

CAPÍTULO DÉCIMO QUINTO

La Carta de las Naciones Unidas

La preservación de la paz internacional es el objetivo más importante de la ONU. En el capítulo VII de la Carta de la ONU se regulan los mecanismos con que cuenta la Organización para lograr el restablecimiento y el mantenimiento de la paz.

I. El sistema para la preservación de la paz

El mantenimiento de la paz internacional, es, según lo dispuesto por el artículo 24, fracción I, de la Carta, la responsabilidad fundamental del Consejo de Seguridad. Este órgano cumple con su encargo en dos fases. En la primera, califica la situación (artículo 39), en tanto que en la segunda, elige las medidas que resulta procedente aplicar para el mantenimiento o para el restablecimiento de la paz (artículo 40).

1. La calificación de la situación

Antes de que el Consejo de Seguridad pueda acordar una medida en los términos del capítulo VII de la Carta de la ONU, debe comprobar previamente si existe una amenaza de la paz, un quebrantamiento de la paz o, actos de agresión.

A. La amenaza de la paz

La amenaza de la paz es el concepto más amplio y recurrido del artículo 39 de la Carta de la ONU. Resulta problemático determinar cuando una situación interna constituye una amenaza para la paz en sus orígenes, se interpretó

este concepto excluyendo del mismo a los conflictos meramente internos, de tal forma que las guerras civiles internas no representaban una amenaza para la paz. Hoy día, se sostiene que una guerra civil interna puede llegar a ser una amenaza para la paz internacional, cuando, por ejemplo, la misma ocasiona migraciones masivas en otros países que ponen en peligro la estabilidad de la región.

Así, a guisa de ejemplo, podemos señalar que cuando en 1991 el gobierno de Irak combatió de manera sistemática a los kurdos que se encontraban en su territorio, el Consejo de Seguridad emitió la resolución 688/1991, la que tenía por objeto atender la situación de inestabilidad en la región que se podría producir por la emigración masiva de más de un millón de kurdos en los países limítrofes. También, el régimen de segregación racial en Sudáfrica fue objeto de una resolución del Consejo (418/77), no debido a las violaciones masivas de derechos humanos que se perpetraban en el mismo, sino debido a que la existencia de un régimen de éste tipo era visto como un peligro para la estabilidad de la región.

Sin embargo, cada vez se pueden reconocer de manera más clara la tendencia del Consejo de Seguridad a calificar las violaciones masivas de derechos humanos como una amenaza para la paz, sin necesidad de tener que recurrir a las consecuencias reales o posibles de las mismas, como sería el caso de migraciones masivas. Este fue el caso de la Resolución 794 en el conflicto de Somalia, en el que se calificó como una amenaza para la paz internacional a la situación interna de dicho país caracterizada por violaciones masivas de derechos humanos y por un estado de necesidad de tipo humanitario. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en el caso de Somalia se trata de un Estado fracasado sin poder interno, por lo que el Consejo tenía más razón para calificar una situación meramente interna como amenaza de la paz.

Las violaciones masivas de derechos humanos pueden ser calificadas como amenaza de la paz internacional, pues el respeto a los derechos humanos es considerada como una obligación que tienen los Estados frente a todos los demás Estados (obligación *erga omnes*). Esto significa que, un Estado que no respeta los derechos humanos viola una obligación frente a toda la comunidad internacional que puede llevar a consecuencias internacionales. Por otra parte, se puede decir que, el respeto a los derechos humanos ya no es un asunto interno de los Estados sino una materia internacional. Finalmente, podemos afirmar que, para la Carta de la ONU (preámbulo; artículos 1o., numeral 3; 13, inciso b, y 55, inciso c), el respeto a los derechos humanos es un supuesto fundamental para la preservación de la paz internacional.

En términos generales, se puede decir que para que una violación de derechos humanos se pueda considerar como amenaza de la paz internacional, se debe perpetrar por los órganos estatales de manera organizada y con alcances mayúsculos. Así, por ejemplo, las violaciones masivas de derechos humanos, como la que tuvo verificativo en Ruanda en 1994, pueden ocasionar emigraciones multitudinarias hacia los países vecinos, que pueden dar lugar a que en los países vecinos surjan nuevos problemas, con lo que la estabilidad de la región en general se puede poner en peligro.

También resulta problemático determinar si los instrumentos del capítulo VII de la Carta de la ONU pueden ser utilizados para imponer o hacer preservar un régimen de gobierno democrático. En principio, bien se puede decir que un régimen no democrático no representa por si mismo una amenaza para la paz. Sin embargo, se puede argumentar que un régimen democrático resulta necesario para hacer posible el respeto pleno de los derechos humanos, y que la elección de la forma de gobierno y de Estado es un derecho de todos los pueblos (aspecto interno de la autodeterminación de los pueblos). Por otra parte, el artículo 25 del Pacto sobre Derechos Políticos y Civiles establece que todas las personas tienen el derecho de participar de forma democrática en las decisiones del Estado, con lo que se le atribuye a la forma de gobierno democrática un estatus de derecho humano. En este sentido, se podría fundamentar la falta de un gobierno democrático como una amenaza para la paz. Así, por ejemplo, el Consejo de Seguridad de la ONU mediante la Resolución 940 de 1994 autorizó a los Estados Unidos, con base en capítulo VII, para derrocar el régimen militar en Haití y para restablecer al presidente electo democráticamente Aristide; en este caso, sin embargo, la resolución se fundó no en la necesidad de restablecer el régimen democrático sino en violaciones masivas de derechos humanos.

B. El quebrantamiento de la paz

Por quebrantamiento de la paz se entiende una situación en la que ya existen enfrentamientos armados sin que se pueda saber cuál de las partes en conflicto ha sido la agresora.

A menudo el Consejo de Seguridad ha declarado la existencia de un quebrantamiento de la paz, a pesar de que se sabía desde un principio cuál de las partes había sido la agresora. Esto se ha debido a una consideración política frente al Estado agresor con el propósito de evitar que el conflicto escale. Este fue el caso de la Resolución 502 de 1982 en el Conflicto de las Islas Malvinas en el que el Consejo calificó la situación como un que-

brantamiento de la paz, aún cuando se sabía de antemano que el Estado de Argentina había sido el agresor.

C. Los actos de agresión

Los actos de agresión constituyen la forma más grave de un conflicto internacional en los términos del artículo 39 de la Carta de la ONU. La agresión presupone el uso directo o indirecto de las armas. Para definir el concepto de agresión se suele utilizar la definición de agresión de la Asamblea General. Como actos de agresión se cuentan formas de agresión directa tales como ataques armados que lleva a cabo un Estado al territorio de otro o, ataques a sus fuerzas de mar, tierra o aire; también se cuentan formas de agresión indirecta tales como el envío de grupos armados por un Estado en el territorio de otro.

2. Las medidas

Cuando el Consejo de Seguridad ha comprobado que existe una situación que implica amenaza o quebrantamiento de la paz o, actos de agresión, puede resolver que se apliquen diversas medidas de diversa intensidad: emitir recomendaciones (artículo 39); medidas provisionales (artículo 40); medidas no militares (artículo 41), y medidas militares (artículo 42).

A. Las recomendaciones

Para el restablecimiento o mantenimiento de la paz el Consejo de Seguridad puede emitir recomendaciones que no tienen el carácter de obligatorias. La emisión de recomendaciones en los términos del artículo 39 de la Carta de la ONU es el primer paso para la aplicación de medidas más serias.

B. Las medidas provisionales

Con fundamento en el artículo 40 de la Carta de la ONU, pueden ser emitidas medidas provisionales con carácter tanto simplemente recominatorio como con carácter obligatorio. Dentro de las medidas provisionales se cuentan la orden para suspender acciones armadas, el retiro de tropas o, la tregua.

Debido a que este tipo de medidas sólo tiene un carácter provisional, la aplicación de las mismas no cambia las posiciones jurídicas de la partes en conflicto. Su importancia radica en el hecho de que pueden significar el

primer paso para la aplicación de sanciones militares o no militares en los términos de los artículos 41 y 42 de la Carta.

C. Las medidas no militares

El artículo 41 de la Carta de la ONU autoriza al Consejo para aplicar medidas que no impliquen el uso de la fuerza militar. Resulta dudoso si procede la aplicación de medidas militares para hacer cumplir medidas no militares tales como bloqueos económicos cuando el uso de las armas se dirige no contra el Estado objeto de la sanción, sino en contra de un tercer Estado. Así, por ejemplo, Gran Bretaña fue autorizada por el Consejo de Seguridad en 1966 para impedir, haciendo uso de la fuerza, la llegada de buques petroleros provenientes de Rhodesia a puertos de países que pretendían boicotear el embargo decretado en contra de dicho país. Además de que esta práctica puede resultar muy peligrosa, pues puede contribuir a que el conflicto escale, no se encuentra expresamente autorizada por el artículo 41.

Entre las medidas que pueden ser aplicadas como medidas no militares se mencionan en el artículo 41, a manera de ejemplo, la interrupción de relaciones económicas, del tráfico ferroviario, marítimo y aéreo, de las comunicaciones postales, telegráfica y radiofónica, así como de cualquier tipo de comunicaciones, y el rompimiento de relaciones diplomáticas. En la práctica, con fundamento en el artículo 41, el Consejo ha resuelto la creación de tribunales militares en Yugoslavia (Resolución 808 de 1993) y en Ruanda (Resolución 955 de 1994). Asimismo, con fundamento en esta disposición, el Consejo exigió a los Estados miembros de la Organización no reconocer las anexiones territoriales del Estado de Israel (Resolución 478 de 1980).

Los terceros Estados miembros de la Organización se encuentran obligados a cumplir las resoluciones del Consejo emitidas con base en el artículo 41 (artículo 48 de la Carta de la ONU).

Las resoluciones del Consejo de Seguridad emitidas con base en el artículo 41 de la Carta son obligatorias para los Estados miembros de la Organización.

D. Las medidas militares

a. El artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas

El artículo 42 de la Carta de la ONU establece que el Consejo de Seguridad puede acordar la aplicación de medidas militares haciendo uso de tropas que según lo dispuesto por el artículo 43 los Estados miembros deben de poner

a su disposición. El comando militar de dichas tropas se encuentra bajo las órdenes de un Estado Mayor de la Organización. En la práctica dicho Estado Mayor apenas y tiene importancia práctica.

Además del uso directo de la fuerza de que puede hacer la Organización es posible, según lo dispuesto por el artículo 42, numeral 2, que el Consejo de Seguridad autorice a los Estados miembros a aplicar medidas militares. En este caso la responsabilidad de la aplicación de las medidas recae exclusivamente en el Estado autorizado sin que intervenga de manera alguna ni el Consejo de Seguridad ni el Estado Mayor de la Organización.

La aplicación de las medidas militares presupone por una parte la calificación de la situación en los términos del artículo 39; por la otra, la convicción del Consejo de Seguridad de que la aplicación de una medida no militar, resultaría inútil, o bien, habiendo sido aplicada la misma ya ha mostrado su incapacidad para resolver la situación. Lo anterior significa que no resulta necesario que el Consejo previamente a la aplicación de medidas militares haya hecho uso de medidas no militares resultando suficiente que con base en un pronóstico de Consejo se fundamente la ineffectividad de la medida no militar.

Las medidas militares se caracterizan debido al hecho de que se aplican en contra de la voluntad del Estado sancionado. En los denominados Estados fracasados mismos que ya no cuentan con órganos que manifiesten la voluntad del Estado, se pueden aplicar las medidas aún sin que exista una voluntad estatal que tome posición frente a la misma. Este fue el caso de la intervención humanitaria en Somalia en 1992 en donde para esa época no existían más que grupos beligerantes que ponían en peligro a la población somalí y a los empleados de las organizaciones de ayuda humanitarias. Dicha situación hizo necesaria la aplicación de medidas militares a pesar de que no existiera autoridad legítima que tomara posición frente la medida.

b. El artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas

Para la ejecución de las medidas militares acordadas por el Consejo de Seguridad, los Estados miembros de la Organización se encuentran obligados a poner a disposición tropas. Sólo de esta forma, el Consejo se encuentra en posibilidad de cumplir sus tareas de mantenimiento de la paz. El artículo 43 establece que, para determinar los términos y condiciones de la ayuda militar que los Estados deben proporcionar a la Organización, se deben celebrar uno o varios acuerdos especiales.

3. Los cascos azules

A. Concepto

En los primeros años de la existencia de la ONU, fueron creadas misiones de observación —en lo Balcanes en 1947; en cercano Oriente en 1948; en Indonesia entre 1947 y 1950 y en el conflicto de Kashmir en 1949—. En 1956, con motivo de la Crisis del Canal de Suez, por iniciativa del Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, fue creada la primera tropa de paz UNEF, *United Nations Emergency Force*, que debía de servir como mediador entre Israel y Egipto; esta sería la primera misión de los llamados “cascos azules”.

Los cascos azules de la ONU son tropas de paz multinacionales cuya misión es observar el cumplimiento de tratados de paz (*observer missions*) o el mantenimiento de la paz como mediadores de las partes en conflicto (*peace-keeping forces*).

Los cascos azules toman parte en un conflicto sólo cuando las partes del mismo así lo autorizan. El uso de la fuerza le esta permitido a los cascos, sólo cuando resulta necesaria para defenderse. Así por ejemplo, debido a que las tropas de la ONU que intervinieron en Somalia (UNOSOM 11) fueron autorizadas para hacer uso de la fuerza también para desarmar a las partes en conflicto, las mismas no eran cascos azules, aunque vestían camisas azules, sino tropas de la ONU; en la terminología de la *Agenda for Peace* dichas tropas fueron: *peace enforcement* y no *peace-keeping*.

Es muy importante mencionar el hecho de que, no existe fundamento en la Carta de la ONU para la creación de los cascos azules, sin embargo, su creación fue necesaria para superar las graves dificultades para poner en marcha los mecanismo del capítulo VII durante la Guerra Fría.

La competencia para la creación de los cascos azules corresponde al Consejo de Seguridad, pues, según lo dispuesto por el artículo 12 de la Carta, es dicho órgano el responsable del mantenimiento de la paz internacional. Sin embargo, según el documento denominado *Uniting for Peace*, la Asamblea General puede acordar el envío de cascos azules, cuando en el Consejo de Seguridad no se pueda tomar una decisión con la oportunidad requerida.

Cuestionario

1. ¿Cómo cumple el Consejo de Seguridad el mantenimiento de la paz?
2. ¿En qué consiste la amenaza para la paz?
3. ¿Pueden las violaciones masivas de derechos humanos ser calificadas como una amenaza contra la paz internacional?
4. ¿Qué se entiende por quebrantamiento de la paz?
5. ¿Qué son los actos de agresión?
6. ¿Cuáles son las medidas que puede acordar el Consejo de Seguridad?
7. ¿En qué consisten las recomendaciones?
8. ¿Qué son las medidas provisionales?
9. ¿En qué consisten las medidas no militares?
10. ¿En qué formas se pueden aplicar las medidas militares?
11. ¿Cuáles son las propuestas de la aplicación de medidas militares?
12. ¿Qué son los cascos azules y cómo fueron creados?