprimir los actos de agresión", como se contempla en el artículo 1 de la carta.

Pero el procedimiento adoptado no está exento de dificultades. El Consejo de Seguridad no cuenta con los medios para controlar cuándo, cómo y en qué grado se ponen en práctica las medidas colectivas. En el caso del Golfo, sólo se les pidió a los Estados implicados "mantener al Consejo regularmente informado"; algunas de las medidas adoptadas pudieron no haber

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

contado con un apoyo mayoritario en el Consejo o en la Asamblea General. El Estado que comanda la acción puede tener por principio una diferente interpretación de los objetivos de las Naciones Unidas a la que tienen otros miembros del Consejo de Seguridad, o sus fines pueden expandirse en el curso de la operación. Esto último sucedió en Corea, con la decisión de Estados Unidos de atravesar el paralelo 38 y de tratar de reunificar el país por la fuerza. Habría sido también el caso de la guerra del Golfo, si Estados Unidos hubiera proseguido la acción militar más allá del teatro de operaciones de Kuwait.

Si las medidas adoptadas dejaran de tener el respaldo de la mayoría del Consejo de Seguridad, ¿podrían considerarse todavía como medidas colectivas adoptadas en representación del Consejo? Este problema es inherente a un proceso en el que las acciones se adoptan por intermedio del Consejo, pero sin su control sobre la naturaleza, el tiempo o la extensión de la acción. El peligro principal radica en que toda la empresa será identificada con el país o países realmente envueltos en la acción militar, más que con las Naciones Unidas. En cualquier caso, muchos miembros de esta organización no verán la acción militar como una aplicación apropiada de la seguridad colectiva si esta acción parece entrar en conflicto con los objetivos del Consejo de Seguridad.

La acción del Golfo y los términos para concluir la arremetida militar en contra de Irak constituyen un ejemplo de ello. Ninguna de las 12 resoluciones del Consejo de Seguridad llamó a la eliminación de la capacidad de guerra de Irak o a deponer a Saddam Hussein. Pero el primero se convirtió claramente en objetivo de algunos de los miembros de la coalición, en tanto que la búsqueda del segundo se sospechaba ampliamente. El presidente Bush y los socios de la coalición se sintieron en libertad de dar su propia interpretación a las resoluciones del Consejo de Seguridad. Aquellos miembros, incluida la Unión Soviética, que interpretaron las resoluciones en una forma más estrecha, podrán mostrarse reticentes a dar una ilimitada autoridad a los Estados miembros para actuar a nombre del Consejo, en una próxima ocasión. En cualquier operación, si el Consejo de Seguridad no puede hacer valer su control sobre la acción militar autorizada, ¿será posible para éste ejercer un control sobre los términos de la paz?

Tales preguntas son un indicativo de los problemas que pueden surgir cuando se sigue un procedimiento como el de la guerra del Golfo. De otra parte, el enfoque que se adoptó en este caso no parece ser muy viable, a menos que los intereses vitales de una o más potencias militares importantes estén en peligro. Por ejemplo, Estados Unidos no estaría muy interesado en desplazar fuerzas sustanciales, incluso si estuviera autorizado para hacerlo por el Consejo de Seguridad, para detener o repeler un ataque de Egipto contra Libia.

V

EXISTEN PROCEDIMIENTOS ALTERNOS que el Consejo de Seguridad puede seguir en un futuro, los cuales ofrecerían la posibilidad de acciones efectivas para hacer cumplir las medidas, pero sin las desventajas y problemas colaterales que acarrea otorgar responsabilidad a Estados miembros individuales.

Uno podría ser una variante del procedimiento seguido en Corea. Las fuerzas nacionales pueden reunirse, en forma "ad hoc", bajo un comando unificado de las Naciones Unidas, con un comandante designado por cualquiera que sea el país que aporte el mayor número de tropas. Es concebible que los problemas surgidos en el caso de Corea pudieran haberse aliviado si se le hubiera pedido al comandante de las fuerzas unificadas que consultara con el Consejo de Seguridad, o con alguna forma de autoridad militar nombrada por el Consejo, acerca de la misión del operativo militar y la estrategia básica que debía seguirse para lograrlo. Puede esperarse que el país que proporciona el mayor contingente de tropas se resista a aceptar tal procedimiento, por cuanto inhibe de una manera inaceptable la libertad de acción del comandante y somete a sus tropas a peligrosas incertidumbres. Pero si persisten unas relaciones favorables entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dicho procedimiento de consulta, aunque no de comando, puede ser factible. Tendría la ventaja distintiva de preservar una estrecha identificación de las Naciones Unidas con todas las acciones emprendidas, así como de dar al Consejo de Seguridad alguna influencia, si no control, sobre cualquier acción militar.

La otra alternativa es el procedimiento definido en los artículos 42 y 43 de la Carta de las Naciones Unidas, de acuerdo a los cuales todos los miembros de esta organización se comprometen a "poner a disposición del Consejo de Seguridad, una vez éste formule un llamado, conforme a uno o más acuerdos, fuerzas armadas, instalaciones y ayuda". En la guerra de Corea la resolución "unificadora para la paz" de 1950, recomendó que cada miembro mantuviera dentro de sus fuerzas armadas unidades especialmente asignadas, muy bien entrenadas, que rápidamente pudieran disponerse al servicio como "una o más unidades de las Naciones Unidas".

Durante mucho tiempo se consideró que las relaciones hostiles entre Estados Unidos y la Unión Soviética eran el obstáculo principal para poner en práctica tales provisiones. Si después de la guerra del Golfo los dos países siguen estando de acuerdo en la utilización de las Naciones Unidas, dicho obstáculo puede levantarse. La voluntad de los Estados miembros de comprometerse por adelantado a suministrar tropas e instalaciones, ante el pedido del Consejo de Seguridad, con propósitos de hacer cumplir disposiciones, no ha sido hasta ahora probada. Puede argumentarse que tal compromiso es inherente a la calidad de miembro de las Naciones Unidas, una condición de lo cual es la aceptación de las obligaciones contenidas en la carta, y la habilidad y disposición para cumplir con tales prescripciones. Sin embargo, para que esos compromisos sean confiables, deben materializarse en acuerdos entre el Consejo de Seguridad y aquellos Estados miembros que estén preparados para cumplir con las obligaciones. Tales compromisos no pueden asumirse en forma ligera.

El asunto se discutió en detalle en 1945 en el Senado de Estados Unidos cuando la Carta de las Naciones Unidas estaba en consideración. John

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

Foster Dulles, miembro de la delegación norteamericana a la conferencia de San Francisco donde se suscribió la carta, informó al Comité de Relaciones Exteriores del Senado que un acuerdo con las Naciones Unidas sobre suministro de tropas debía considerarse como un tratado que requería de la aprobación de una mayoría de los tercios en el Senado. Los comentarios grabados de los senadores indican que existía amplio acuerdo con dicha interpretación. También se discutió si el presidente necesitaría obtener el consentimiento del Congreso para suministrar tropas, cuando se lo pidieran las Naciones Unidas, en cumplimiento de un acuerdo. No hubo consenso sobre el asunto, pero un senador sugirió en ese tiempo que el tamaño de la fuerza requerida podía ser decisivo. Dos o tres mil tropas para "acción de policía" no necesitarían de la aprobación del Congreso, en tanto que una fuerza de batalla sí la requeriría.

Los representantes soviéticos expresaron recientemente su visión positiva de un acuerdo de las Naciones Unidas sobre suministro de tropas para propósitos de hacer cumplir las disposiciones, pero enfatizaron en que en ningún caso las tropas podían suministrarse sin la aprobación específica del Parlamento soviético.

Una vez que se alcanzaran los acuerdos sobre suministro de tropas con una importante porción de los Estados miembros, el Consejo de Seguridad tendría la capacidad para llamar a la formación de una fuerza multilateral (en tierra, mar y aire), bajo un comandante de las Naciones Unidas, "a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales". En las operaciones militares, el comandante presumiblemente contaría con una completa autoridad táctica, pero operaría bajo la guía del Consejo de Seguridad, o de un cuerpo establecido por éste para cumplir con tal propósito. Se requeriría de entendimientos subsecuentes en lo que respecta a comando, inteligencia, logística y otras funciones más o menos centralizadas. El Comité del Estado Mayor Militar, tal como se preveía hace 46 años, podría "aconsejar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a los requerimientos militares". Podría hacerlo sin adquirir una autoridad de comando, lo cual no sería recomendable dadas sus funciones basadas en el consenso.

En cierto sentido, una fuerza de las Naciones Unidas de este tipo sería bastante similar a una fuerza de preservación de la paz, por cuanto estaría edificada por tropas suministradas por los Estados miembros y contaría con un comandante de las Naciones Unidas. Sin embargo, sería notoriamente diferente en cuanto a su misión, armamento, composición y comando.

Una fuerza de las Naciones Unidas de esta naturaleza no entrañaría los problemas y desventajas que podrían presentar los otros enfoques ya examinados. Se garantizaría la identificación con las Naciones Unidas de cualquier operación, desde el comienzo hasta el fin, al tiempo que el control quedaría claramente en manos del Consejo de Seguridad. La probabilidad de un apoyo sostenido por parte de los miembros a las acciones emprendidas será grande. Sin embargo, incluso en este enfoque, pueden identificarse posibles problemas.

En primer lugar, no es claro cuántos Estados estarán dispuestos a concluir los acuerdos previstos en la Carta de las Naciones Unidas, o cuánto tiempo llevará este proceso. Solamente puede decirse que las circunstancias internacionales, especialmente en el inicio de la guerra del Golfo, parecen ser hoy más favorables que en cualquier momento desde 1945. También puede cuestionarse si una fuerza, tan grande y sofisticadamente equipada como la que se necesitaba para preservar la paz en el caso citado, por ejemplo, podría haberse organizado rápidamente sobre esta base. Cualquier gran operación tiende a depender fuertemente de un contingente importante de una o más de las principales potencias militares; entre mayor y más sofisticado sea el contingente suministrado, menos probabilidad habrá de que el país contribuyente esté dispuesto a colocarlo bajo un comando que no sea nacional.

La organización y el desplazamiento de una fuerza multilateral por parte del Consejo de Seguridad probablemente requeriría de más tiempo que si la acción fuera delegada a uno o más estados miembros, en especial si está prevista una operación a gran escala. Para ganar tiempo, al Secretario General se le debería conferir la autoridad, no sujeta a veto, de enviar un cuerpo no armado de observadores a cualquier frontera internacional, en cualquier momento. De acuerdo con el artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, el Secretario General "puede llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier asunto que en su opinión amenace la preservación de la paz y la seguridad internacionales". Para hacerlo, él necesita estar informado. La autorización para enviar observadores sin el consentimiento específico de las partes ocasiona dificultades, pero permitiría al Consejo de Seguridad estar avisado con anticipación y hacer rápidos preparativos, en caso de requerirse de acciones para hacer cumplir la ley. La sola presencia de observadores podría tener un efecto disuasivo, y posiblemente evitar la necesidad posterior de enviar fuerzas.

Se formula también una pregunta muy básica sobre si una acción militar puede adelantarse exitosamente bajo un comando estratégico multilateral, con los mismos resultados que cuando se adelanta bajo un comando nacional. Los aspectos administrativos sobre el manejo del uso de fuerza por el Consejo de Seguridad han recibido poca atención. Con excepción de las fuerzas de paz y las peculiares condiciones que permitieron la operación de Corea, las perspectivas de utilización de las fuerzas de las Naciones Unidas durante la Guerra Fría fueron nulas. No obstante, los planes militares de Estados Unidos tuvieron dimensiones internacionales en la guerra de Corea, el compromiso con la OTAN y en especial en el Golfo Pérsico.

Las fuerzas de los casos precedentes de la OTAN y de Corea no deben exagerarse. En ambas instancias existía un virtual consenso sobre la naturaleza de la amenaza militar, largas décadas de experiencia de estrecha cooperación, y, en Europa, un alto grado de homogeneidad cultural y política —mucha más de la que probablemente exista en la mayoría de las futuras operaciones sancionadas por las Naciones Unidas. Si Estados Unidos debe colocar sus fuerzas bajo el comando de otro Estado, hay que esperar que su contribución en tropas y en finanzas sea mucho más pequeña que la que se dio en las operaciones del Golfo. Sin embargo, debido a sus compromisos

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

por tratados y a su desplazamiento geográfico, Estados Unidos tuvo siempre gran oportunidad de involucrarse en toda operación militar en Europa y en Corea. Cualquier acción de las Naciones Unidas tendiente a hacer cumplir la ley debería ser autorizada por el Consejo de Seguridad, y en esa forma estaría sujeta al veto de Estados Unidos. Este hecho debe tranquilizar al Congreso.

Una pregunta inherente a cualquier gran acción multilateral tiene que ver con el nivel en el cual se dará la integración del comando de las fuerzas multinacionales. La distinción que establece la terminología militar de Estados Unidos entre comando y control operacional (OPCON) es útil en este respecto. El comando se refiere a asuntos tales como la disciplina, la recompensa, la moral y la logística; la mayoría de ellos (quizás no la logística) serán desarrollados al nivel de los contingentes militares nacionales. El control operacional parece ser diferente. Si las tropas norteamericanas se vieran envueltas, probablemente debería colocarse bajo un comandante general de las Naciones Unidas de algún país un "comandante constitutivo" de los Estados Unidos, que operara con una independencia sustancial. El control operacional podría descentralizarse, confinando las fuerzas de cada miembro a un sector específico y dividiendo físicamente el terreno, como se ha hecho en la mayoría de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Otras funciones pueden ser más difíciles de delimitar que las de control de operación. El acopio de material de inteligencia, por ejemplo, estará dominado por los Estados que cuentan con grandes capacidades tecnológicas, que pueden ejercer vigilancia electrónica aérea. En la operación del Golfo otros miembros de la coalición presumiblemente aceptaron el control de la inteligencia por parte de Estados Unidos, pero si hubiera habido una participación sustancial de los soviéticos, es probable que éstos no lo hubieran aceptado. Se requerirá de comunicaciones seguras entre las fuerzas participantes en el campo, bien sea compartiendo el *encription* (tecnología de comunicaciones que políticamente es muy sensible) o mediante engorrosos procedimientos de transmisión y entrega. Es probable que algunos Estados no puedan o no quieran suministrar adecuado apoyo logístico para sus tropas, y que aquéllos que tienen la motivación y la habilidad para hacerlo tengan que suministrárselo a otros. Parte del personal y de las instalaciones de las Naciones Unidas se requerirá para tales funciones, aprovechándose probablemente la experiencia y las capacidades del personal del secretariado general.

El problema de la financiación de estas acciones militares requiere de una cuidadosa atención. La historia de financiar pasados esfuerzos para preservar la paz mediante la contribución voluntaria no es estimulante, para decir lo menos. La operación del Golfo dependió estrechamente de la voluntad y la capacidad de los Estados más profundamente involucrados —Estados Unidos, Arabia Saudita y Kuwait— para el pago de la mayor parte de los costos inmediatos, y a su turno, su disposición dependió de su capacidad para controlar los medios y fines de las operaciones militares. Una operación futura que comprometa menos directamente los intereses de tales Estados, tendrá que descansar en un apoyo más amplio, probablemente mediante la contribución de todos los gobiernos miembros. Deberá garantizarse razonablemente el pronto y total pago de tales contribuciones.

Tales problemas pueden ser igualmente severos para la preservación de fuerzas asignadas de manera permanente en tiempos de paz. A menos que cualquier costo adicional en que se incurra pueda ser cubierto por las Naciones Unidas, los Estados del Tercer Mundo no estarán en capacidad de participar. Ciertos servicios centrales (no específicamente estatales), tales como administración, inteligencia, comando y control, quizás logística y transporte, deben prepararse e institucionalizarse por adelantado. Una provisión en el presupuesto regular de las Naciones Unidas debe cubrir los costos de la disponibilidad multilateral, con el otorgamiento de contribuciones especiales para cubrir el costo de cualquier acción que se emprenda para hacer cumplir las disposiciones.

VI

La credibilidad de la acción de las Naciones Unidas para repeler la agresión y restaurar la paz y la seguridad internacionales, como se prevé en su Carta, cambió con la respuesta a la invasión de Irak a Kuwait. El Consejo de Seguridad se mostró a sí mismo como un organismo capaz de emprender acciones decisivas. Su habilidad para imponer sanciones comprehensivas y velar por su cumplimiento, quedó claramente demostrada, si bien su efectividad definitiva no se probó adecuadamente. Al autorizar el uso de la fuerza militar, el Consejo cumplió con todas sus resoluciones relevantes. Además, el Consejo demostró que tiene la capacidad para iniciar medidas colectivas esenciales para el mantenimiento de la paz en un nuevo orden mundial.

Este proceso puede reforzar la habilidad de las Naciones Unidas, no sólo para restaurar el statu quo existente antes de la ruptura de la paz, sino también para cambiar los parámetros del orden global hacia unos más favorables a los que existían bajo el orden anterior. En este aspecto, ello puede trascender la visión de los fundadores de las Naciones Unidas. Por lo demás, el reconocimiento de que este organismo posee tal capacidad también reforzará su habilidad de disuasión frente a una ruptura de la paz, haciendo que las misiones para hacer cumplir las disposiciones y las fuerzas de paz posteriores sean menos necesarias. La seguridad colectiva puede impedir que se desarrollen incipientes actos de agresión, y al mismo tiempo derrotar o castigar los que se presenten.

Sin embargo, no debe asumirse que cualquier papel de las Naciones Unidas para hacer cumplir sus disposiciones en los 90 será ejercido de manera automática. Ello requerirá de un juicio político reflexivo, que sólo puede alcanzarse mediante la acción colectiva de los miembros del Consejo de Seguridad, y dependerá de que haya una continua comunidad de intereses entre los cinco miembros permanentes del Consejo, y en particular Estados Unidos y la Unión Soviética. La efectividad de las Naciones Unidas en el trato de los problemas de seguridad internacional, bien sea por medidas para poner en práctica sus determinaciones, misiones de paz o mediación, será siempre permeable a la naturaleza de las relaciones entre estas dos superpo-

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org

tencias. No obstante, si la credibilidad de las Naciones Unidas para afrontar la agresión y las amenazas a la paz ha sido restaurada, esta institución puede servir para moderar cualquier reavivamiento de las tensiones entre ellas, al disminuir la necesidad o la probabilidad de intervención unilateral en las crisis regionales.

La manera en que se llevó a cabo la acción militar del Golfo por parte de Estados Unidos y sus socios de la coalición probablemente limitará la disponibilidad de los miembros del Consejo para desarrollar un procedimiento similar en el futuro: un procedimiento que deja a los miembros del Consejo un control mínimo sobre el curso de las operaciones militares y sobre la conclusión de las hostilidades. Ni Estados Unidos, ni ningún otro país estarán dispuestos a actuar bajo cualesquier circunstancias para preservar o restaurar la paz. Los otros Estados tampoco estarán siempre listos a respaldar acciones unilaterales. Algunos no querrán contribuir para una operación, y el Consejo no siempre querrá depender en forma desproporcionada de la contribución de un Estado en particular.

Será deseable entonces que las Naciones Unidas cuenten con alguna capacidad para desarrollar estas funciones, sobre una base permanente. Por esta razón, lo mismo que otras previamente mencionadas, el Consejo de Seguridad debe estar en capacidad de movilizar una fuerza que sirva bajo el comando de las Naciones Unidas, para el propósito de hacer cumplir sus disposiciones. Dicha capacidad puede ser virtualmente indispensable en un orden mundial emergente. Por ello no debe desperdiciarse la oportunidad de alcanzarla.

Instituto de Ciencia Política – www.icpcolombia .org