

---

# La crisis intrínseca del Consejo de Seguridad

*Kenza S.E. de García-Robles\**

A 50 años de su creación, y con el fin de la guerra fría, es necesario reflexionar sobre la capacidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en cumplir su papel, dado que tiene la “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”.<sup>1</sup> En este análisis, se argumentará que el Consejo de Seguridad sigue regido por los intereses de las superpotencias y que el fin de la guerra fría, o la creación de un “nuevo orden internacional”, no han resuelto la crisis política que siempre ha existido dentro de dicho órgano. Esta crisis se deriva del juego de poder e intereses de las grandes potencias —los miembros permanentes y sus aliados más cercanos—, los cuales imponen ciertas limitaciones significativas sobre la capacidad de actuación del Consejo de Seguridad.

En primer lugar, se analizará este argumento examinando el cambio de actuación del Consejo de Seguridad entre 1990 y 1995, desde su supuesta “resurrección” hasta su debilitamiento. Se argumentará que la propensión de los miembros permanentes a cooperar se ha venido debilitando cada vez que intereses opuestos han impedido llegar a consensos. Posteriormente, se analizarán las posibles tendencias a futuro, tomando en cuenta la creciente propensión de las potencias a actuar fuera del Consejo de Seguridad. A modo de conclusión, se analizará si existe efectivamente una crisis política intrínseca en el Consejo de Seguridad y sus posibles consecuencias para el futuro de la seguridad internacional y el papel del Consejo de Seguridad dentro de ésta.

---

\* Polítóloga egresada de la Universidad de Cornell con estudios de posgrado en la Universidad de Columbia. Ha publicado varios artículos sobre seguridad internacional en revistas especializadas. La autora agradece la ayuda de Arturo Sotomayor para la elaboración de este trabajo.

<sup>1</sup> Artículo 24, párrafo 1, de la Carta de la ONU. Puede ser consultada en Alberto Székely, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, 1981, tomo I, pp. 26-63, (N. del E.).

---

## La “resurrección” del Consejo de Seguridad en la posguerra fría

Al finalizar la guerra fría, el Consejo de Seguridad se caracterizó por un alto nivel de cooperación entre sus miembros, en particular, entre los miembros permanentes, ya que de 1990 a 1994 ninguno ejerció su poder de veto. Este alto nivel de cooperación se asoció, además, con una alta actividad e injerencia en casi todos los asuntos llamados de seguridad internacional. Cabe mencionar que, de las resoluciones adoptadas durante este periodo, las que hacían mención de la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y/o que hacían referencia al capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas sobre acción en caso de amenazas o quebrantamiento de la paz, sumaron 25 sobre Iraq, 30 sobre la ex Yugoslavia y Bosnia-Herzegovina, 7 sobre Somalia y 10 sobre Haití. En efecto, ningún miembro permanente utilizó su veto en aquellos asuntos que crearon precedentes, como la imposición de una fecha límite (Iraq), la creación de zonas de seguridad y zonas de prohibición de sobrevuelo (Iraq y Bosnia-Herzegovina), la intervención humanitaria (Somalia) o la restauración de un presidente (Haití).

Dos razones que se desprenden del contexto político de la posguerra fría pueden explicar esta supuesta “re-activación” del funcionamiento del Consejo durante este periodo: el valor que se le dio como el principal y legítimo mecanismo internacional de toma de decisiones en asuntos de seguridad y la capacidad de sus miembros de lograr consensos, sobre todo bajo el liderazgo de Estados Unidos.

### *La valorización del Consejo de Seguridad*

El alto nivel de cooperación dentro del Consejo y la enorme actividad de dicho órgano al finalizar la guerra fría se pueden explicar, en parte, por el hecho de que este mecanismo multilateral fue altamente valorado por sus miembros y por la comunidad internacional. Dado que las normas y las reglas de comportamiento que habían prevalecido durante la guerra fría no eran necesariamente aplicables en esta época de transición, el sistema internacional estaba marcado por una alta propensión a la inestabilidad. Como resultado de esta inestabilidad sistémica, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, al igual que otras potencias como Japón y Alemania, percibieron que, en materia de seguridad internacional, sus intereses de corto plazo estarían mejor logrados a través de esta institución formal cuyas normas, reglas y procesos de toma de decisión son reconocidos internacionalmente como legítimos.

Por otra parte, utilizar al Consejo y valorarlo como mecanismo de seguridad internacional podía ayudar a definir algunas de las futuras reglas de la seguridad internacional, poniendo en claro lo que se consideraría como amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y las decisiones que ahí se tendrían que tomar.

Esta preocupación por cierta estabilidad institucional fue ejemplificada por lo que el entonces presidente George Bush denominó “una nueva asociación” (*a new partnership*). Durante su discurso en la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1990, el presidente Bush declaró: “Tenemos una visión de una nueva asociación de naciones que trasciende la guerra fría, una asociación basada en la consulta, la cooperación y la acción colectiva.”<sup>2</sup>

Son varias las razones por las cuales las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética/Rusia,<sup>3</sup> percibieron al Consejo de Seguridad como un mecanismo útil para lograr cierta estabilidad — dentro de un sistema internacional en transición — y para avanzar sus propios intereses nacionales.

En el caso de Estados Unidos, se pueden destacar dos razones esenciales. Primera, el trabajar a través del Consejo de Seguridad le ofreció un canal por medio del cual podía definir las nuevas reglas del juego relacionadas con la seguridad internacional para poder asegurar su hegemonía,<sup>4</sup> así como para promover sus intereses nacionales. Como indicó el presidente Bush, en su mensaje a las tropas que se dirigían a Somalia para la operación “Restaurar la esperanza”:

...la acción de Estados Unidos es necesaria, generalmente como un catalizador para producir un mayor grado de compromiso por parte de la comunidad de naciones [...] Solamente nosotros tenemos la capacidad de mandar, rápida y efectivamente, una fuerza militar importante a lugares lejanos, y ayudar a salvar miles de vidas inocentes.<sup>5</sup>

La segunda razón radicó en que, para Estados Unidos, los costos políticos y económicos de actuar unilateralmente, fuera del Consejo de Seguridad, eran demasiado altos.<sup>6</sup> En este contexto de bipolaridad quebrantada, existía la necesidad de tener un sello de legitimidad para sus acciones. Trabajando dentro del Consejo y llegando a consensos con los demás miembros, Estados Unidos podía avanzar sus propios intereses, sin enfrentar posibles críticas a nivel internacional que hubieran podido poner límites a sus objetivos. En cuanto a los costos econó-

<sup>2</sup> George Bush, “Address to the 45th. Session of the United Nations General Assembly”, 9 de septiembre de 1990, (mimeo), (T.A.).

<sup>3</sup> Rusia reemplazó oficialmente a la Unión Soviética como miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en enero de 1992.

<sup>4</sup> Por hegemonía se entiende el liderazgo de un Estado (el hegemón) sobre los demás Estados del sistema internacional. Véase Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1981, p. 116.

<sup>5</sup> *La Jornada*, 5 de diciembre de 1992, p. 40.

<sup>6</sup> Cabe mencionar que las operaciones militares de Estados Unidos en Iraq y en Somalia fueron aprobadas por el Consejo de Seguridad, por lo cual no pueden considerarse como acciones unilaterales.

nicos de actuar unilateralmente, el caso de la guerra del Golfo Pérsico es el más ilustrativo. La invasión de Iraq a Kuwait presentaba amenazas graves a la seguridad nacional de Estados Unidos porque ponía en peligro el acceso seguro al petróleo del Golfo, tanto para él como para sus aliados económicos, como Japón y Europa Occidental; además, ponía en peligro la seguridad de Israel y desbarataba un balance de poder regional favorable a los intereses estadounidenses. Efectivamente, el retiro total de las fuerzas militares de Iraq de Kuwait hubiera sido imposible sin la ayuda militar y económica de sus aliados más cercanos.<sup>7</sup>

Por su parte, la Unión Soviética/Rusia dio una alta prioridad a las actividades del Consejo de Seguridad por dos razones adicionales a la necesidad de lograr cierta estabilidad en este periodo de transición de posguerra fría. Primero, dada su debilidad por haber bajado del podio de las superpotencias y por la desaparición del Pacto de Varsovia, el Consejo de Seguridad se volvió el único foro internacional dentro del cual la Unión Soviética tenía una voz y un poder de veto. Consecuentemente, era la única instancia internacional dentro de la cual podía explotar su preeminencia institucional para poder asegurarse un papel en la definición de las nuevas reglas del juego de la seguridad internacional y, al mismo tiempo, tratar de limitar la dominación estadounidense adquirida por el vacío de poder que su debilidad había creado. Y, segundo, como se examinará en la siguiente parte, era muy difícil para la Unión Soviética/Rusia oponerse a las decisiones de los demás miembros permanentes, en particular Estados Unidos, por su propia vulnerabilidad política y económica dentro del sistema internacional, principalmente frente a las principales potencias.

### *La alta propensión para lograr consensos*

El padrón de votación dentro del Consejo de Seguridad es muy ilustrativo del alto nivel de cooperación que prevalecía entre sus miembros permanentes. Ciertamente, entre 1990 y 1994, ningún miembro permanente utilizó su poder de veto. Esta capacidad de lograr consensos fue, en gran parte, resultado del liderazgo ejercido por Estados Unidos que, en conjunto con sus aliados más cercanos, utilizó medios compensatorios y coercitivos para crear dichos consensos. Como lo subrayó Saadia Touval, las reglas de votación dentro del Consejo dan la "impresión de una capacidad [...] de toma de decisión"; pero, por otro lado, "no eliminan la necesi-

---

<sup>7</sup> En marzo de 1991, el costo total de la guerra era estimado en 61 000 millones de dólares. De ellos, Estados Unidos aportaba 17 900 (0.34 % de su PIB) y sus aliados, incluyendo a Japón, 43 100. Véase Dilip Hiro, *Desert Shield to Desert Storm: the Second Gulf War*, Nueva York, Routledge, 1992, p. 387.

dad de consenso".<sup>8</sup> De tal forma, se puede afirmar que, de 1990 a 1994, las resoluciones se aprobaron por un consenso que tuvo que forjarse.

Por consenso se entiende el proceso de construcción de coaliciones, así como el uso simultáneo de mecanismos formales e informales de compensación y coerción para fomentar la cooperación.<sup>9</sup> Dentro del Consejo de Seguridad, entre 1990 y 1994, la coalición más obvia era la formada entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, por cierta similitud de intereses. Al interior de dicha coalición, la incapacidad notable de la Unión Europea de definir una política exterior comunitaria ayudó a que Estados Unidos tomara la iniciativa. Con la coalición, los mecanismos de compensación y coerción, ejercidos principalmente por Estados Unidos, en conjunto con sus aliados dentro y fuera del Consejo (como Japón o Alemania), se enfocaron a convencer a la Unión Soviética/Rusia y a China de votar a favor de una resolución o, por lo menos, de no utilizar su poder de veto.

Por su debilidad política y económica, al quebrarse el esquema bipolar, los costos de oponerse abiertamente a la decisiones del Consejo hubieran sido muy altos para la Unión Soviética/Rusia. Los posibles costos políticos se derivaron del hecho de que dicha nación trataba de ser reconocida como parte del grupo de naciones industriales y democráticas occidentales y, consecuentemente, necesitaba del apoyo político occidental para llevar a cabo sus reformas políticas internas. En términos económicos, oponerse a la coalición hubiera implicado costos importantes para sus planes de desarrollo e inserción en la economía internacional, ya que éstos dependían en gran parte de la ayuda financiera del Grupo de los 7 (G-7) y del Fondo Monetario Internacional.

Entre los casos más notables en los cuales se utilizaron medios compensatorios y coercitivos, se puede destacar el éxito que tuvo Estados Unidos para convencer a la entonces Unión Soviética de eliminar su plan de paz de siete puntos, cuyo objetivo principal era el retiro de Iraq de Kuwait justo antes de que empezara la ofensiva militar en enero de 1991. Este plan había sido aceptado por Bagdad e implicaba la eliminación de la opción militar para Estados Unidos y sus aliados. El retiro de la propuesta soviética fue resultado de las promesas hechas por Estados Unidos a la Unión Soviética para otorgarle una posición de igualdad durante la Conferencia de Paz sobre el Medio Oriente, en Madrid, en octubre de 1991; su apoyo a la demanda soviética de elaborar un nuevo sistema de seguridad en el Medio Oriente (que no fue elaborado); así como una receptividad creciente del G-7 para prometer el otorgamiento de préstamos financieros que apoyarían

---

<sup>8</sup> Saadi Touval, "Why the U.N. Fails", *Foreign Affairs*, vol. 7, núm. 5, septiembre-octubre 1994, p. 53, (T.A).

<sup>9</sup> Kenza S.E. de García-Robles, *The United Nations Security Council 1990-1994: A Study in Consensus-Building*, a ser publicado próximamente.

los proyectos económicos de modernización y desarrollo de la Unión Soviética.<sup>10</sup> Estas medidas se pueden ver como posibles recompensas para que la Unión Soviética se alineara a la política de los demás miembros del Consejo, en particular, de Estados Unidos.

En cuanto a China, la simple existencia de la coalición de los tres, más la Unión Soviética/Rusia, era suficiente para crear presión y evitar que utilizara su poder de veto. Además, la vital y creciente importancia de su comercio con Estados Unidos la rendía tributaria del mercado internacional y de la continuación de su *status* como nación más favorecida. En efecto, la creciente dependencia china del mercado internacional dio a las potencias occidentales un instrumento importante para ejercer presiones sobre dicha nación y así lograr que no se opusiera a las decisiones del Consejo. Aun así, es interesante subrayar que China se abstuvo varias veces en resoluciones que crearon precedentes importantes. Por ejemplo, se abstuvo en las resoluciones que debilitaban la norma internacional sobre la integridad y la soberanía nacional, como lo fueron la imposición de una fecha límite a Iraq, y la creación y la extensión de la zonas de seguridad y de prohibición de vuelos sobre Iraq y Bosnia-Herzegovina.<sup>11</sup> Un asunto que podría tener repercusiones importante es que China parece estar guardando su “energía política” para utilizar, más adelante, su poder de veto sobre asuntos que la involucran directamente, como podrían ser los casos de Corea o Tibet.

### *Las razones de la cooperación*

En suma, entre 1990 y 1994, el Consejo de Seguridad fue muy activo gracias a un alto nivel de cooperación que acabó con la dinámica bipolar de veto y contraveto que virtualmente impidió el funcionamiento efectivo de dicho organismo durante la guerra fría.<sup>12</sup> Sin embargo, este alto nivel de cooperación no se logró por mero altruismo; tampoco debido a los ideales de un nuevo orden internacional.<sup>13</sup> De

---

<sup>10</sup> En abril de 1991, el G-7 aceptó la demanda de Gorbachov de prestarle 17 600 millones de dólares que se sumarían a los 3 000 previamente otorgados. En efecto, cuando Rusia reemplazó a la Unión Soviética en 1992, el G-7 se había convertido en el “G-7 y medio”. *Le Monde Diplomatique*, junio de 1991, p. 24.

<sup>11</sup> Resoluciones 678 (1990); 687 (1990); y 757 (1992), 786 (1992), 816 (1993), 824 (1993), 844 (1993) y 859 (1993). Sobre la creación de precedentes y sus efectos, véase el artículo de Luis Miguel Díaz, “El papel de la ONU en el desarrollo del derecho internacional en el mundo de la posguerra fría”, en Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994, pp. 188-206.

<sup>12</sup> Entre 1945 y 1990, el veto fue utilizado 279 veces, por una u otra superpotencia.

<sup>13</sup> Véase, entre otros, James O.C. Jonah, “Differing State Perspectives on the United Nations in the Post-Cold War World,” *ACUNS, Reports and Papers*, núm.4, 1993; y Olga Pellicer, “La crisis de

hecho, esta tendencia a la cooperación fue producto, en primer lugar, del carácter transitorio y posiblemente inestable de la posguerra fría, dentro de la cual el Consejo representaba la única institución legítima y reconocida internacionalmente para canalizar decisiones en el ámbito de la seguridad internacional; en segundo lugar, de la capacidad de liderazgo de Estados Unidos para la construcción de consensos a través del uso de mecanismos de compensación y coerción. La política de poder permeaba entonces el proceso político.

### **El debilitamiento del consenso**

Desde el fin de 1994, esta capacidad de cooperación y de lograr consensos ha venido disminuyendo ya que la actividad misma del Consejo de Seguridad ha decrecido de manera significativa. En efecto, el uso del veto por parte de Rusia, en diciembre de 1994, y por parte de Estados Unidos, en mayo de 1995, se podría ver como un punto de inflexión en el buen funcionamiento del Consejo de Seguridad porque, al romper la dinámica de consensos, probó que dicho organismo empezaba a perder su valor como canal de cooperación y estabilidad en este periodo de transición.

En realidad, la dificultad para forjar consensos estuvo siempre presente. Efectivamente, cuando intereses estratégicos opuestos emergían, y cuando los costos de usar mecanismos de compensación y coerción no justificaban su uso, cuatro alternativas de acciones fuera del Consejo de Seguridad fueron tomadas: unilaterales, multilaterales, uso de la Asamblea General e inacción. Estas alternativas se analizan a continuación.

#### *Acciones unilaterales*

Las intervenciones militares de Estados Unidos en Somalia y Haití, o la de Francia en Rwanda, no deben ser tratadas como acciones unilaterales ya que fueron autorizadas por el Consejo de Seguridad. Por acciones unilaterales deben entenderse, más bien, aquéllas emprendidas por una nación sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad; es decir, sin que se haya llegado a un consenso dentro de dicho órgano. Tres casos en particular pueden resaltarse.

Los dos primeros son los bombardeos unilaterales de Estados Unidos sobre Bagdad, en diciembre de 1992 y en junio de 1993, respectivamente. El primero

fue ordenado por el presidente Bush, justo antes de dejar su puesto, y constituyó un último intento de marcar su victoria en contra del presidente Hussein. El segundo fue ordenado por el presidente William Clinton, en represalia por el supuesto atentado organizado por Iraq en contra del ex presidente Bush durante su gira por Kuwait, en abril de 1993, y constituyó una clara señal por parte de la nueva administración demócrata para afirmar su intención de mantener una política exterior activa en la región.

El tercer caso es el acuerdo a puerta cerrada al cual se llegó en Haití entre el general Cedras y los representantes del gobierno de Estados Unidos en cuanto a su salida pacífica y al regreso del presidente Aristide a la isla. Este último es un caso de acción unilateral de diplomacia coercitiva. El 19 de septiembre de 1994, el ex presidente James Carter, el ex jefe de las fuerzas armadas, general Colin Powell, y el jefe de la Comisión del Senado sobre control de armas, Les Aspin, fueron enviados a Puerto Príncipe por el presidente Clinton para negociar dicho acuerdo, el cual dio a la junta militar una salida honorable y aseguró el retorno pacífico de Aristide. Este acuerdo de último momento se hizo sin ningún previo aviso a los demás miembros del Consejo de Seguridad, lo que causó cierto descontento ya que la escena estaba puesta para una acción militar autorizada por el Consejo de Seguridad bajo la resolución 940 (1994).<sup>14</sup>

Estos tres casos involucran acciones unilaterales estadounidenses que se pueden explicar a través de dos factores. Primero, en los tres casos existía la posibilidad de enfrentar un veto o una abstención por parte de Rusia o de Francia. Eso hubiera quebrantado la imagen de unidad entre los miembros permanentes del Consejo. Segundo, para poder asegurar que ninguna de esas dos potencias utilizara su poder de veto o se abstuviera, Estados Unidos hubiera tenido que hacer ciertas concesiones que habrían podido salir más caras que las posibles quejas diplomáticas surgidas a raíz de sus acciones. Por ejemplo, en el caso de Haití, Estados Unidos posiblemente hubiera tenido que otorgarle a Francia ciertas concesiones dentro del marco del fin de la Ronda Uruguay en materia comercial. Además, hubiera tenido que compartir la escena en un asunto hemisférico en el cual la potencia europea no tenía, desde la perspectiva estadounidense, lugar alguno. En el caso de los bombardeos sobre Bagdad, las posibles repercusiones de abrir la opción a debate en el Consejo de Seguridad hubieran puesto en peligro el diálogo de paz en el Medio Oriente y afectado las relaciones entre Estados Unidos y las potencias árabes en la región. Adicionalmente, en los tres casos, el factor tiempo era muy importante; así pues, tratar de llegar a un consenso hubiera tenido efectos políticos contrarios a los objetivos que se querían alcanzar: un mensaje claro al presidente

---

<sup>14</sup> *The New York Times* y *El Financiero*, septiembre-octubre de 1994.



Hussein sobre el poder y la presencia estadounidense en el Golfo Pérsico, y una salida pacífica del general Cedras con el retorno de Aristide. En suma, para Estados Unidos, actuar de manera unilateral implicó costos materiales muy pequeños, a la vez que logró sus objetivos políticos de mantener su presencia en la región del Golfo Pérsico y de afirmar su hegemonía en la zona del Caribe.

De estos tres casos se desprende que cuando el costo de lograr un consenso dentro del Consejo de Seguridad es alto, la opción de actuar unilateralmente puede traer beneficios. En los casos mencionados, estos beneficios fueron de tal magnitud que redujeron las tensiones dentro del Consejo de Seguridad mientras que permitieron a Estados Unidos proyectar su poder como potencia hegemónica en áreas que considera estratégicas, como el Caribe y el Golfo Pérsico.

### *Acciones multilaterales fuera del Consejo*

Por acciones multilaterales fuera del Consejo se entienden aquéllas autorizadas por la Carta de la ONU bajo su capítulo VIII sobre acuerdos regionales de defensa mutua.<sup>15</sup> Políticamente, organismos alternativos de decisiones multilaterales, como los organismos regionales de defensa, dan a las potencias un mayor margen de maniobra para tomar decisiones y actuar así sin tener que pasar por el Consejo de Seguridad.

El ejemplo más ilustrativo es la decisión tomada el 9 de febrero de 1994, en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), para imponer un ultimátum a las fuerzas serbias en Sarajevo. El ultimátum consistió en obligar a esas fuerzas a retirarse a 20 kilómetros de Sarajevo, o entregar a las fuerzas de la ONU, su armamento pesado entre el 10 y el 20 del mismo mes; de lo contrario, la OTAN hubiera empezado a bombardear las posiciones serbias. Dos razones importantes pueden ayudar a entender por qué Estados Unidos y sus aliados europeos decidieron tomar esa decisión, y actuar a través de la OTAN y no del Consejo de Seguridad.

En primer lugar, dentro de la OTAN, Estados Unidos tiene un margen de maniobra mucho más amplio que dentro del Consejo de Seguridad. Estados Unidos y sus aliados europeos en el Consejo sabían que sería muy difícil (y costoso) obtener la aprobación de Rusia, es decir, evitar que usara su poder de veto. Rusia, por su alianza con Serbia-Montenegro, su alianza tácita con los serbio-bosnios, y

---

<sup>15</sup> Sobre el papel de los organismos regionales en materia de seguridad internacional y sus relaciones con el Consejo de Seguridad, véase el artículo de Oscar Schachter, "Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations", en Lori Fisler Damrosch y David J. Scheffer, (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Boulder, Westview Press, 1991, pp. 65-93.

debido al hecho de que el presidente Boris Yeltsin enfrentaba la intransigencia del ala militar de su gobierno, no hubiera aceptado dar su autorización para una acción bélica en Bosnia. Al final, Rusia aceptó el ultimátum de la OTAN porque era una decisión sobre la cual no tenía ningún control. Adicionalmente, la creación de la Asociación para la Paz entre la OTAN y ex miembros del Pacto de Varsovia, en diciembre de 1993, la cual creó un nuevo mecanismo de cooperación militar limitada y de fomento de la confianza en Europa, dejó a Rusia relativamente marginada. Estados Unidos y sus aliados europeos decidieron utilizar a la OTAN, y no al Consejo de Seguridad, para evitar el otorgamiento de concesiones a Rusia que hubieran, en este caso, rebasado las simples promesas de ayuda financiera a través del G-7, además de que hubieran podido implicar concesiones importantes sobre el futuro de la seguridad europea y el proceso de resolución de la guerra en la ex Yugoslavia.

En segundo lugar, el hecho de que la decisión haya sido tomada fuera del Consejo de Seguridad, es decir fuera de la ONU, se puede explicar por las tensiones crecientes entre la OTAN y las fuerzas de protección de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina. Dichas tensiones se extendieron a raíz de que las fuerzas de la ONU no pudieron asegurar el retiro del armamento pesado serbio de Sarajevo, y por el hecho de que los bombardeos aéreos presentaban serias amenazas para el personal de dichas fuerzas. Adicionalmente, como lo comentó el coronel William Aikman, vocero de las fuerzas de las Naciones Unidas en Bosnia, a pesar del ultimátum, parte de las fuerzas serbias se quedarían en Sarajevo y no existía ninguna razón para creer que no utilizarían el retiro para bombardear otras ciudades en Bosnia.<sup>16</sup>

### *Decisiones en la Asamblea General*

Una tercera opción, la Asamblea General como medio para tomar decisiones en materia de paz y seguridad internacionales, se abrió a raíz de la creciente incompatibilidad entre los intereses de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la dificultad de llegar a consensos.<sup>17</sup> Es interesante analizar la decisión adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 3 de noviembre de

---

<sup>16</sup> Esto fue confirmado en abril de 1994 cuando fuerzas serbio-bosnias atacaron la ciudad de Gorazde, así como la toma de rehenes por parte de las fuerzas serbio-bosnias en junio de 1995. Comentario del coronel Aikman, citado en *El Financiero*, 15 de febrero de 1994, p. 54.

<sup>17</sup> Habría que resaltar que aunque la Asamblea General se volvió muy activa a raíz del fin de la guerra fría, el Consejo de Seguridad mantuvo su mandato en cuestiones de paz y seguridad internacionales. Por ejemplo, en el caso de Haití, la decisión de mandar observadores en 1993 fue tomada en la Asamblea General.

1994, para levantar el embargo militar en contra de Bosnia-Herzegovina, el cual había sido impuesto por la resolución 713 (1991) del Consejo de Seguridad.<sup>18</sup> Dicha decisión no se hubiera podido tomar en el Consejo por el veto casi seguro de Rusia como aliado de Serbia-Montenegro. Como sucedió en el caso de la resolución "Unión pro Paz" durante la guerra de Corea, en 1950, dicha resolución en la Asamblea General fue promovida por Estados Unidos por la imposibilidad de lograr un consenso en el Consejo de Seguridad. Al igual que en el caso de Corea en 1950-1951, la validez jurídica de la resolución de la Asamblea está en duda y su efecto político es nulo dado que solamente el Consejo puede tomar la decisión de cambiar o anular sus propias resoluciones.<sup>19</sup> Probablemente, este intento por utilizar a la Asamblea General en casos relacionados con la paz y la seguridad internacionales permanezca, como en los años cincuenta, como una opción para tratar de legitimizar una decisión política sin consecuencias en términos de acciones.

### *Inacción*

Finalmente, la cuarta tendencia parecería ser la inacción; es decir, la falta total de voluntad para intervenir o tomar decisiones en casos en los cuales los intereses estratégicos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad estén opuestos, o que sean de importancia marginal para ellos. Los ejemplos son múltiples.

En el caso de Somalia, el Consejo de Seguridad ordenó, en noviembre de 1994, el retiro de las fuerzas de las Naciones Unidas UNISOM-II, el cual se cumplió en marzo de 1995. Resulta interesante, y hasta irónico, que las mismas justificaciones para retirar a las tropas hayan sido las utilizadas para enviarlas: la "anarquía" en el país y la falta total de control político y militar.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> La resolución de la Asamblea General fue aprobada con 97 votos a favor y 61 abstenciones. Todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se abstuvieron, salvo Estados Unidos. *El Financiero*, 4 de noviembre de 1994, p. 50.

<sup>19</sup> Véase Jorge Castañeda, *Legal Effects of United Nations Resolutions*, Nueva York, Columbia University Press, 1969, publicado en español por El Colegio de México, en 1967, y reeditado recientemente en Jorge Castañeda, *Obras completas*, México, El Colegio de México-SRE, 1995, tomo I, pp. 269-498.

Sobre este tema, véanse también Thomas M. Franck, "Legitimacy in the International System", *American Journal of International Law*, vol. 82, octubre de 1988, pp. 705-759, y "Enforcement Action by the General Assembly", en Louis Henkin & Co. (eds.), *International Law*, St. Paul, West Publishing Company, 1987, segunda edición, pp. 783-787.

<sup>20</sup> Unos dos mil infantes de las marinas estadounidense e italiana apoyaron la retirada de 2 400 soldados de Bangladesh y Pakistán miembros de UNISOM-II. La retirada finalizó el 2 de marzo de 1995. *El Financiero*, 3 de marzo de 1995, p. 47. Sobre la operación de las Naciones Unidas en Somalia, véase Jeffrey Clark, "Debate in Somalia: Failure of the Collective Response", en Lori

En Bosnia, la posibilidad de retirar las tropas de las Naciones Unidas ha adquirido mayor importancia a medida que los soldados han sido blanco de los serbio-bosnios y que la solución diplomática se ha estancado por falta de voluntad política, resultado de la oposición de intereses, principalmente entre las potencias de Europa Occidental y Rusia.<sup>21</sup> En efecto, Bosnia se ve como la “caja de pandora” que nadie quiere abrir. Esto a pesar de que se ha probado que se han cometido crímenes en contra de la humanidad y que se han utilizado bombas incendiarias (napalm).<sup>22</sup>

En cuanto al conflicto étnico en Rwanda y sus efectos trágicos sobre sus vecinos como Burundi, Tanzania y Zaire, no se ha tomado ninguna decisión salvo el envío de pequeñas fuerzas de intervención francesas que parecieron más bien expediciones coloniales. En efecto, apenas si dichas fuerzas pudieron ayudar a aliviar el tremendo sufrimiento de los más de dos millones de refugiados rwandeses. Ahora que Burundi parece sucumbir también a una guerra tribal y que las masacres en Rwanda se han incrementado, el Consejo de Seguridad tampoco se ha interesado.<sup>23</sup>

Finalmente, en el caso de la intervención armada rusa en Chechenia, el tema no se ha tocado en el Consejo de Seguridad. Como sucedió en Vietnam durante la guerra fría y, más recientemente, a raíz de la invasión estadounidense a Panamá, la guerra en Chechenia no podrá ser discutida en el Consejo de Seguridad en tanto el asunto atañe directamente a los intereses estratégicos de uno de sus miembros permanentes.<sup>24</sup>

Como se puede resaltar, las razones para no actuar son varias y posiblemente se podrían volver aún más numerosas en el contexto de lo que se podría denominar

---

Fisler Damrosch, (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1993, pp. 205-240; y sobre el estado anárquico del país, véase Edward R.F. Sheehan, “In the Heart of Somalia”, en *The New York Review of Books*, 14 de enero de 1993, pp. 38-43.

<sup>21</sup> En marzo de 1995, la OTAN propuso un plan para apoyar militarmente la retirada de las fuerzas de las Naciones Unidas en Bosnia. *El Financiero*, 16 de marzo de 1995, p. 51.

<sup>22</sup> Sobre la operación de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia y el conflicto en general, véase James B. Steinberg, “International Involvement in the Yugoslavia Conflict,” en *Enforcing Restraint...*, pp. 27-76. Sobre el debate en torno al retiro de la operación de las Naciones Unidas y las violaciones de las leyes de guerra, *The Economist*, 17 de diciembre de 1994, pp. 53-56; así como los informes del Tribunal de las Naciones Unidas sobre los Crímenes de Guerra en la ex Yugoslavia, especialmente el informe del 24 de abril de 1995.

<sup>23</sup> Véanse, entre otros, *The Economist*, 23 de julio de 1994, pp. 37-38; 3 de diciembre de 1994, p. 53; 14 de enero de 1995, p. 39; y 8 de abril de 1995, p. 39. Sobre las relaciones entre Francia y algunos países africanos y, en particular, en relación con el conflicto en Rwanda, véase *The Economist*, 23 de julio de 1994, pp. 21-23.

<sup>24</sup> Véase *The Economist*, 17 de diciembre de 1994, pp. 49-51; y 7 de enero de 1995, pp. 39-41.

“el fin del fin de la guerra fría”.<sup>25</sup> En dicho contexto, las grandes potencias tienden crecientemente a defender y promover sus intereses en materia de seguridad fuera del Consejo de Seguridad.

### *Consecuencias a futuro*

El uso del veto por parte de Rusia, el 3 de diciembre de 1994, podría marcar el fin del frágil consenso entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.<sup>26</sup> Ese día, Rusia vetó la resolución 993 (1994) que proponía prohibir la entrega de combustibles y todo material no humanitario por parte de Bosnia-Herzegovina a Pale y Krajina, ciudades bosnias controladas por los serbio-bosnios. De la misma manera, Estados Unidos no vaciló en utilizar su poder de veto en mayo de 1995, a pesar de que la resolución del Consejo de Seguridad había recibido el apoyo de las demás 14 naciones. Dicha resolución llamaba a Israel a cambiar su decisión de expropiar tierras en la parte palestina de Jerusalén. A pesar de un esfuerzo de último momento por parte de Rusia que trató de debilitar la condena en contra de Israel, Estados Unidos utilizó su poder de veto.<sup>27</sup>

Las dos decisiones tienen importantes consecuencias para el futuro desempeño del Consejo de Seguridad. Los vetos de Rusia y de Estados Unidos demostraron que el Consejo de Seguridad había perdido el valor que había adquirido desde el fin de la guerra fría como mecanismo de seguridad colectiva en caso de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. De ello se puede desprender que la participación tendiente a la búsqueda de consensos dentro del Consejo ya no es prioridad para ninguna de las dos potencias. Adicionalmente, en diciembre de 1994, Rusia pudo utilizar su poder de veto por la incapacidad y, muy probablemente, por la falta de voluntad de los otros miembros permanentes, en particular de Estados Unidos, por hacer uso de medios compensatorios y coercitivos en su contra. En el caso del veto estadounidense, es interesante subrayar que fue Rusia la que insistió en llamar a una votación y que se resistía a que se diera en forma de una declaración del presidente del Consejo. Esto último no hubiera tenido ningún valor jurídico para obligar a Israel a cambiar su política, pero hubiera evitado que Estados Unidos efectivamente utilizara su poder de veto.<sup>28</sup>

Esta falta de voluntad para cuidar el consenso entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se vuelve aún más evidente si se analiza la creciente falta

---

<sup>25</sup> Kenza S.E. de García-Robles, “El fin del fin de la guerra fría,” en *Reforma*, 4 de enero de 1995, p. 16-A.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *The New York Times*, 18 de mayo de 1995, p. A-10.

<sup>28</sup> *Ibid.*

de voluntad de las potencias para utilizar y participar en el Consejo de Seguridad, subrayada por las cuatro tendencias previamente analizadas. Para Estados Unidos, los esfuerzos de cooperación multilateral a través de dicho órgano, que el presidente Bush denominó "la nueva asociación", se han reducido drásticamente. Dicha reducción tiene repercusiones importantes sobre el funcionamiento del Consejo de Seguridad dado que su liderazgo había contribuido de manera significativa al supuesto renacimiento de dicho órgano al finalizar la guerra fría.

El cambio de tono de los encargados de la política exterior en Estados Unidos ilustra perfectamente este cambio de actitud. En su discurso ante la Asamblea General de septiembre de 1993, el presidente Clinton declaró:

Las operaciones de mantenimiento de la paz implican nuevas promesas para resolver muchos de los conflictos de nuestros tiempos. Pero mi nación cree que jamás será un sustituto a nuestra propia defensa. La razón por la cual hemos apoyado estas misiones no ha sido para subcontratar nuestra política exterior, sino para fortalecer nuestra seguridad, proteger nuestros intereses, y compartir con las demás naciones los costos y los esfuerzos de lograr la paz.<sup>29</sup>

Este cambio de postura fue confirmado por Anthony Lake, asesor de Seguridad Nacional del presidente Clinton, cuando criticó las operaciones de las Naciones Unidas por sus "doctrinas rígidas."<sup>30</sup> Recientemente, el presidente Clinton subrayó aún más su renuencia a acudir al Consejo de Seguridad al declarar que "...cuando los intereses de nuestra seguridad nacional están siendo amenazados, actuaremos con otros si podemos, y solos si debemos. Utilizaremos nuestra diplomacia cuando podamos, y la fuerza si debemos."<sup>31</sup> Adicionalmente, Estados Unidos podría reducir su contribución financiera y militar a las operaciones de las Naciones Unidas. Actualmente, hay aproximadamente 70 400 soldados en 17 operaciones de las Naciones Unidas, de los cuales un poco menos de 2 % son estadounidenses. Estados Unidos contribuye con la tercera parte de los 3 600 millones de dólares que se necesitan para mantener dichas operaciones.<sup>32</sup>

---

<sup>29</sup> William J. Clinton, "Address to the 48th. Session of the United Nations General Assembly", 27 de septiembre de 1993, (mimeo), (T.A.).

<sup>30</sup> Anthony Lake, "From Containment to Enlargement", discurso pronunciado en la School of Advanced International Studies (SAIS), Johns Hopkins University, Washington D.C., 21 de septiembre de 1993.

<sup>31</sup> William J. Clinton, "Address to the 49th. Session of the United Nations General Assembly", 26 de septiembre de 1994, (mimeo), (T.A.).

<sup>32</sup> *The Economist*, 25 de junio de 1994, pp. 19-22.

## La crisis intrínseca del Consejo de Seguridad

De este análisis se desprende que el consenso en referencia al uso del Consejo de Seguridad como mecanismo para garantizar la paz y la seguridad internacionales que se había logrado al finalizar la guerra fría ha disminuido gradualmente, ya que estrategias alternativas fuera de este órgano se han hecho más frecuentes. A futuro, se puede esperar que en la medida en que las naciones tengan más confianza en sí mismas, como en el caso de Rusia en el contexto europeo, y cuando se trate de un caso con intereses estratégicos opuestos, la importancia del Consejo de Seguridad, como mecanismo para garantizar la paz y actuar en caso de amenaza a la paz y la seguridad internacionales, se devaluará.

Dicho análisis tiene implicaciones importantes. Parecería que se está regresando a las prácticas de la guerra fría dentro de la cual el Consejo de Seguridad tenía una presencia muy débil. Además, como en el caso de Chechenia, cuando uno de los miembros permanentes está directamente involucrado en un conflicto, el Consejo de Seguridad se paraliza.<sup>33</sup>

Se podría entonces preguntar si existe efectivamente una crisis intrínseca dentro del Consejo de Seguridad que no le permite actuar en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales, dado que éste involucra, por su naturaleza, intereses estratégicos. Robert Jervis, en un estudio sobre regímenes internacionales, argumenta que en asuntos de seguridad, los Estados tienden a premiar actuaciones a corto plazo. Efectivamente, la importancia vital de los asuntos de seguridad en la definición de los intereses nacionales y la formulación de la política exterior implica que los mecanismos internacionales de seguridad no pueden funcionar adecuadamente. Someterse o trabajar dentro de estos mecanismos podría limitar la flexibilidad de las decisiones en materia de seguridad ya que, por definición, establecen marcos de comportamiento y acuerdos de largo plazo.<sup>34</sup>

Esta cuestión se vuelve aún más importante cuando en estos días se están discutiendo las reformas al Consejo de Seguridad para hacerlo más representativo y con procesos de toma de decisión más democráticos. A 50 años de su creación, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas enfrenta las mismas limitaciones que salieron a la luz al momento de negociar su creación en 1945. A medida que

---

<sup>33</sup> Este punto fue un tema importante durante la negociación de las funciones que habría de tener el Consejo de Seguridad en las conferencias preparatorias de la Conferencia de San Francisco de 1945; siendo un asunto delicado, no se llegó entonces a ningún compromiso. Véase el excelente estudio de Ruth B. Russel, *A History of the United Nations Charter*, Washington D.C., The Brookings Institution, 1958, en particular el capítulo X.

<sup>34</sup> Robert Jervis, "Security Regimes", en Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, pp. 173-194.

los temores de inestabilidad a corto plazo asociados con el fin de la guerra fría disminuyen, las potencias podrían premiar el pleno control de su destino en el ámbito de la seguridad internacional sin acudir a la instancia multilateral creada para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La tendencia a futuro podría ser la propensión a tomar decisiones y a actuar fuera del Consejo de Seguridad en caso de intereses estratégicos incompatibles.

---