



6
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" A R A G O N "

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ
DE LA ONU COMO MEDIO DE CONTROL DE
CONFLICTOS INTERNACIONALES

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
JOSE MANUEL CASTAÑEDA RESENDIZ

FEBRERO 1992

FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU COMO MEDIO DE CONTROL DE CONFLICTOS INTERNACIONALES

Página

INTRODUCCION..... f

CAPITULO 1 EL CONTEXTO INTERNACIONAL.....1

1.1 El Sistema Internacional.....1
1.1.1 La Sociedad de Estados Soberanos.....2
1.1.2 La Función del Derecho Internacional.....6
1.2 Organización Internacional.....7
1.2.1 Las Naciones Unidas y el Sistema Internacional.....9
1.2.2 El diseño de la Seguridad Colectiva en la Carta de la ONU.....13
1.3 Las Operaciones de Mantenimiento de Paz.....19
1.3.1 Definición, Origen, Bases de Acción, Financiamiento.....19

CAPITULO 2 LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ COMO
INSTRUMENTO DE CONTROL DE CONFLICTOS.....24

2.1 La Primera Experiencia: ONUVT (1948).....24
2.2 La Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU).....26
2.3 La FENU: í y el establecimiento de la Fuerza de las Naciones
Unidas de Observación de la Separación (FNUOS).....32
2.4 La Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
(FPNUL).....35
2.5 La Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC).....43
2.6 La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la
Paz en Chipre (UNFICYP).....51

INDICE

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU COMO MEDIO DE CONTROL DE CONFLICTOS INTERNACIONALES

	Página
<u>CAPITULO 3</u>	<u>EL PANORAMA DE LAS FUERZAS DE PAZ DE LA ONU EN LA DECADA DE LOS OCHENTAS</u>56
3.1	El Panorama Político Internacional en los Ochentas.....57
3.1.1	La Nueva Etapa de Distensión y su Relación con la Solución de Conflictos Internacionales.....60
3.2	Surgimiento de Cuatro Nuevas Operaciones de Mantenimiento de Paz.....62
3.2.1	La Misión de Buenos Oficios para Afganistán y Pakistán (UNGOMAP).....62
3.2.2	El Grupo Militar de Observación para Irán-Irak (UNILMOG).....66
3.2.3	El Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición en Namibia (GANUPT).....75
3.2.4	El Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA).....83
3.3	Perspectivas hacia los Noventas: La Participación de las Naciones Unidas en el Conflicto Irak-Kuwait.....90
<u>CONCLUSIONES</u>	100
<u>ANEXO:</u>	<u>Las Operaciones de Mantenimiento de Paz de la ONU</u>103
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	105

INTRODUCCION

El mantenimiento de la paz es un tema trascendental en el campo de las relaciones internacionales, porque involucra una gran cantidad de aspectos de interés para el estudio de esta disciplina. Al abordar el proceso de evolución de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU he notado, sin embargo, que ésta es un área de estudio que ha recibido poca atención de parte de los investigadores, y resulta evidente que las fuentes documentales de mayor valor son aquellas editadas por la propia Organización de las Naciones Unidas, así como las de algunos especialistas que han trabajado cerca de dicha Organización. Hasta ahora, es muy marcada la ausencia de estudios vinculados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a partir del organismo universal.

Lo anterior constituye una explicación del porqué es necesario emprender una investigación sobre el mecanismo de las operaciones de mantenimiento de paz, el cual ha llegado a ubicarse como uno de los temas centrales en la política internacional contemporánea, debido a su permanencia a través de los años como un elemento constante en algunos de los principales conflictos que han aquejado al mundo desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Uno de los problemas que he enfrentado para llevar a cabo esta investigación, es precisamente la dificultad para reunir un acervo bibliográfico suficiente que proporcione la información indispensable para un trabajo de esta naturaleza. Espero que la dinámica evolución de los organismos internacionales, aunada a la creciente importancia adquirida por los procesos de negociación y solución pacífica de las controversias, motive un mayor número de estudios dedicados a este tema fundamental de nuestros días. En mi caso particular, tengo que decir con sinceridad que mi inclinación personal hacia lo multilateral me ha permitido acercarme a esta área del conocimiento.

De esta manera, el presente análisis pretende ser un instrumento útil que además de reducir el vacío existente en el estudio de esta importante área de la política mundial, aporte elementos significativos para el enriquecimiento del debate en torno a los esquemas de preservación del orden internacional. Ante esto, no se debe perder de vista que el mundo atraviesa por una etapa decisiva, en la que se están definiendo las estructuras que habrán de prevalecer durante las próximas décadas; estos cambios influirán sin duda en la conformación de nuevos sistemas de seguridad colectiva, los cuales serán implementados en base a la experiencia de aquellos que existen en la actualidad.

Para una mejor comprensión de mi investigación, estimo conveniente señalar que la división en tres capítulos obedece a la necesidad de ofrecer, en primer lugar, un panorama de aquellos aspectos que están presentes en el medio internacional y que influyen en la integración y desempeño del mecanismo que es objeto de este estudio. Posteriormente, pasaré a analizar el funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de paz desde el momento de su origen en 1948, hasta la década de los 70's, periodo en el cual dichas operaciones van adquiriendo los rasgos característicos que las identifican como un instrumento singular de pacificación. Para la etapa final de mi investigación, he querido hacer una revisión del desempeño de las operaciones de mantenimiento de paz durante la década de los 80's, periodo de consolidación en el que obtienen el reconocimiento de la sociedad de Estados como instancia viable para la preservación del orden internacional. La referencia al conflicto Irak-Kuwait se debe a la importancia que este acontecimiento tuvo para establecer algunas directrices acerca del comportamiento de los esquemas de seguridad colectiva en la década de los 90's.

Una vez que ha quedado establecida la secuencia de mi estudio, es oportuno que proceda a delinear los planteamientos sustantivos que habrán de ser el eje conductor de esta investigación. Al respecto, es importante señalar que mi argumentación básica descansa en el supuesto de que las operaciones de mantenimiento de paz surgen carentes de una fundamentación jurídica definida, ante la necesidad primordial de la sociedad de Estados, de contar con un instrumento utilizable en aquellas situaciones en las que es quebrantado el orden internacional. Su posterior desenvolvimiento irá generando un consenso en torno a la efectividad de este mecanismo, cuya característica esencial es la de responder a las condiciones políticas

de su momento histórico.

Para finalizar, quiero expresar un breve comentario acerca de lo que para mí ha significado la elaboración del trabajo que ahora presento. Sin duda, ha sido una experiencia enriquecedora que me ha permitido ganar en disciplina, constancia y dedicación. Esto es en sí un logro muy valioso considerando que atravesamos por una época de transformaciones que en el futuro inmediato plantearán retos mayúsculos para la sociedad en general. Desde esta perspectiva, el profesional universitario está obligado a asumir una responsabilidad creciente en las distintas facetas de la actividad humana. Dicha responsabilidad sólo podrá ser enfrentada con éxito, en la medida en que se alcancen niveles superiores de preparación. En lo personal, pretendo que este trabajo sea un punto de partida hacia esa dirección.

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU COMO MEDIO DE CONTROL DE CONFLICTOS INTERNACIONALES

CAPITULO 1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

La parte inicial de este estudio la enfocaré hacia el análisis del contexto en el que se desenvuelven las operaciones de mantenimiento de paz. Revisaré los principales aspectos que inciden en la conformación de los esquemas multilaterales para el tratamiento de los asuntos relativos a la paz y la seguridad, a fin de estar en posibilidad de ubicar a dichas operaciones en el marco del sistema internacional.

1.1 El Sistema Internacional.

El sistema internacional, es el ámbito en el que se desenvuelven las relaciones entre los Estados. La utilización del término sistema obedece al grado de complejidad de las relaciones internacionales, en las cuales ocurre una gran cantidad de contactos e interacciones que repercuten recíprocamente en el comportamiento de los Estados. Esto significa, que ninguno de ellos puede mantenerse al margen de los acontecimientos que se suscitan en su medio.

En dicho sistema inciden, sin embargo, una serie de factores que influyen en las relaciones interestatales y que derivan en situaciones de confrontación y ausencia de entendimiento. Existen, asimismo, elementos que actúan como reguladores del sistema permitiendo el desenvolvimiento de la vida social. Para una me-

Por comprensión de lo anterior, es importante identificar a dichos elementos y revisar la manera como determinan al sistema internacional.

1.1.1 La Sociedad de Estados Soberanos.

Para los fines de este estudio me apego al concepto de Estado, definiéndolo como una institución jurídico-política, en la que concurren los siguientes elementos: una población, un territorio y un poder soberano.

De esta manera, el sistema internacional está integrado por un número determinado de Estados que poseen una calidad soberana como elemento de identidad. Esta característica, ha sido el punto de partida para el establecimiento de una estructura internacional, en la que el Estado ocupa un lugar central entre todas las partes que la integran. La importancia de la soberanía reside en el hecho de que en función de ella el Estado tiene la capacidad para maniobrar conforme a su propia voluntad sin la interferencia de factores ajenos.

En efecto, el Estado, a través del ejercicio de su soberanía constituye la autoridad suprema dentro de su territorio y un poder independiente en sus relaciones con autoridades del exterior. Esta facultad absoluta del Estado permitió a éste erigirse en la figura principal de las relaciones internacionales, ya que en ningún momento su autoridad suprema ha sido rebasada por algún tipo de institución que se sitúe por encima de ella. Es así que los Estados soberanos prevalecen sobre los distintos actores de sus comunidades nacionales y su actuación internacional encuentra límites en el ejercicio mutuo de la soberanía.

En este contexto, las relaciones entre los Estados han sido un problema que han abordado numerosos teóricos de la ciencia política, partiendo de aquellos que las han considerado como un estado natural de anarquía y conflicto, hasta los que han llegado a identificar en ella los rasgos de una verdadera sociedad internacional.

La teoría del Estado naturaleza, enunciada por Thomas Hobbes, ha sido un argumento muy utilizado como base para la definición de las relaciones interestatales. Según el planteamiento hobbesiano:

"el Estado naturaleza está definido por la ausencia de una autoridad política suficientemente poderosa para garantizar la seguridad de los pueblos y los medios para vivir una vida feliz". (1)

Ante la ausencia de una autoridad supraestatal, Hobbes considera que los Estados se encuentran inmersos en una lucha permanente en la que prevalece quien tiene la fuerza para imponer su supremacía por encima de los demás.

El tipo de relación planteada por la teoría del Estado naturaleza equivale a una situación de anarquía en la que prevalecen los intereses particulares de los miembros del grupo sobre aquellos de la colectividad:

"En un Estado propiamente anárquico, cada colectividad soberana está autorizada a imponer, con sus riesgos y con sus peligros, los derechos de conservación y de legítima defensa que sólo encuentran límites en el ejercicio de los mismos derechos por las otras colectividades soberanas". (2)

De esta manera, según esta corriente de pensamiento, persiste en las relaciones internacionales una situación de anarquía en la que cada entidad soberana persigue la realización de su exclusivo interés a costa de los demás. En ese mismo sentido se manifestó Nicolás Maquiavelo en el siglo XVI, cuando se refirió a la observancia de la fe prometida:

"Así pues, un señor de hombres, si es prudente, no puede ni debe observar la fe prometida cuando tal observancia redunde en su perjuicio y se han extinguido las razones que se hicieron prometer...; un príncipe, y sobre todo un príncipe nuevo, no puede observar todas aquellas cosas por las que los hombres son estimados buenos, ya que necesita a menudo, para mantener al Estado, obrar contra la fe, contra la caridad, contra la humanidad y contra la religión". (3)

Maquiavelo, postula que el príncipe está justificado cuando actúa con-

(1) BEITZ R. Charles. Political Theory and International Relations, p.28

(2) MERLE Marcel. Sociología de las Relaciones Internacionales. p.35

(3) MAQUIAVELO Nicolás. El Príncipe. p.34

tra los principios éticos y morales establecidos siempre que lo hace en función de la preservación del Estado. Es así como se impone la visión que privilegia el interés nacional. Por su parte, al hablar de la soberanía, Bodino se apegó a esta fórmula de pensamiento al definir a aquella como:

"el poder de mandar y de obligar sin poder ser mandado ni obligado por nadie en la tierra". (4)

Desde el punto de vista de Bodino, no existe autoridad común entre los Estados, argumento que es utilizado para privilegiar las características inherentes a la soberanía nacional, una vez más en función de la preservación del Estado. Es por ello que Bodino habló asimismo de que el poder soberano debe ser ejercido "simple y absolutamente"(5), y "no puede ser sujeto al comando de otro". (6)

Como se puede apreciar, los planteamientos hasta aquí enunciados coinciden en caracterizar a las relaciones internacionales como un estado de anarquía ante la ausencia de un poder supremo que regule el comportamiento de las unidades estatales. La concepción de las relaciones internacionales conforme al modelo del Estado naturaleza es un hecho que persiste en la teoría política moderna, Raymond Aaron, se manifestó en este sentido al señalar que:

"He estudiado aquello que constituye la especificidad de las relaciones internacionales y he creído hallar su rasgo específico en la legitimidad y en la legalidad del recurso a la fuerza armada por parte de los actores. En las civilizaciones superiores, estas relaciones son las únicas, entre todas las relaciones sociales que admiten la violencia como una cosa normal". (7)

De la teoría del Estado naturaleza se desprende que la guerra surge como resultado de la configuración misma del sistema internacional. Como ya se ha dicho, el elemento principal que determina esta situación es la ausencia de un po-

(4) MERLE. *op. cit.* p.53

(5) BEITZ. *op. cit.* p.59

(6) *Idem.* p.59

(7) MERLE. *op. cit.* p.37

der superior que se sitúe por encima de los Estados y les imponga reglas de convivencia obligatorias. Sin embargo, a pesar de su utilidad como instrumento de análisis para el estudio de las relaciones internacionales, la teoría del Estado naturaleza parece inapropiada como fórmula de explicación de la realidad internacional.

En efecto, la teoría del Estado naturaleza no parece ofrecer una respuesta definitiva sobre el significado de las relaciones internacionales, ya que no toma en cuenta algunas de las características fundamentales del sistema internacional. La teoría del Estado naturaleza no es capaz de apreciar que la relación social que mantienen los Estados entre sí los ha obligado a conformar una serie de mecanismos que permitan la convivencia pacífica entre dichas unidades políticas. Es así como ha evolucionado la diplomacia y han surgido las organizaciones internacionales. En el sistema internacional se han constituido formas para controlar la violencia indiscriminada de los Estados. De tal manera, éstos han sido capaces de generar formas de cooperación internacional que se manifiestan en distintos ámbitos. Es esto último lo que me permite afirmar que los Estados forman parte de una sociedad internacional en la que es posible la convivencia pacífica en función de la existencia de una serie de principios que determinan un orden social en el plano internacional:

"Un grupo de Estados, consciente de ciertos intereses y valores comunes, forman una sociedad en el sentido de que se conciben a sí mismos rodeados por una serie de reglas comunes en sus relaciones mutuas; y las cuales comparten en el trabajo de instituciones afines". (8)

Un fenómeno que ha contribuido de manera decisiva a la configuración de la sociedad internacional contemporánea ha sido el desarrollo del derecho internacional. A partir de la codificación del derecho internacional se ha establecido un orden normativo que ha conducido hacia el desenvolvimiento de las relaciones pacíficas entre los Estados. Analizaré a continuación el papel que cumple el derecho internacional dentro de la sociedad de Estados.

(8) BULL Hedley, *The Anarchical Society*, p.13

1.1.2 La Función del Derecho Internacional.

Las condiciones de paz y conflicto en las relaciones internacionales han dependido históricamente del comportamiento aleatorio de los Estados. Actualmente, el derecho internacional cumple una función determinante al reducir la capacidad discrecional del Estado en su comportamiento, obligándolo a observar determinadas reglas de conducta que tienen como fin la preservación del orden social. El fundamento del derecho internacional se encuentra en la voluntad de los Estados para someterse a reglas de convivencia internacional. Sin embargo, dicha voluntad no es gratuita, ya que el motivo de ella se encuentra en la necesidad que tienen los Estados de crear un medio que haga viable su existencia como entidades soberanas. Esto puede definirse como un acto de cesión razonada de soberanía, mediante la cual los Estados ven limitada su facultad de acción independiente en determinadas esferas, pero reciben a cambio la garantía de que no serán afectados por los demás Estados en esas mismas áreas de acción. Esto es lo que ha permitido al sistema de Estados soberanos convertirse en una sociedad internacional.

En virtud de lo anterior, el derecho internacional es uno de los elementos fundamentales generadores del orden en la sociedad internacional. Existen al respecto opiniones divergentes en cuanto a la importancia de la función que cumple el derecho internacional. Hay quienes sostienen que al no existir una autoridad superior que garantice el respeto escrupuloso a las normas del derecho internacional, éste queda relegado a una simple enumeración de principios y buenos propósitos entre los sujetos de ese derecho, y que, por lo tanto, en el sistema internacional impera la voluntad del Estado como individuo:

"Así, cada entidad soberana tiene derecho a conducirse como quiera, frente a las otras entidades soberanas, para defender sus intereses. Ninguna ley puede ser impuesta, ya que no existe una autoridad que garantice su aplicación". (9)

En efecto, algunas de las principales críticas hacia el derecho internacional se basan en la inexistencia de un esquema de sanciones efectivas para

(9) MERLE. op. cit. p.35

contra aquellos Estados que transgreden las normas jurídicas internacionales. Esto se deriva generalmente de una tendencia a equiparar el derecho internacional con el derecho interno, comparación que ha motivado un debate en el que se han involucrado los principales teóricos del derecho internacional:

"Refiriéndonos a la cuestión concreta de la sanción de la norma internacional, es frecuente escuchar las críticas relativas a una supuesta falta de sanción y a una corriente violación de las normas internacionales, que llevan a esas críticas a la en apariencia lógica afirmación de la inutilidad del Derecho internacional. Estos errores tienen su origen en el desconocimiento de la naturaleza y función de la norma internacional o, paradójicamente, en una sobreestimación del papel del Derecho internacional por parte de los que consideran que el Derecho internacional debería ser un sistema capaz de ordenar en forma rígida a la sociedad internacional, cuando deberían darse cuenta de que la diferente estructura de la sociedad internacional no permite esa rigidez". (10)

Desde mi punto de vista, es un error pretender que el derecho internacional deba observar las mismas características que los sistemas jurídicos internos. Se debe tener presente que el derecho internacional no es un orden de coerción, sino de coordinación, el cual obedece a la expresión de una estructura social distinta de aquella en la que opera el derecho interno. En el orden internacional, la eficacia de la aplicación de la ley se da en función del convencimiento mismo de los Estados sobre la necesidad de integrar una serie de principios que garanticen el orden social:

"En el derecho internacional no hay una voluntad superior que imponga el derecho, sino que son los mismos Estados, actuando coordinadamente, en relaciones de coordinación sin ningún comando los que crean las normas del derecho internacional". (11)

1.2 Organización Internacional.

La evolución de los principios del derecho internacional, aunada a la consolidación de otros mecanismos de regulación propios del sistema internacio-

(10) SEARA VAZQUEZ Modesto. Derecho Internacional Público. p.43

(11) SEPULVEDA César. Derecho Internacional. p.39

nal -como son por ejemplo: las negociaciones sobre asuntos políticos, económicos, culturales; científicos y humanitarios-, ha permitido el desarrollo de un esquema de coordinación entre los Estados para el logro de sus metas comunes; me refiero a la organización internacional.

Las complejas organizaciones internacionales que operan en la actualidad, son resultado de un proceso de desarrollo que inicia con las formas más antiguas de agrupación entre comunidades independientes. La moderna organización internacional comienza a tomar forma a partir del Congreso de Viena en 1815, de donde surgen los primeros rasgos de permanencia e institucionalización de dichas organizaciones, las cuales en el transcurso del tiempo han alcanzado una importancia tan grande, que se han erigido en auténticos foros de coordinación interestatal para el cumplimiento de objetivos que rebasan el ámbito limitado de los Estados nacionales. Su existencia, resulta uno de los hechos de mayor trascendencia para el sistema internacional, ya que a partir de ellas, los Estados cuentan con foros permanentes para la discusión de los principales problemas que se derivan de su relación, incluso de aquellos tan delicados pero fundamentales como el de la preservación de la paz y la seguridad internacionales.

Las organizaciones internacionales abarcan espacios cada vez más amplios de acción en el sistema internacional, aglutinando a los Estados en formas de concertación, que tienen una influencia decisiva en la determinación de las políticas internas de cada uno de ellos. Actualmente, se habla de la "diplomacia parlamentaria", como uno de los factores principales que inciden en la política internacional, ya que, en función de las negociaciones en los foros internacionales se definen muchas de las tendencias que prevalecen en el escenario mundial de nuestros días. Esto demuestra la fuerza y la vigencia de las organizaciones internacionales en el mundo contemporáneo, en el cual dichas organizaciones tienen la ventaja de proporcionar beneficios comunes a la sociedad de Estados:

"Como auxiliares del sistema de Estados, las organizaciones internacionales pueden, y de hecho desempeñan un número significativo de papeles. Su función principal consiste en proveer los mecanismos de cooperación entre los Estados en áreas en las que la cooperación proporciona ventajas para todas o para un gran número de naciones". (12)

(12) BENNET Le Roy A. *International Organizations*, p.17

El contacto directo y permanente entre los representantes de Estados, en el seno de las organizaciones internacionales, ha multiplicado el caudal de comunicaciones en todos los niveles de las relaciones internacionales. Esto, ha sido particularmente significativo en aquellas cuestiones relativas a la resolución de conflictos, área en la que los Estados han encontrado foros de debate en los que pueden ser escuchados los planteamientos de cada una de las partes involucradas en un conflicto:

"Las OIG...desempeñan una función preciosa e irremplazable: en efecto, ofrecen a las partes en litigio un marco permanente en cuyo interior todos los problemas pueden ser evocados y debatidos, y las soluciones elaboradas o validadas". (13)

Es importante hacer la aclaración de que en esta parte de mi investigación he hecho referencia básicamente a las organizaciones internacionales de carácter gubernamental (OIG), debido a la relación directa que guardan con mi tema de estudio. Sin embargo, cabe mencionar que la existencia de las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING), es otro de los fenómenos más dinámicos que inciden en la transformación del sistema internacional.

1.2.1 Las Naciones Unidas y el Sistema Internacional.

La Organización de las Naciones Unidas constituye la más amplia y compleja organización internacional que haya operado dentro del sistema de Estados. La ONU, es un organismo multilateral establecido en 1945 con los propósitos esenciales de mantener la paz y seguridad internacionales, realizar la cooperación en todos los órdenes, y actuar como centro armonizador de los esfuerzos por alcanzar las metas enunciadas en la Carta de San Francisco.

Desde su creación, la ONU ha constituido el foro multilateral de mayor jerarquía en el tratamiento de los asuntos de trascendencia universal. A este respecto, no se puede negar que dicha Organización ha contribuido notablemente al

(13) MERLE. *op. cit.* p.330

establecimiento de un orden normativo en el que se sustentan las relaciones entre los Estados. Es por ello que la ONU representa uno de los actores principales en el escenario internacional de nuestros días.

La ONU, está formada por Estados soberanos que al ingresar a la Organización aceptan cumplir con las obligaciones que les impone la membresía. Sin embargo, resulta evidente que en el sistema internacional contemporáneo los Estados continúan siendo:

"...Árbitros supremos de sus destinos, que como entidades soberanas sus decisiones no están sujetas a ninguna autoridad superior". (14)

De esta realidad, se han derivado muchas críticas hacia la ONU, la cual, en algunos momentos de su historia se ha visto incapacitada para cumplir con algunos de los objetivos fundamentales para los que fue creada. Es así, como el Consejo de Seguridad, principal órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ha sido paralizado en múltiples ocasiones por la falta de acuerdo entre los miembros que tienen reservado un sitio permanente en las deliberaciones de este importante órgano del sistema.

Por otra parte, cabe advertir el notable proceso de transformación experimentado por la Asamblea General de la ONU, la cual pasó de ser un órgano legitimador de las acciones internacionales de las principales potencias occidentales, para convertirse en el más alto foro para la promoción de las iniciativas de los países en desarrollo. Este fenómeno trascendental, derivado del desencadenamiento del proceso de descolonización a escala global a partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, ha sido oportunamente aprovechado por los países en desarrollo, quienes han modificado sustancialmente la tendencia dominante en el debate parlamentario que tiene lugar en la Asamblea General, revirtiéndola a su favor y en detrimento de la que es ahora la nueva oposición minoritaria.

En términos generales, la existencia de la Organización de las Naciones Unidas ha representado innegables beneficios para la humanidad. A través de ella, ha sido posible realizar la cooperación internacional en los terrenos económico, cul-

(14) WALDHEIM Kurt. "Naciones Unidas: una imagen empañada". En CONTEXTOS, No. 47 marzo-1985, p.4

tural, social y humanitario hasta niveles nunca antes conocidos; asimismo, el derecho internacional ha experimentado un acelerado proceso de codificación, fortaleciendo el fundamento jurídico de las relaciones entre los Estados. Como foro político, la Organización ha desempeñado un papel significativo al inducir el debate y la negociación entre representantes de países de las más distintas tendencias sobre los problemas esenciales del mundo contemporáneo.

Para poder hacer una evaluación objetiva del funcionamiento de la ONU es necesario tener en cuenta las características del medio internacional en el que se desenvuelve, mismo que he definido con anterioridad. En este contexto, cabe advertir que las Naciones Unidas son la expresión misma del sistema internacional que da vida a dicha Organización. Esto quiere decir que las características de los órganos de la ONU son el reflejo de la estructura del mundo contemporáneo.

De esta manera, dentro de su espacio de acción, la ONU ha obtenido logros que repercuten de manera directa en las relaciones internacionales. Como primer éxito significativo de la Organización está el de haber prevenido el desencadenamiento de una guerra generalizada desde 1945, ya que si bien es cierto que los Estados no han renunciado al empleo de la fuerza armada como instrumento de política nacional, al menos ha sido posible reducir las probabilidades de su empleo en numerosos conflictos.

La existencia de un foro mundial de las características e importancia de la Asamblea General, en la que se ha dado impulso a principios como el de la igualdad jurídica de los Estados, ha conducido a una gradual democratización de las relaciones internacionales. A partir de ella se ha consolidado el derecho de los más débiles a ocupar una posición de equidad con respecto a las potencias en el terreno jurídico internacional. El debate en la Asamblea General ha sido el conducto para que la mayoría de los Estados reivindiquen su derecho a la paz y al desarrollo. Asimismo, las Naciones Unidas:

"han contribuido grandemente a incrementar la cantidad y la calidad del diálogo internacional sobre temas globales". (15)

Esto, ha hecho posible alcanzar un mayor grado de coordinación entre los Estados para la realización de metas comunes. Ejemplo de este fenómeno, es el gran número de proyectos de cooperación auspiciados por la ONU. La Organización de las Naciones Unidas, como la más amplia y compleja organización internacional, ha introducido nuevos canales en la diplomacia y en la solución pacífica de los conflictos. Su existencia ha tenido un impacto sin precedentes en la evolución de las relaciones entre los Estados:

"Frente a la política del poder nacional, el Secretario General ha impuesto frecuentemente el poder de sus buenos oficios para mediar en disputas y disminuir el daño causado por los conflictos...; las Naciones Unidas han desarrollado las fuerzas de mantenimiento de paz, las cuales han sido instrumento para la detención de algunos conflictos, limitando la destrucción y ganando tiempo para la negociación. ¿Quién sabe cuantos conflictos han sido prevenidos porque las naciones tienen un lugar para encontrarse y discutir sus diferencias?". (16)

Sin embargo, como se señaló antes, son los Estados los que en última instancia deciden el grado de compromiso que asumen con las resoluciones que adopta la mayoría de los miembros de las organizaciones internacionales, o si rehúsan cooperar en la aplicación de dichas resoluciones. Las organizaciones internacionales carecen de medios independientes para ejercer coerción sobre sus miembros; esto se debe a que, como señala Jorge Castañeda, el Estado intenta preservar ante todo sus intereses fundamentales:

"Los intereses que protege el Estado mediante la afirmación de su soberanía deben buscarse en todo el conjunto de relaciones sociales que se dan en el interior del Estado contemporáneo, sobresaliendo entre ellas, por su importancia, las relaciones de producción". (17)

En relación con las Naciones Unidas, puede decirse que en los últimos años se ha fortalecido su papel como instancia de legitimación de las acciones de los Estados. En efecto, un fenómeno trascendental de nuestros días lo constituye la disminución del papel de la fuerza y el poder como elementos determinantes de la política internacional, y el gradual aumento en la importancia de los proce-

(16) *Idem.* p.17

(17) CASTAÑEDA Jorge. México y el Orden Internacional. p.6

sos de toma de decisiones. Actualmente, los Estados intentan cada vez menos realizar sus objetivos de política exterior a través de las amenazas abiertas y el empleo del poder indiscriminado, y recurren más a los foros multilaterales, donde buscan que sus planteamientos sean respaldados por los miembros de la sociedad internacional. Este ejercicio, es una de las funciones más importantes del papel político de la Organización de las Naciones Unidas.

En base a este contexto la ONU ha desarrollado, desde su creación, una intensa labor en el cumplimiento del mandato del artículo 1 de la Carta de San Francisco, que señala como objetivo principal de la Organización el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para hacer frente a esta tarea fundamental, fue establecido en la Carta de la ONU un esquema de seguridad colectiva destinado a ser aplicado en los casos en que la paz internacional se viera alterada por algún conflicto.

1.2.2 El diseño de la Seguridad Colectiva en la Carta de la ONU.

Entiendo a la seguridad colectiva, como el esquema de acción multilateral destinado a restaurar el orden internacional cuando se ha producido un acto que tenga como consecuencia el quebrantamiento de la paz. En este sentido, corresponde al sistema de seguridad colectiva reprimir al agresor o eliminar aquellas causas que originaron la alteración del orden.

Los Estados participantes en la Conferencia de San Francisco en 1945, introdujeron en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas un mecanismo para el arreglo pacífico de las controversias, mediante el cual las partes involucradas en un conflicto susceptible de poner en peligro la paz internacional debían someter su disputa a los medios pacíficos de solución, entre los que se mencionan la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial y el recurso a organismos o acuerdos regionales. En dicho capítulo se dele-

ga al Consejo de Seguridad la responsabilidad de investigar cualquier situación susceptible de conducir a fricción internacional, así como de recomendar los medios posibles de solución.

Por su parte, el capítulo VII de la Carta define al esquema de seguridad colectiva a ejecutar por los miembros de las Naciones Unidas en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión.

Conforme al esquema de seguridad colectiva de la Carta de la ONU, el Consejo de Seguridad es el órgano principal encargado de determinar la existencia de una alteración a la paz, y de decidir las medidas que habrán de ser empleadas para restablecerla. Al respecto, la Carta señala en sus artículos 41 y 42 dos tipos de medidas que podrán ser ordenadas por el Consejo en contra del Estado agresor. En primer término, están las medidas que no implican el uso de la fuerza armada, como son la interrupción total o parcial de relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y de otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas (artículo 41). Si estas medidas no son suficientes, el Consejo tiene la facultad de ordenar un segundo tipo de medidas como bloqueos y demostraciones mediante la utilización de fuerzas armadas aéreas, navales o terrestres para restablecer la paz y la seguridad internacionales (artículo 42).

La Carta de las Naciones Unidas, obliga a los Estados miembros a aplicar el primer tipo de medidas, y a proporcionar las fuerzas armadas y la ayuda necesaria para la realización de las segundas, cuando el Consejo de Seguridad así lo solicite. Se contempla la creación de un Comité de Estado Mayor, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo:

"...para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme".(18)

De esta manera, la actuación de la Organización ante un acto de agresión está sujeta a esta forma de procedimiento. Sin embargo, siendo el Consejo de Se-

(18) Artículo 47. Carta de las Naciones Unidas. En SZEKELY Alberto. Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público. p.39

guridad el órgano encargado de decidir las medidas a emprender por la Organización, el sistema de seguridad colectiva diseñado en 1945 se basó en la premisa de que los miembros permanentes del Consejo estarían todos de acuerdo en utilizar la maquinaria de la ONU para reprimir un conflicto. En caso de que no existiera tal consenso, el mecanismo se vería automáticamente paralizado.

El fundamento del esquema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas se encuentra enunciado en el artículo 51 de dicho instrumento multilateral, el cual establece:

"Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad no haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales". (19)

Conforme a este principio, el recurso a la fuerza por parte de un Estado, o por un grupo de Estados, es legítimo cuando se utiliza en sentido defensivo. La Carta no deja al Estado, sin embargo, la facultad de decidir cuándo el empleo de la fuerza es con carácter defensivo, ya que expresa claramente que la acción de defensa deberá ser resultado de una agresión armada.

Como se ve, el esquema de seguridad colectiva en la Carta de la ONU se basa en el supuesto de que todos los Estados actuarán en conjunto en contra de cualquiera que transgreda el orden internacional, para lo cual estarán dispuestos a implementar medidas que van desde la aplicación de sanciones económicas hasta la formación de contingentes internacionales armados para reprimir al agresor. Las circunstancias particulares del mundo de la posguerra impidieron, desde muy temprano en la vida de la Organización, que dicho esquema fuera ejecutado con éxito.

En 1950, durante la guerra de Corea, fue puesto a prueba el sistema de seguridad colectiva de la ONU, ya que debido a la ausencia de la Unión Soviética del Consejo de Seguridad, se aprobó la resolución S/1511 en la que se solicitaba a

(19) Artículo 51. Carta de las Naciones Unidas. En SZEKELY. op. cit. pp.40-41

los Estados miembros proporcionar las fuerzas militares necesarias para ayudar a la República de Corea, a rechazar la agresión de Corea del Norte. Dichas fuerzas militares fueron puestas bajo el comando de los Estados Unidos. Dieciseis miembros de la ONU, proporcionaron tropas y cinco más contribuyeron con unidades médicas. Posteriormente, la Unión Soviética argumentó, que la resolución carecía de validez por haber sido adoptada en ausencia de un miembro permanente del Consejo de Seguridad.

Este capítulo en la historia de la Organización, enseñó lo difícil que resultaba la ejecución del mecanismo de seguridad colectiva durante una de las etapas de mayor tirantez en la guerra fría, ya que si bien Corea del Norte era evidentemente el agresor, y por tanto justificaba una operación en su contra, el manejo que hicieron los Estados Unidos de dicha operación no fue en el más estricto apego a los principios de la Organización. Debido a esto, a partir de la guerra de Corea el sistema de seguridad colectiva de la ONU se encontró ante la imperiosa necesidad de buscar nuevas formas de expresión que lo hicieran aplicable ante las condiciones que prevalecían en el mundo en esa etapa de la historia.

Los desacuerdos existentes entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que impedían a la Organización cumplir cabalmente con sus funciones de mantenimiento de la paz, y que se hicieron evidentes en el conflicto coreano, condujeron en noviembre de 1950, a la aprobación, por parte de la Asamblea General, de la resolución 377(V), titulada "Unión Pro Paz". En dicha resolución, se facultó a la Asamblea General para emitir recomendaciones sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, cuando el Consejo no pudiera actuar por falta de acuerdo entre sus miembros permanentes:

"La Asamblea General...resuelve que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en casos de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de las fuerzas armadas cuando fuere necesario a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales". (20)

Se establecieron, además, una Comisión de Observación de la Paz y una

(20) Resolución 377(V), Asamblea General. En DÍAZ Luis Miguel. La Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas. Estructura y Práctica, p.207

Comisión de Medidas Colectivas, y se recomendó a los Estados miembros que mantuvieran dentro de sus fuerzas armadas nacionales, elementos preparados para ser destacados como unidades de las Naciones Unidas. La resolución "Unión Pro Paz", no fue el instrumento para que la Organización pudiera llevar a cabo eficazmente sus funciones de mantenimiento de la paz, pero ha sido el medio para que la Asamblea asuma responsabilidades mayores en esta esfera. Desde su aprobación, han sido numerosas las medidas que se han aprobado al amparo de la resolución 377(V).

En términos generales, la ONU depende en sus funciones de mantenimiento de la paz de la manera como interactúan dos conceptos fundamentales de las relaciones internacionales, como lo son la seguridad nacional y la seguridad colectiva. Esta interacción se manifiesta en el momento en que los Estados otorgan prioridad a la protección de su interés nacional antes que comprometerse en acciones colectivas derivadas de sus obligaciones internacionales:

"Los Estados no tienen una voluntad y capacidad igual para participar en acción colectiva contra la agresión en algunas partes del mundo. Las metas nacionales, los valores e intereses y las obligaciones internacionales compiten con las demandas de seguridad colectiva para ejercer acción contra la agresión. La seguridad nacional tiene precedente sobre la seguridad colectiva". (21)

En la propia Carta de la ONU, fueron introducidas una serie de disposiciones orientadas a proteger al Estado de la intervención de la Organización en sus asuntos internos. A este respecto, el punto más importante lo constituye el inciso 7 del artículo 2, que establece lo siguiente:

"Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta...". (22)

El anterior es un ejemplo palpable de la manera decisiva como incide el concepto de seguridad nacional en la determinación de las reglas de conducta en la sociedad internacional. Los Estados permanecen como los últimos responsables en algunas de las situaciones más delicadas de las relaciones internacionales, como lo es la determinación misma de la transición de un status de paz a uno de conflicto.

(21) BENNET. *op. cit.* p.136

(22) Artículo 2, Carta de las Naciones Unidas. En SZEKELY. *op. cit.* p.28

Es así, como un sistema de seguridad colectiva se enfrenta a los juicios unilaterales del Estado, que es quien decide en última instancia el grado de compromiso que asume con las acciones internacionales:

"La seguridad colectiva puede ser consistente internamente como teoría del orden mundial pero impracticable e imperfecta en su aceptación y aplicación por los Estados soberanos, inclinados a proteger los intereses nacionales y celosos de las motivaciones de los demás Estados". (23)

Para que un sistema de seguridad colectiva sea viable debe partir de la idea de que el mantenimiento del orden mundial es un asunto que interesa de manera prioritaria a todos los integrantes de la sociedad internacional:

"La teoría de la seguridad colectiva descansa en el supuesto de que todas las naciones comparten un interés primario en el mantenimiento de la paz...; si en la práctica la seguridad colectiva ha de tener éxito cada Estado debe obligarse a sí mismo a actuar en concierto con otros Estados como una parte interesada más en la restauración de la paz que en cualquier tipo de interés nacional o relación con el Estado acusado de amenazar la paz internacional". (24)

La experiencia histórica, ha demostrado que la viabilidad de un sistema de seguridad colectiva depende mucho de su adecuación a las circunstancias particulares del medio internacional en el que haya de ser aplicado. En el caso que nos ocupa, las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU surgieron como una alternativa para el control de conflictos, ante la imposibilidad del Consejo de Seguridad para llevar a cabo las acciones de seguridad colectiva conforme estaban definidas en la Carta.

(23) BENNET. op. cit. p.136

(24) Idem. p.136

1.3 Las Operaciones de Mantenimiento de Paz.

Como se puede ver, la tarea del mantenimiento de la paz ha representado un reto mayúsculo para la ONU en virtud de las circunstancias a las que se ha enfrentado cuando se ha requerido llevarlo a la práctica. Sin embargo, por ser aquella una función esencial de las Naciones Unidas y razón misma de su existencia, no podía permanecer inmóvil la Organización ante la inoperancia del esquema, ya que de lo contrario, parecerían canceladas las oportunidades para que la ONU desempeñara un papel significativo en los esfuerzos de pacificación de los conflictos internacionales. En base a ello, fue delineándose un esquema informal de operación, mediante el cual la ONU encontró la manera de intervenir en diversos conflictos y ejercer sus funciones como instancia pacificadora.

De lo anterior, se desprende que las operaciones de mantenimiento de paz responden a una necesidad de la sociedad internacional, de encontrar mecanismos de control ante una eventual alteración de las condiciones de paz. A continuación revisaré la manera como surgen las operaciones de mantenimiento de paz y la forma como se definen los principios que constituyen su base de acción.

1.3.1 Definición, Origen, Bases de Acción, Financiamiento.

En virtud de que el mecanismo de las operaciones de mantenimiento de paz no está enunciado de manera formal en algún instrumento jurídico internacional, no existe una definición precisa de dicho concepto. Sin embargo, parece aceptable adoptar los términos de instrumento "políticamente imparcial y esencialmente no coercitivo"(25), para señalar los principales rasgos que distinguen a las referidas operaciones, las cuales comenzaron a tomar forma desde los primeros años de

(25) FABIAN Larry. *Soldiers without enemies*. p.3

existencia de la Organización.

Las operaciones de mantenimiento de paz, constituyen uno de los campos de acción más importantes de las Naciones Unidas, por su relación directa con la solución de controversias. Estas operaciones, consisten en el empleo de fuerzas multinacionales, bajo el comando de la ONU, como forma de control de conflictos, mientras se realizan esfuerzos que ayuden a obtener soluciones negociadas a los mismos. Como técnica de control de conflictos, las operaciones de mantenimiento de paz representan el avance más importante de la sociedad internacional desde la Segunda Guerra Mundial, ya que son una nueva forma de utilización de contingentes armados que tienen como norma de acción el no uso de la fuerza.

En 1948 las Naciones Unidas nombraron al Conde Folke Bernadotte como Mediador para promover una solución pacífica a la disputa suscitada a raíz del Plan para la partición de Palestina, que contemplaba la creación de un Estado árabe y uno judío en el territorio palestino. Sin embargo, la proclamación del Estado de Israel desencadenó la primera guerra árabe-israelí, provocando una situación de suma gravedad en la zona. El conflicto pudo ser controlado mediante una tregua ordenada por el Consejo de Seguridad y supervisada por el Mediador de las Naciones Unidas. A fin de cumplir con la tarea, el Conde Bernadotte reunió a una serie de oficiales observadores que conformaron la primera misión de paz de la ONU conocida como Organización de las Naciones Unidas de Supervisión de la Tregua.

Desde ese año, el mecanismo de las operaciones de mantenimiento de paz ha evolucionado como instrumento internacionalmente aceptado para el control de los conflictos y la promoción de soluciones pacíficas. Ante la inexistencia de un instrumento que definiera los principios de acción de las referidas operaciones, éstos fueron conformándose a través de la experiencia práctica de los casos en que eran utilizadas:

"Todo se fue elaborando sobre la marcha, a medida que se iba actuando: los principios de imparcialidad, que los observadores no estuvieran armados, que se les identificara con la ONU, toda su forma de comportamiento... Ralph Bunche creaba las reglas, daba instrucciones a los observadores y determinaba adonde debían ir. Todo este asunto lo inventó él. Y lo hizo mientras cumplía también la labor de mediación, en una actuación extraordinaria". (26)

(26) URQUHART Brian. "Un asunto riesgoso...". En Crónica ONU. Dic-1988, vol. XXV, No.4, p.11

El fundamento básico de las operaciones de mantenimiento de paz, reside en el consentimiento expreso de las partes en disputa para que las tropas de la ONU sean desplegadas en el terreno de las hostilidades. Este principio, ha sido quizá, uno de los principales aspectos que han contribuido a la amplia aceptación de las operaciones:

"...con las operaciones de mantenimiento de paz como alternativa al esquema de seguridad colectiva...no se requiere encontrar a algún culpable de agresión, ni la aplicación de sanciones que impliquen uso de fuerzas armadas contra el Estado delincuente, tampoco la imposición de soluciones políticas a los Estados involucrados que no lo hayan aceptado voluntariamente". (27)

El hecho de que tenga que existir una aceptación previa de las partes en conflicto para que sea desplegada una fuerza de paz de la ONU, implica un sentido de imparcialidad en su desempeño, a fin de que no se vea alterado el equilibrio de fuerzas en favor de alguno de los contendientes. Los Estados involucrados han aceptado la intervención de las Fuerzas de la ONU en determinados conflictos porque están conscientes de que su presencia no reeditará en su perjuicio, y sí ofrecerá oportunidades para la solución de la controversia. De otra manera, no sería aceptable la injerencia de un elemento externo que inclinara la balanza hacia una de las partes. Es por ello, que el principio de imparcialidad constituye uno de los aspectos que generan confianza entre las partes hacia el mecanismo de las operaciones de mantenimiento de paz.

El no uso de la fuerza, es otro de los principios que enmarcan el funcionamiento de las operaciones de paz. En esencia, implica que las unidades al servicio de la ONU deben abstenerse de emplear la fuerza armada, a menos que circunstancias claramente definidas obliguen a disponer de ese recurso:

"Sólo en circunstancias excepcionales pueden los contingentes de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas utilizar la fuerza. Ellos portan armas de fuego y les está permitido recurrir al uso mínimo de la fuerza en caso de ser atacados, o bien, si personal armado intenta impedir que cumplan las órdenes de sus comandantes". (28)

Esto significa, que mientras no exista una agresión evidente de parte

(27) FABIAN. *op. cit.* p.3

(28) NACIONES UNIDAS. *United Nations Peacekeeping. The facts.* United Nations Department of Public Information. p.s/n

de un grupo armado, en contra de las unidades al servicio de la ONU, éstas no están autorizadas a emprender acción armada por iniciativa propia.

Las operaciones de mantenimiento de paz se conforman en base a dos tipos de esquema con características específicas: las Misiones de Observación, que se integran con contingentes no armados, los cuales se desempeñan como testigos imparciales en alguna zona de conflicto; y las Fuerzas de Mantenimiento de Paz, que se constituyen con unidades que portan armas de fuego, las cuales tienen instrucciones de utilizar exclusivamente en defensa propia y como último recurso.

Los soldados que prestan sus servicios a las Naciones Unidas utilizan los uniformes militares de sus propios países y cascos azules con el emblema de la Organización. Durante su periodo de servicio con la ONU están adscritos a un comando operacional cuyo jefe recibe instrucciones del Secretario General. Las funciones de las Fuerzas de paz de la ONU, son de carácter muy diverso, ya que pueden ser desplegadas para vigilar un cese al fuego o para supervisar un retiro de tropas; para ser utilizadas como unidades de patrullaje en alguna zona o para prevenir el inicio o reanudación de hostilidades en algún conflicto; pueden supervisar una entrega de armas e incluso prestar servicios médicos de emergencia, así como asistir o reubicar a grupos de refugiados.

Actualmente las Fuerzas de paz de la ONU están conformadas por más de 10,000 efectivos que prestan sus servicios en distintas regiones del mundo. Desde 1948, las Fuerzas de paz de la ONU han sufrido un total de 733 bajas. Este número tan elevado de bajas demuestra que la misión de los oficiales al servicio de las Naciones Unidas no es de ninguna manera una tarea sencilla, ya que muchas veces llegan a ser afectados por los combates entre las partes en conflicto y en ocasiones son incluso objetivo específico de los ataques. Esto no deja de resultar paradójico si consideramos que el principio esencial de las Fuerzas de paz es el no uso de la fuerza.

Por otra parte, el financiamiento de las operaciones de paz ha sido un problema muy serio que ha debido enfrentar la Organización, ya que el monto de las operaciones hasta 1988 alcanzaba los 230 millones de dólares anuales, cifra que representa más de la cuarta parte del presupuesto general de la Organización, y que se ha incrementado con las nuevas operaciones desplegadas en 1989 y 1990. Tan sólo

la Misión de Observación para Namibia tuvo un costo de 600 millones de dólares.

El financiamiento se ha llevado a cabo principalmente mediante contribuciones voluntarias; sin embargo, existen presiones para que éste se obtenga en base al prorrateo de cuotas, con lo cual los costos se distribuirían equitativamente entre los países miembros:

"Lo esencial es que estas operaciones, creadas por la comunidad internacional, deberían tener una financiación internacional...Su costo no debería recaer en los contribuyentes de los Estados miembros que tan generosamente aportan las tropas". (29)

En la práctica, el establecimiento de una Fuerza de paz de las Naciones Unidas requiere que la propuesta cuente con el respaldo de la sociedad internacional, y que los Estados miembros estén dispuestos a proporcionar las tropas necesarias. Para que el Consejo de Seguridad, apruebe la propuesta de establecer una Fuerza de mantenimiento de paz debe haber por lo menos nueve votos a favor y ningún voto negativo de los miembros permanentes. Si el Consejo decide el establecimiento de la Fuerza de paz, se ordena al Secretario General que presente en un término de 24 horas un informe sobre la manera en que deba ser desplegada la operación. Previa autorización del Consejo, el Secretario General, debe elegir al comandante de la operación y debe solicitar a los Estados miembros que provean los contingentes, equipo, transporte y apoyo logístico necesario para su despliegue en el terreno de las hostilidades.

En términos generales, las operaciones de mantenimiento de paz son una de las formas más interesantes e importantes de cooperación internacional en nuestros días, y su presencia a través de los años en distintas regiones ha demostrado su eficacia como instrumento para el relajamiento de conflictos internacionales:

"La efectividad de las Fuerzas de mantenimiento de paz se deriva de una combinación de factores: la presencia física de soldados armados que responderán al fuego en caso de ser atacados, la autoridad moral de las Naciones Unidas y la presión de la opinión pública mundial. Esto se combina para persuadir a los contendientes de emprender acciones militares precipitadas". (30)

(29) GOULDING Marrack. "Premio Nobel de la Paz de 1988 para fuerzas de paz de la ONU". En *Crónica ONU*. Dic-1988, vol. XXV, No. 4, p. 8

(30) NACIONES UNIDAS. *United Nations Peacekeeping. The facts*. United Nations Department of Public Information. p.s/n

CAPITULO 2. LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ COMO INSTRUMENTO DE CONTROL DE CONFLICTOS.

El diseño actual de las operaciones de mantenimiento de paz responde a un desarrollo de más de cuatro décadas en las que ha sido empleado este tipo de mecanismo, una vez que el sistema de seguridad colectiva destinado a enfrentar los conflictos internacionales no pudo ser llevado a la práctica. Actualmente se cuenta con un esquema definido en base al cual se despliegan dichas operaciones. En este capítulo, estudiaré la evolución del mecanismo de las operaciones de mantenimiento de paz a partir de su origen y hasta su consolidación como instrumento para el restablecimiento del orden internacional.

Es necesario aclarar, que para efectos de delimitación de este estudio he considerado conveniente incluir sólo aquellas misiones de paz que son las más representativas de este mecanismo de acción de las Naciones Unidas, y que de alguna manera nos permiten conocer en la práctica los diversos aspectos que inciden en la conformación del esquema de las operaciones de mantenimiento de paz. Por esta razón, no se hará mención de misiones como el Grupo Militar de Observación de las Naciones Unidas en la India y Pakistán, establecido en 1949; el Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Líbano, de 1958; la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (Irán Occidental), de 1962-63; la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen, de 1963-64; la Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana, de 1965-66; y la Misión de Observación de las Naciones Unidas en India-Pakistán, de 1965-66.

2.1 La Primera Experiencia: ONUVT (1948).

En noviembre de 1947, la Asamblea General aprobó, mediante su reso-

lución 181 A (II), un plan para la creación de un Estado árabe y un Estado judío en el territorio palestino, el cual se encontraba administrado por la Gran Bretaña bajo el régimen de mandato. Dicho plan, que otorgaba a la ciudad de Jerusalem estatus de internacionalización fue rechazado por los árabes, provocando una crisis política en la zona.

El 14 de mayo de 1948, la Comisión Especial para Palestina (órgano establecido por la Asamblea General), designó al Conde Folke Bernadotte, Mediador de las Naciones Unidas con el objeto de promover una solución negociada a la controversia. Sin embargo, en esa misma fecha la Gran Bretaña dió por terminado el mandato sobre Palestina, dando paso a la proclamación del Estado de Israel. Este hecho desencadenó de inmediato la primera guerra entre los países árabes e Israel.

Durante los últimos días del mes de mayo de ese mismo año, el Consejo de Seguridad hizo un intento por restablecer la paz ordenando una tregua que sería supervisada por un grupo de observadores, que más adelante se constituirían en la Organización de las Naciones Unidas de Verificación de la Tregua (ONUVT), establecida oficialmente el 11 de junio de 1948. El Mediador de las Naciones Unidas fue el encargado de reclutar y organizar a los primeros integrantes del grupo de supervisión de la tregua ordenada por el Consejo:

"Al comienzo, los observadores eran un poco soldados y algún funcionario que la Secretaría podía aportar. Muchos de ellos eran civiles que desempeñaban funciones de toda clase". (31)

A la muerte del Conde Bernadotte se designó a Ralph Bunche como Mediador interino para proseguir los esfuerzos de pacificación. En aquella primera experiencia, la ONUVT tuvo que enfrentarse a serias limitaciones de equipo y seguridad, lo cual dificultó su tarea. De hecho, tuvieron que improvisarse todos los instrumentos de apoyo logístico que requería la misión. De cualquier manera, se pudo cumplir con el objetivo fundamental que consistía en evitar la reanudación de las hostilidades. El Mediador interino de la ONU desempeñó una labor muy valiosa al negociar acuerdos de armisticio a finales de 1948 y comienzos de 1949.

(31) URQUHART. op. cit. p.11

En este contexto, la experiencia de la ONUVT fue trascendental, ya que a partir de ella comenzaron a delinarse los principios de acción de las Fuerzas de paz de la ONU:

"Lo más importante de la primera operación de Palestina fue que dejó establecido como objetivo la idea de un núcleo de observadores absolutamente imparciales, que sólo daban cuenta de la verdad objetiva de lo que habían visto sobre la base del acuerdo de tregua". (32)

La ONUVT ha continuado en operación hasta la actualidad, desempeñando diversas funciones relacionadas con el mantenimiento de la paz en la región del Medio Oriente. Durante los últimos años, ha prestado asistencia a la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación y a la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano. Su base de operaciones se encuentra ubicada en Jerusalén y mantiene grupos de observación estacionados en Beirut y el Sinaí.

2.2 La Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU).

Las negociaciones previas al establecimiento de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU), marcan una etapa decisiva en la historia de las operaciones de mantenimiento de paz, ya que durante ese periodo se definen las principales características que más adelante llegarían a convertirse en principios rectores de la actuación de las operaciones de paz de la ONU. El marco para la creación de la FENU fue la crisis que se generó a raíz de la nacionalización del Canal de Suez por parte de Egipto, y la posterior intervención militar de Israel, Francia y la Gran Bretaña en contra de ese país árabe.

El 13 de julio de 1956, el gobierno de Gamal Abdel Nasser decreta la nacionalización de la Compañía del Canal de Suez y para octubre de ese año, Egipto sufre la invasión por parte de tropas israelíes, a lo que seguirían una serie de ataques aéreos de Francia y la Gran Bretaña contra el mismo Egipto.

(32) Idem. p.11

Estos acontecimientos provocaron una inmediata movilización en las Naciones Unidas, donde al amparo de la resolución "Unión Pro Paz" se convocó a sesión urgente de la Asamblea General para examinar el caso. En ese contexto, surge en la delegación del Canadá ante la ONU, comandada por Lester B. Pearson, la idea de establecer una fuerza multilateral de paz para ser destacada en la región a fin de contener las hostilidades.

En un primer momento, la intención de Pearson era que se autorizara a Francia y a la Gran Bretaña a actuar en nombre de las Naciones Unidas para controlar la zona del conflicto. Sin embargo, esa idea fue muy pronto desechada ante la postura asumida por el bloque afro-asiático en la Asamblea General, el cual condenó abiertamente la agresión anglo-francesa a Egipto y, por lo tanto, difícilmente hubiera aceptado legitimar a las fuerzas agresoras otorgándoles un mandato derivado del consenso internacional.

Ante esta situación, fue tomando forma la idea de establecer una Fuerza de las Naciones Unidas integrada por contingentes provenientes de países que no tuvieran una relación directa con el conflicto. Lester Pearson desempeñó en esta etapa una intensa labor diplomática tratando de obtener el apoyo de los distintos grupos regionales de la Asamblea General al plan para la creación de una Fuerza de paz de la ONU.

El primer paso concreto hacia la creación de la Fuerza de paz fue la aprobación el 4 de noviembre de 1956, por 57 votos a favor, cero en contra y 19 abstenciones, de una resolución que solicitaba al Secretario General la elaboración de un plan para el establecimiento de una fuerza internacional de emergencia para asegurar y supervisar el cese de hostilidades.

De esta manera, correspondió al Secretario General Dag Hammarskjöld la difícil tarea de iniciar el diseño de la primera fuerza de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. Difícil en el sentido de que no existía un precedente sobre la conformación de un ejército internacional con funciones específicas de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, derivadas de una negociación en un foro multilateral. Difícil también en el sentido de que la aceptación de la Fuerza

de paz requeriría de una ardua negociación con los gobiernos involucrados.

Conforme al plan presentado por el Secretario General el 4 de noviembre de 1956, y aprobado por la Asamblea General en esa misma fecha, se designó como Jefe del Comando de las Naciones Unidas para una Fuerza Internacional de Emergencia en la zona del conflicto al General E.L.M. Burns, quien entonces fungía como Comandante de la ONUVT, y se autorizó el reclutamiento de oficiales provenientes de países que no fueran ninguna de las grandes potencias.

La no inclusión de unidades provenientes de las grandes potencias provocaba serias dudas acerca de la viabilidad de la Fuerza Internacional, ya que se pensaba que sin la presencia de éstas la Fuerza de paz no tendría posibilidades de ejercer influencia alguna en el conflicto. Existían además una serie de preguntas que era preciso responder antes de autorizar el establecimiento de la Fuerza de paz. Debía quedar en claro la función que ésta desempeñaría en el escenario del conflicto, el periodo que permanecería estacionada, bajo que condiciones sería retirada, sobre quien recaerían los costos y, quizá lo más importante, analizar la manera como afectaría el balance político y militar en el área.

El Secretario General tuvo que enfrentarse a muchas presiones al tratar de resolver estas interrogantes. El 6 de noviembre, sometió un segundo informe a la Asamblea General sobre los diversos detalles del despliegue de la Fuerza de paz. En dicho informe, el Secretario General remarcó que en el establecimiento de la Fuerza no existía ninguna intención de afectar el balance político y militar del conflicto.

Por su parte, la Asamblea General, en una de sus decisiones más importantes vinculadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, había decidido con anterioridad a este segundo reporte, que la Fuerza de paz de la ONU sólo sería desplegada en territorio egipcio con el consentimiento del gobierno de ese país. Al respecto, cabe señalar que el apoyo que brindaron los Estados Unidos al informe del Secretario General y a las resoluciones sobre el conflicto, fue un elemento que contribuyó grandemente a que se dieran las condiciones propicias para constituir la Fuerza de paz.

Con respecto al Secretario General de la ONU, su mérito principal reside en el hecho de haber construido un esquema de operación que capturara el consenso de la sociedad internacional, y haber tenido la visión para asentarlo sobre principios constructivos que pudieran ser utilizados en el futuro. En su obra "A United Nations Peace Force", William Frye enumera los aspectos más destacados del reporte del Secretario General que constituyen el precedente directo del esquema de las operaciones de mantenimiento de paz, los cuales por su importancia, resumimos a continuación:

- Las grandes potencias no participarán en la Fuerza.
- El control político de la FENU se encuentra en manos del Secretario General.
- La FENU será una fuerza de amortiguación, con ciertas obligaciones parciales, más no un ejército de combate.
- La Fuerza será tan neutral como sea posible.
- La base y el punto de partida de la fuerza será el reconocimiento de la soberanía de Egipto.
- Las naciones que proporcionen las tropas serán responsables de los costos de equipo y salarios, y los demás gastos serán financiados del presupuesto regular de las Naciones Unidas.

Estos planteamientos conformaron la estructura y delimitaron el espacio de acción de la Fuerza a crear. El principio de neutralidad tiene importancia central en virtud de que constituye el elemento generador de confianza hacia la Fuerza de paz, ante los ojos de las partes en conflicto. A pesar de ello, el apego a dicho principio se extiende únicamente hasta donde las condiciones lo permiten, lo que significa que en circunstancias particulares las Fuerzas de paz de la ONU pueden combatir a alguna de las partes en conflicto.

Con respecto al Secretario General de la ONU, su mérito principal reside en el hecho de haber construido un esquema de operación que capturara el consenso de la sociedad internacional, y haber tenido la visión para asentarlo sobre principios constructivos que pudieran ser utilizados en el futuro. En su obra "A United Nations Peace Force", William Frye enumera los aspectos más destacados del reporte del Secretario General que constituyen el precedente directo del esquema de las operaciones de mantenimiento de paz, los cuales por su importancia, resumimos a continuación:

- Las grandes potencias no participarán en la Fuerza.
- El control político de la FENU se encuentra en manos del Secretario General.
- La FENU será una fuerza de amortiguación, con ciertas obligaciones parciales, más no un ejército de combate.
- La Fuerza será tan neutral como sea posible.
- La base y el punto de partida de la Fuerza será el reconocimiento de la soberanía de Egipto.
- Las naciones que proporcionen las tropas serán responsables de los costos de equipo y salarios, y los demás gastos serán financiados del presupuesto regular de las Naciones Unidas.

Estos planteamientos conformaron la estructura y delimitaron el espacio de acción de la Fuerza a crear. El principio de neutralidad tiene importancia central en virtud de que constituye el elemento generador de confianza hacia la Fuerza de paz, ante los ojos de las partes en conflicto. A pesar de ello, el apego a dicho principio se extiende únicamente hasta donde las condiciones lo permiten, lo que significa que en circunstancias particulares las Fuerzas de paz de la ONU pueden combatir a alguna de las partes en conflicto.

El segundo informe del Secretario General sobre el establecimiento de la FENU, fue aprobado por la Asamblea General el 7 de noviembre de 1956, por 64 votos a favor, cero en contra y 12 abstenciones, dejando el camino libre para que se iniciara la conformación de la Fuerza.

Una vez que se obtuvo el apoyo para la creación de la FENU, el Secretario General estuvo en posibilidad de anunciar el cese al fuego en el conflicto de Suez. Sin embargo, el requisito del consentimiento de Egipto para el despliegue de la FENU en su territorio fue un asunto que continuó acarreado muchas dificultades al Secretario General, ya que en principio el gobierno egipcio rechazó la participación de contingentes de países que habían solicitado la inclusión de sus unidades en la FENU. Esto obligó al Secretario General y a sus colaboradores a hacer una rigurosa selección de aquellos países que habían ofrecido tropas y que además fueran viables ante el gobierno egipcio para formar parte de la FENU.

Como ejemplo cabe citar el caso de Nueva Zelanda, que protestó porque su ofrecimiento de tropas fue rechazado. El motivo del rechazo fue que la delegación de ese país había respaldado a Francia y a la Gran Bretaña durante los debates en la Asamblea General, por lo que la participación de un contingente neozelandés difícilmente hubiera sido bien recibida en Egipto.

Otro caso interesante fue el de la participación canadiense, la cual fue vetada por Egipto bajo el argumento de que sus tropas, los "Queen's Own Rifles", portaban uniformes muy similares a los del ejército británico, por lo que podían ser confundidos y hostilizados en Egipto. El rechazo a la participación canadiense resultó un asunto muy delicado en virtud de que su delegado ante la ONU, el Sr. Pearson, y el gobierno canadiense en general, habían sido de los principales promotores de la FENU. Finalmente, la participación del Canadá se limitó a las áreas administrativa y de servicios, en las que desempeñaron una labor destacada en apoyo a las unidades militares de la FENU.

Otro de los problemas que tuvieron que ser cuidadosamente negociados, fue la aceptación de Egipto para la entrada de la FENU en su territorio, ya que el gobierno de Nasser mostró hasta el último momento un temor muy marcado hacia la actitud que asumiría la fuerza multinacional una vez que penetrara en el territorio

egipcio. Como medida de presión, la ONU negoció enviar a la FENU a algún sitio del sur de Italia, con el objeto de aproximarla a la zona del conflicto, a lo cual el gobierno italiano consintió en que la FENU se ubicara en el aeropuerto Capodichino de Nápoles.

El traslado de los contingentes de la FENU hasta ese destino representó serias dificultades que pudieron ser subsanadas con la contribución de diversos países, los cuales absorbieron los costos de transporte e incluso proporcionaron las aeronaves necesarias. Posteriormente, cuando la FENU fue autorizada a desplazarse a Egipto, no había forma de transportar los jeeps a través del Mediterráneo, por lo que la ONU tuvo que adquirir ese tipo de vehículos de fabricación británica en Egipto, y ahí mismo pintarlos de blanco.

El 12 de noviembre de 1956, el Secretario General anunció la aceptación de Egipto para la entrada de la FENU en su territorio. Durante su permanencia en Egipto, la FENU tuvo como funciones principales asegurar y supervisar el cese de hostilidades, incluido el retiro de las fuerzas armadas de Francia, Israel y la Gran Bretaña del territorio egipcio, el cual se completó el 22 de diciembre de ese mismo año, ocupando la FENU las posiciones evacuadas. Se encargó, además, de patrullar la línea de armisticio entre Israel y Egipto, así como la frontera internacional al sur de la Faja de Gaza, con lo cual la región se mantuvo durante varios años en relativa calma.

La FENU estuvo integrada por unidades de Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Finlandia, India, Indonesia, Noruega, Suecia y Yugoslavia, y llegó a tener una fuerza de 6,000 efectivos, con un costo aproximado de 220 millones de dólares. Su periodo de servicio se extendió hasta el mes de mayo de 1967, cuando el gobierno egipcio informó al Secretario General que no autorizaría por más tiempo la permanencia de la FENU en su territorio.

Al retiro de la FENU se desataría un nuevo conflicto entre Israel y los países árabes, a consecuencia del cual Israel ocuparía el Sinaí, la Faja de Gaza y la Ribera Occidental del Jordán, incluyendo Jerusalem y las Alturas del Golán. En 1973, la FENU sería reinstalada para supervisar el cese al fuego y el despliegue de las fuerzas egipcias e israelíes. Se encargaría, además, de la ocupación y con-

trol de las zonas de separación establecidas en virtud de los acuerdos alcanzados en 1974 y 1975.

2.3 La FENU II y el establecimiento de la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS).

La prolongación del conflicto árabe-israelí durante la década de los 70's, originó nuevas confrontaciones que exigieron la intervención mediadora de la Organización de las Naciones Unidas, la cual, con el propósito de restablecer la paz quebrantada a raíz de los combates iniciados en 1973 por los países árabes contra Israel, decidió establecer dos operativos que durante esa etapa cumplieron una importante labor al actuar como instrumentos de transición hacia la paz en la zona del Medio Oriente. Dichos operativos fueron la FENU II y la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación.

En noviembre de 1967, el Consejo de Seguridad había aprobado la resolución 242, en la que pedía el retiro de las fuerzas armadas de Israel de los territorios ocupados y el reconocimiento de la soberanía, la integridad territorial, e independencia política de todos los Estados del área, así como de su derecho a vivir en paz dentro de las fronteras reconocidas libres de la amenaza del uso de la fuerza, para lo cual solicitó la aplicación de medidas que incluyeran el establecimiento de zonas desmilitarizadas.

A pesar de este llamado, se fue generando un clima de tensión en el área como resultado de frecuentes violaciones a los acuerdos de cese al fuego, lo que condujo a que el 6 de octubre de 1973 las fuerzas egipcias estacionadas en el Canal de Suez y las fuerzas sirias desplegadas en las Alturas del Golán, atacaran las posiciones de Israel bajo el argumento de que dicho ataque constituía un acto de defensa que tenía como objetivo recuperar los territorios ilegalmente ocupados desde 1967.

El 3 de octubre de 1973, el Consejo de Seguridad decidió analizar la

situación, pero fue hasta el 22 de ese mes cuando estuvo en posibilidad de emitir una resolución, la 338, que hacía obligatorias las medidas enunciadas en la resolución 242 de 1967. Mediante la resolución 338, el Consejo ordenó a las partes el cumplimiento inmediato de la resolución 242 y el inicio de las negociaciones encaminadas a establecer una paz duradera en el Medio Oriente. Sin embargo, los combates continuaron y el Consejo se vió obligado a decretar un inmediato cese al fuego y el retiro de las tropas hacia las posiciones que ocupaban hasta el 22 de octubre.

La situación se complicó aun más ante la posibilidad de que la Unión Soviética interviniera en el conflicto y que ello ocasionara una respuesta por parte de los Estados Unidos. Hubo incluso rumores sobre movimientos de tropas soviéticas que provocaron el estado de alerta en las tropas norteamericanas. Debido a esta atmósfera de tensión, los gobiernos de Estados Unidos y la Unión Soviética, acordaron el envío de una Fuerza de las Naciones Unidas al Medio Oriente, para lo cual promovieron en el Consejo de Seguridad el establecimiento de la segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU II).

Una vez que se autorizó el establecimiento de la FENU II, el entonces Secretario General de la ONU, Kurt Waldheim, organizó rápidamente la operación, en la cual la ONU incluyó por primera vez dentro de sus unidades a soldados provenientes de un país de Europa Oriental, con la participación de un contingente polaco. La FENU II se constituyó con un ejército de 7,000 soldados provenientes de Australia, Austria, Canadá, Finlandia, Ghana, Indonesia, Irlanda, Nepal, Panamá, Perú, Polonia, Senegal y Suecia, para ser desplegados en el sector egipcio israelí.

La presencia de la FENU II en el escenario del conflicto contribuyó notablemente al establecimiento de un clima propicio para la negociación:

"Con el auxilio de la fuerza aérea británica, los primeros contingentes de las Naciones Unidas se interpusieron entre las fuerzas egipcias y las israelíes antes de que transcurrieran veinticuatro horas desde el momento de la decisión del Consejo. Dado que la decisión de cese al fuego se observaba ahora en gran medida, estaban creadas las condiciones previas necesarias para la apertura de las negociaciones. Las conversaciones se iniciaron dos meses más tarde, en Ginebra". (33)

La participación de la ONU en esta etapa del conflicto fue decisiva,

(33) WALDHEIM Kurt. El Desafío de la Paz. p.87

ya que en base a su acción mediadora y estrictamente imparcial pudieron detenerse las hostilidades y las partes contendientes aceptaron iniciar negociaciones para buscar una solución por la vía pacífica:

"Fueron las Naciones Unidas quienes hicieron posible que las autoridades militares de ambos países se reunieran en el kilómetro 101 de la carretera El Cairo-Suez, primero para arreglar el intercambio de prisioneros y la dotación de provisiones al sitiado ejército egipcio y más tarde, después de la Conferencia de Ginebra, para concluir el acuerdo final sobre la separación de las fuerzas. Sobre la base de tales negociaciones, que sólo pudieron tener lugar en presencia de los representantes de las Naciones Unidas, el 18 de enero de 1974 se llegó a un acuerdo por el cual las tropas israelíes se retiraron a treinta kilómetros del banco oriental del Canal de Suez...Igualmente, se acordó la creación de una zona neutral entre los dos ejércitos, que ha sido ocupada desde entonces por las tropas de las Naciones Unidas". (34)

En efecto, como resultado de las negociaciones ordenadas en la resolución 338, se celebró en Ginebra durante el mes de diciembre de 1973 una Conferencia de Paz sobre el Medio Oriente. La Conferencia no derivó en resultados sustanciales y decidió continuar sus trabajos a través de un Grupo de Trabajo Militar, el cual discutiría la separación de fuerzas. Las negociaciones condujeron a la firma del acuerdo del 18 de enero de 1974, citado con anterioridad, relativo a la separación de fuerzas, en el cual se incluían disposiciones sobre el retiro parcial de las tropas israelíes de los territorios ocupados en el Sinaí y el establecimiento de una zona de amortiguación controlada por la FENU.

En términos generales, la FENU II tuvo la misión de supervisar el cese al fuego y el redespiegue de las fuerzas egipcias e israelíes, así como la ocupación y control de las zonas de separación establecidas en virtud de los acuerdos de 1974 y 1975. Con la asistencia de la FENU la separación de fuerzas se completó el 4 de mayo de 1974.

Por otra parte, mediante negociaciones con el propio Grupo de Trabajo Militar se concluyó un acuerdo sobre separación de fuerzas sirias e israelíes el 31 de mayo de 1974. El acuerdo comprendía un área de separación y zonas de limitación de fuerzas; contemplaba asimismo el establecimiento de una Fuerza de Observación de las Naciones Unidas para supervisar el cumplimiento del acuerdo. En base a esto, el Consejo de Seguridad autorizó, mediante la resolución 350(1974), la crea-

(34) *Idem.* p.87

ción de la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), con la capacidad de 1,250 efectivos.

La tarea de la FNUOS consistió en mantener el cese al fuego entre Siria e Israel y supervisar el área de separación entre los ejércitos de ambos países en las Alturas del Golán. Durante su periodo de servicio la FNUOS ha efectuado también inspecciones regulares en el área de limitación de fuerzas y armamentos, manteniendo ahí una relativa tranquilidad. Los resultados positivos aportados por la FNUOS a través de su permanencia en la zona del conflicto han motivado al Consejo de Seguridad a renovar periódicamente el mandato de dicha Fuerza, la cual continúa operando en la actualidad con unidades de Austria, Canadá, Finlandia y Polonia.

Dentro de la complejidad de la situación en Medio Oriente, las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, en este caso la FENU II y la FNUOS, han representado un elemento de participación que ha generado un clima de confianza entre los adversarios, conduciéndolos a la mesa de negociaciones. El sólo hecho de contribuir a la detención de las hostilidades permite afirmar que las Fuerzas de paz de la ONU han cumplido una labor constructiva en esa agitada zona del mundo.

2.4 La Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL).

Desde los primeros años de la década de los 70's se había discutido en las Naciones Unidas la posibilidad de enviar una Fuerza de paz a Líbano, debido a los sucesos de violencia que habían tenido lugar en ese país. En 1972, Israel atacó campamentos palestinos como represalia al ataque sufrido en su territorio por parte de comandos de esa nacionalidad. Sin embargo, fue hasta 1978 cuando, a raíz de la invasión de Israel a Líbano se decidió el establecimiento de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano.

La invasión israelí a Líbano, en la que se utilizaron bombarderos de combate y artillería pesada, tuvo graves consecuencias sociales, ya que aproximada-

mente 200 mil personas se convirtieron en refugiados. Inmediatamente se iniciaron deliberaciones en la ONU con el objeto de negociar una solución al conflicto. Durante los debates varios países solicitaron el establecimiento de una Fuerza de paz para ser enviada a la zona de las hostilidades. El Consejo de Seguridad autorizó dicha propuesta el 19 de marzo de 1978 y pidió al Secretario General que preparara en un término de 24 horas un plan para el emplazamiento de las unidades al servicio de la ONU.

En esa oportunidad, el Consejo de Seguridad ordenó a Israel el cese inmediato de su acción militar en contra de la integridad territorial de Líbano, y estableció la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL). Se encomendó a la Fuerza Provisional la tarea de confirmar el retiro de las tropas israelíes y el restablecimiento de la paz en la zona, así como ayudar al gobierno libanés a restablecer su autoridad efectiva en el área. Originalmente la FPNUL estaba programada para operar durante un periodo de sólo seis meses; sin embargo, la importancia de su presencia en la región ante la persistencia de situaciones de violencia entre las partes en conflicto ha exigido que su mandato sea periódicamente renovado, extendiéndose hasta la actualidad.

Durante la etapa de conformación de la Fuerza Provisional, el Secretario General designó como Comandante de la operación al General Erskine, de Ghana, quien en esos momentos se desempeñaba como Jefe de Estado Mayor de los observadores militares de las Naciones Unidas en el Medio Oriente. El gobierno francés puso a disposición de la ONU, un batallón de paracaidistas que estuvo listo para ser utilizado en un término de 24 horas. Posteriormente, se unieron contingentes de Noruega, Senegal, Nepal, Irlanda, Fidji y Nigeria.

El despliegue de la FPNUL en el escenario del conflicto representó, en un primer momento, serios riesgos para sus unidades, ya que normalmente las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU son desplegadas en regiones bajo el control de alguna de las partes contendientes y al amparo de convenios que garantizan la seguridad de la Fuerza de paz en el cumplimiento de sus funciones. Sin embargo, este no fue el caso de la operación enviada al sur de Líbano, ya que en dicha zona el gobierno libanés no ejercía su autoridad sobre los grupos ahí establecidos. Exis-

tían en ese momento diversos sectores bajo el control de varios grupos armados, principalmente cristianos y palestinos:

"Era una situación que creaba peligro y dificultad continuos para nuestros hombres. Los cristianos maronitas al mando del comandante Haddad dominaban la región oriental. En el oeste, mantenían el control algunas unidades palestinas y ciertos movimientos izquierdistas libaneses. Además, durante varios años había estado latente una guerra civil en esa zona, y todas las facciones recibían apoyo material del exterior. En circunstancias normales, las Fuerzas de paz de las Naciones Unidas operan en territorio de un Estado soberano bajo alguna clase de administración funcional, condición que no existía en el sur de Líbano". (35)

Tomando en consideración la delicada situación, el Secretario General decidió viajar a la zona del conflicto a fin de negociar con las partes los detalles de la seguridad de la Fuerza de paz de las Naciones Unidas. De esa manera, el Secretario General se trasladó a Beirut y Tel Aviv con el objeto de sostener conversaciones con los gobiernos de Líbano e Israel, y tener asimismo un encuentro con Yasser Arafat, líder de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP).

De esa serie de reuniones, el Secretario General, obtuvo algunos resultados satisfactorios, ya que tanto el gobierno libanés como el líder de la OLP le manifestaron su deseo de colaborar con la FPNUL. Se logró también avanzar en las conversaciones para ultimar los detalles del retiro de las tropas israelíes. Durante su viaje, el Secretario General tuvo la oportunidad de visitar los cuarteles de las tropas de la FPNUL y entrevistarse con el Comandante de dicha Fuerza Provisional, a quien pudo darle a conocer los resultados de las negociaciones con las partes en conflicto.

La situación continuó siendo, sin embargo, complicada, ya que el gobierno libanés consideraba como condición previa para el restablecimiento de su autoridad en el sur del país, el despliegue de sus fuerzas armadas y el retiro de las tropas israelíes de la zona. Por su parte, Israel, consideraba como requisito indispensable para su seguridad, el mantenimiento de alguna zona que estuviera fuera del control del gobierno libanés.

Por este motivo, durante las maniobras de retiro de sus tropas, Israel hizo un movimiento táctico que frustró los intentos de la FPNUL por lograr el control efectivo de la zona de conflicto, ya que en lugar de entregar la faja más

(35) *Idem.* p.98

sureña del territorio libanés a la FPNUL, las fuerzas israelíes la cedieron a las tropas de Haddad, cuyo ejército era abastecido y contaba con el respaldo del gobierno israelí:

"Las fuerzas de Haddad se han opuesto a todo nuevo emplazamiento de FPNUL en la zona sur y, apoyadas por los israelíes, están en actitud hostil que a menudo subrayan con fuego de artillería. Haddad se opone en especial al emplazamiento del ejército libanés legítimo en el sur, y cuando se envió el primer batallón libanés al área de FPNUL, en abril de 1979, tuvieron lugar graves incidentes". (36)

Esto, representó un serio obstáculo para el cumplimiento de los objetivos de la FPNUL. la cual se vió obligada a permanecer en una zona de operación limitada debido a que las fuerzas de Haddad se opusieron a nuevos desplazamientos de la FPNUL en el sur de Líbano. Desde ese momento y hasta julio de 1981 tuvieron lugar combates periódicos entre las fuerzas de Haddad y las fuerzas de defensa israelíes contra divisiones armadas de la OLP, al norte de la zona ocupada por la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas.

En junio de 1982 las tropas israelíes avanzaron hacia el interior del territorio libanés, ante lo cual las unidades de la FPNUL se interpusieron tratando de impedirles el paso. Sin embargo, la Fuerza Provisional fue rebasada debido a la marcada superioridad de las milicias israelíes, las cuales alcanzaron su objetivo de llegar a la ciudad de Beirut. Ante esta situación, el Consejo de Seguridad intentó, sin éxito, propiciar la retirada del ejército israelí hasta las fronteras internacionalmente reconocidas de Líbano.

Fue hasta el 12 de agosto, cuando el Consejo de Seguridad logró hacer efectivo el cese al fuego, solicitando la detención de las hostilidades y pidiendo la cooperación de Israel para asegurar el despliegue del Grupo de Observación Beirut, órgano establecido por el propio Consejo para asegurar la estabilidad en la capital libanesa.

En el transcurso de los meses siguientes la situación en Líbano continuó siendo inestable. En agosto, el gobierno libanés solicitó la formación de una fuerza multinacional para asegurar la salida ordenada de las unidades armadas palestinas. Dicha fuerza se integró con efectivos de Francia, Italia y los Estados Unidos, a los que se unieron más adelante tropas británicas. Posteriormente, en septiembre

de 1982, tuvo lugar la masacre de refugiados palestinos en los campamentos de Sabra y Chatila. Para mediados de 1983, las fuerzas del ejército libanés se involucraron nuevamente en combates contra las fuerzas irregulares en las zonas evacuadas por las tropas israelíes, con lo que la violencia se desató nuevamente involucrando al ejército multinacional.

El Consejo de Seguridad de la ONU, se reunió en marzo de 1984 para discutir la posibilidad de enviar una Fuerza de paz que se localizaría en Beirut, una vez que la fuerza multinacional de cuatro países había sido retirada. La nueva Fuerza de paz se encargaría de mantener la separación entre las tropas beligerantes y supervisar el retiro del ejército israelí. Sin embargo, ese hecho no se concretó debido a la falta de acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

En ese mismo año, el Secretario General sugirió fortalecer el mandato de la FPNUL, con la adición de elementos de las fuerzas armadas libanesas, a fin de ocupar las zonas evacuadas por el ejército israelí. El motivo de fortalecer a la Fuerza Provisional consistía básicamente en dotarla de la capacidad para proteger a la población civil de las consecuencias del conflicto y asegurar la pacificación del sur de Líbano bajo la soberanía y autoridad del gobierno libanés.

A fines de 1984, el Secretario General se reunió con los representantes militares de Líbano e Israel en la sede de la FPNUL con el objeto de negociar el retiro de las tropas israelíes y discutir acuerdos de seguridad. Como resultado de esa entrevista, Israel presentó en enero de 1985 un plan de retiro que incluía el establecimiento de una zona de seguridad en el sur de Líbano. El establecimiento de la zona de seguridad era una condición inaceptable para el gobierno libanés, por lo que las Naciones Unidas iniciaron nuevos esfuerzos, a través del Comandante de la FPNUL, para persuadir a Israel de que desistiera en su intento por establecer dicha zona de seguridad. Como alternativa, la ONU propuso a Israel que se llevaran a cabo negociaciones sobre acuerdos de seguridad con el gobierno libanés, bajo el ofrecimiento de desplegar a la FPNUL a lo largo de la frontera entre ambos países.

Como se ha podido apreciar, la actuación de la FPNUL en su zona de operaciones ha estado caracterizada por constantes actos de violencia que han ocasionado la pérdida de un número importante de sus oficiales. La situación de la FPNUL ha llegado a ser tan delicada en el escenario del conflicto, que las Naciones Unidas

han considerado la posibilidad de retirar a dicha Fuerza. En 1986, el Secretario General, Javier Pérez de Cuellar, calificó la situación de la FPNUl como "intolerable", y anunció que ésta sería retirada si las condiciones para su seguridad no mejoraban.

El retiro de la FPNUl no representa una decisión fácil de tomar, ya que como el propio Secretario General lo ha reconocido:

"Si tuviera que ser retirada, se crearía un vacío, y la consecuente competición para llenar ese vacío conduciría inevitablemente a una violencia incontrolada, en detrimento del bienestar de la población civil". (37)

Uno de los motivos principales de la inseguridad de la FPNUl en su zona de operaciones es la inexistencia de una autoridad efectiva que ejerza el control en el área, lo que ocasiona frecuentes brotes de violencia entre los distintos grupos armados.

La situación de la FPNUl, fue un asunto al que el Consejo de Seguridad dedicó mucha atención en los últimos meses de 1986. Durante ese periodo, algunos miembros del Consejo solicitaron la implementación de medidas urgentes destinadas a reforzar la seguridad de la FPNUl, en virtud de algunos incidentes ocurridos en esos días, a consecuencia de los cuales perdieron la vida oficiales de la Fuerza Provisional.

Después de examinar la situación, el Consejo de Seguridad condenó los ataques perpetrados en contra de FPNUl y aprobó la resolución 587(1986), mediante la cual pidió a todas las partes involucradas cooperar con la Fuerza Provisional en el cumplimiento de su mandato, e hizo un llamado para poner fin a la presencia de fuerzas armadas en el sur de Líbano.

Por su parte, el Secretario General elaboró un informe sobre la FPNUl, en el que consideraba que dicha Fuerza enfrentaba una crisis mayúscula, debido a los altos niveles de violencia desatados en su zona de despliegue, y a la ausencia de una cooperación auténtica de las partes involucradas. En dicho informe, el Secretario General lamentaba que la negativa de Israel a retirarse del territorio ocupado durante la invasión de 1982, hubiera provocado incremento de la actividad militar.

(37) PEREZ DE CUELLAR Javier. "A dangerously high level of violence". En UN Chronicle. Nov-1986, vol. XXIII, No.5, p.54

La violencia en contra de la FPNUL resulta un hecho grave para las Naciones Unidas por dos razones principales: en primer lugar, porque es un indicativo del deterioro en la evolución del conflicto; y en segundo, porque las bajas sufridas por la Fuerza de paz de la ONU corresponden a la pérdida de oficiales pertenecientes a los ejércitos nacionales de los Estados miembros, los cuales ante esta situación, podrían optar por retirar a sus contingentes de las zonas de conflicto, a fin de no verse involucrados en la lucha armada. Esto opera lógicamente en detrimento de los esfuerzos de pacificación de la organización internacional.

Debido a la seriedad del problema, el Secretario General decidió enviar, en septiembre de 1986, a una Misión de investigación encabezada por el Subsecretario General para Asuntos Políticos Especiales, Marrack Goulding, a efecto de conocer de cerca la realidad de la problemática enfrentada por la FPNUL, y discutir las medidas apropiadas para mejorar su seguridad. En el informe que rindió posteriormente el Secretario General acerca del trabajo de la Misión, se indicaba lo siguiente:

"Muchos de los peligros a los que el personal de la FPNUL está expuesto resultan de una discrepancia entre sus términos de referencia y la situación en los hechos. Los términos de referencia de la Fuerza incluyen el requisito de que se usen sus mejores esfuerzos para prevenir el recrudecimiento de los combates y para asegurar que su área de operación no sea utilizada para actividades hostiles de ninguna clase...Dicho requisito,...está basado en el supuesto de que Israel debe retirar sus tropas y que la FPNUL operará con la amplia colaboración de todas las partes involucradas. Sin embargo, la negativa de Israel a retirar sus tropas ha invalidado este supuesto". (38)

A pesar de la desventajosa posición de la Fuerza Provisional, el Secretario General reiteró que como operación de mantenimiento de paz, la FPNUL estaba autorizada a hacer uso de la fuerza únicamente en caso de legítima defensa. Por su parte, el Comandante de la FPNUL, General Gustav Hagglund, de Finlandia, recomendó que se consolidara el despliegue de la Fuerza a través de una delimitación de sus posiciones, las cuales deberían estar mejor ubicadas y fortificadas. El Comandante Hagglund, recomendó asimismo, que las defensas de las posiciones de la FPNUL fueran mejoradas y que los dos batallones que no contaban con transporte y personal armado fueran equipados con dichos elementos a fin de que dispusieran de una mayor protección. Sin embargo, consideró que para seguir contando con el apoyo de la población local,

(38) PEREZ DE CUELLAR Javier. "Secretary General reports on mission of inquiry findings after visit to three countries". En UN Chronicle. Nov-1986, vol. XXIII, No.5, p.64

era conveniente que no se dotara a la FPNUL con armamento más sofisticado del que disponía en ese momento.

Desde el punto de vista del Comandante Hagglund, la táctica de la FPNUL debería consistir en evitar la violencia a través del despliegue de una fuerza superior en caso de amenaza, para lo cual se requería de vehículos armados que proporcionaran mayor movilidad, flexibilidad y protección a la FPNUL.

En atención a esas recomendaciones, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 587(1986), en la cual condenó los ataques contra la FPNUL y aprobó una serie de medidas encaminadas a fortalecer su mandato. Como resultado de esas medidas, se redujo el número de efectivos en servicio, ya que la mitad del batallón francés de infantería fue evacuado de la zona de operaciones. De igual manera, el número de las posiciones ocupadas por la FPNUL se redujo de 214 a 173; se dotó también a la Fuerza de los vehículos armados que se habían solicitado.

Estos movimientos permitieron a la FPNUL reforzar algunas de las posiciones que anteriormente se habían mantenido escasamente custodiadas. Paralelamente a la aplicación de estas medidas, el Secretario General anunció que los ataques en contra de la Fuerza Provisional habían cesado considerablemente, con lo que habían mejorado sus condiciones de seguridad.

A pesar de los avances logrados en el aspecto de seguridad de la FPNUL, la situación ha permanecido adversa durante los últimos años, impidiendo que la Fuerza cumpla adecuadamente con sus funciones. La FPNUL ha sido una de las misiones de paz de la ONU más castigadas a consecuencia de los constantes actos de hostilidad ejecutados por las partes en conflicto. Actualmente, la FPNUL está conformada por 5,800 soldados de Fidji, Finlandia, Francia, Ghana, Irlanda, Italia, Nepal, Noruega y Suecia.

No obstante la delicada situación a la que se ha enfrentado la FPNUL en su zona de operaciones, ésta ha sido un factor determinante para la estabilidad en el sur de Líbano. La importancia de la labor desempeñada en el área por la Fuerza Provisional ha sido de tal magnitud que, como se señaló anteriormente, se ha llegado a considerar que su eventual retiro conduciría a una inmediata intensificación de las

hostilidades entre los distintos grupos armados, con lo que el conflicto se extendería inevitablemente. Es por ello que el Consejo de Seguridad ha decidido renovar periódicamente su mandato, el cual se ha extendido ya por más de doce años.

2.5 La Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC).

Durante la década de los 60's las Naciones Unidas dedicaron una atención muy especial a los problemas derivados del colonialismo, el cual se había convertido en un tema central de la política internacional debido al deseo de numerosos pueblos de acceder a la vida independiente. En diciembre de 1960, la Asamblea General proclamó, mediante su resolución 1514(XV), la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales, instrumento que constituyó la base para el desencadenamiento de un acelerado proceso de descolonización, principalmente de países africanos.

La independencia del Congo fue un acontecimiento que requirió la intervención directa de las Naciones Unidas debido a los sucesos de violencia que tuvieron lugar en ese país como resultado de la intervención de tropas belgas y ante la amenaza de una guerra civil. Ante esos eventos, la ONU se vió en la necesidad de establecer una operación de mantenimiento de paz con el objeto de garantizar el tránsito de la antigua colonia belga a la vida independiente. A continuación revisaré la evolución del conflicto en el Congo y la manera como se desempeñó la operación de las Naciones Unidas destacada en ese lugar para el restablecimiento del orden.

En 1960, el gobierno de Bélgica y las autoridades congoleesas llegaron a un acuerdo para que se otorgara la independencia al Congo a partir del 30 de junio de ese año, hecho que se consumó en la fecha señalada. Sin embargo, en los días siguientes se produjeron una serie de disturbios que alteraron el orden en el país. Inmediatamente el gobierno belga envió tropas al Congo bajo el pretexto de que dicho movimiento de fuerzas tenía como objeto la protección y evacuación de ciudadanos europeos.

El 11 de julio, la situación se complicó con el anuncio de la secesión de Katángu del resto del territorio nacional. Para hacer frente a esa situación, el gobierno congolés solicitó la intervención de tropas norteamericanas. Dicha petición fue rechazada por el gobierno de los Estados Unidos, quien comunicó al gobierno de Leopoldville que cualquier tipo de ayuda debería solicitarse a las Naciones Unidas. El gobierno congolés se dirigió inmediatamente al Secretario General de la ONU para que se desplegara urgentemente una fuerza internacional que protegiera al territorio nacional congolés de la agresión armada.

El Secretario General, Dag Hammarskjöld, analizó la situación y consideró que era recomendable que se le autorizara a emprender las medidas necesarias para otorgar al gobierno del Congo la asistencia militar requerida hasta que sus fuerzas nacionales de seguridad fueran capaces de cumplir debidamente con sus tareas de protección. En esa oportunidad, Hammarskjöld reiteró los principios que debían servir de base a la actuación de la Fuerza de paz, y que habían quedado establecidos desde la conformación de la FENU:

"Se entiende que la Fuerza de las Naciones Unidas no estará autorizada a actuar más allá de la autodefensa. Se entiende también que ésta no emprenderá ninguna acción que pudiera convertirla en parte de los conflictos internos en el país. Finalmente, en la selección del personal deberán evitarse complicaciones derivadas de las nacionalidades utilizadas. En la situación actual, esto no excluye, desde mi punto de vista, el uso de unidades provenientes de Estados africanos, así como por otra parte, sí excluye el recurrir a tropas pertenecientes a cualquiera de los miembros permanentes". (39)

De esta manera, el Consejo de Seguridad aprobó, el 14 de julio de 1960, la resolución S/4387 en la que solicitaba el retiro de las tropas belgas y se autorizaba la recomendación del Secretario General en el sentido de proporcionar asistencia militar al gobierno congolés hasta que sus fuerzas de seguridad pudieran asumir cabalmente sus funciones de protección. Cabe mencionar que fue rechazada una propuesta para que se incluyera en el texto de la resolución un cargo de agresión en contra de Bélgica.

Conforme a la idea del Secretario General, la Fuerza de paz para el Congo debería constituir:

"Un esfuerzo integrado en el que los aspectos de la asistencia polí-

(39) RUSELL Ruth. United Nations experience with Military Forces: Political and Legal aspects. p.91

tica, técnica y militar sean unificados en una organización integrada con el propósito general de restablecer la ley y el orden, y permitir al pueblo congolés encontrar su propio destino bajo un gobierno propio". (40)

Las circunstancias del conflicto planteaban, sin embargo, un panorama difícil a la Fuerza de paz de las Naciones Unidas. En realidad, ante los sucesos que tendrían lugar en el Congo, la meta específica de la Fuerza de paz consistiría en detener los ataques armados y establecer condiciones propicias para la negociación.

La selección de los contingentes nacionales que formarían parte de la llamada Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), fue un asunto que, como en ocasiones anteriores, ocasionó dificultades al Secretario General. Al respecto, Hammarskjöld dirigió un mensaje a los Estados miembros en el que consideraba que la asistencia al Congo en el marco de las Naciones Unidas debía ser proporcionada, en primera instancia, por las naciones africanas como un acto de solidaridad. Indicaba, sin embargo, que sería conveniente que la ONUC se complementara con unidades provenientes de países de otras áreas geográficas.

En aquella oportunidad, el Secretario General hizo una aclaración muy importante al afirmar que a pesar de que la ONUC sería desplegada en el Congo a solicitud del gobierno de ese país, y que de hecho podría considerarse que desempeñaría funciones como brazo armado del mismo, la Fuerza estaría bajo el comando exclusivo del Secretario General con la supervisión del Consejo de Seguridad.

Una vez expresados los principios para el establecimiento de la Fuerza, el gobierno congolés y las Naciones Unidas firmaron un convenio en el que se garantizaba libertad de movimiento a la ONUC en el interior del país. Para la conformación de la Fuerza se reclutaron oficiales de la ONUVT, y más adelante las primeras tropas tunecinas estuvieron listas para ser desplegadas. En el transcurso de los días fueron estacionados en el Congo alrededor de 11,000 efectivos provenientes de ocho países. Al mismo tiempo, se inició el retiro ordenado de las tropas belgas.

El 20 de julio se reunió el Consejo de Seguridad para examinar las presiones del gobierno congolés, el cual exigía la salida de las tropas belgas en un

(40) *Idem.* p.91

término de 48 horas bajo la amenaza de solicitar la ayuda de la Unión Soviética. En atención a esa demanda, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución S/4405, en la que hizo un llamado al gobierno belga para que apresurara el retiro final de sus tropas. El Consejo solicitó además a todos los Estados que se abstuvieran de cualquier acción que impidiera el restablecimiento del orden y la autoridad gubernamental en el Congo, o debilitara su independencia e integridad territorial.

Mientras tanto, la evolución de los acontecimientos en Katanga complicó los esfuerzos de negociación emprendidos por las Naciones Unidas. En primer término, las tropas belgas no se retiraron de Katanga hasta que las fuerzas secesionistas de Tshombe tuvieron la suficiente capacidad para ejercer el control de la zona. Dichas fuerzas, por su parte, se opusieron al despliegue de las unidades de la ONUC en la región.

Ante esta situación, Ralph Bunche informó al Secretario General que el único medio para que la ONUC entrara en Katanga era el uso de la fuerza, condición que no estaba autorizada en su mandato. Por su parte, Ghana y Guinea amenazaron con retirar sus contingentes de la ONUC y ponerlos al servicio del gobierno congolés a fin de utilizar la fuerza armada en Katanga. Esto obligó a Hammarskjöld a hacer una nueva aclaración en el sentido de que la entrada de la Fuerza de las Naciones Unidas en Katanga no significaba que la ONU tomara posición hacia alguno de los bandos. Hammarskjöld criticó las actitudes de los gobiernos que obstaculizaban el avance hacia una solución pacífica del conflicto. En particular, se refirió a la ausencia de cooperación por parte de Bélgica, a las amenazas de los gobiernos africanos de retirar sus tropas de la ONUC, y a la impaciencia del gobierno central congolés con el desarrollo de las negociaciones.

En virtud de los acontecimientos, el Consejo de Seguridad aprobó el 9 de agosto la resolución S/4426, en la que pidió el retiro de las tropas belgas, declaró necesaria la entrada de la ONUC en Katanga y reafirmó que dicha Fuerza no sería utilizada de manera que se convirtiera en parte del conflicto interno. A raíz de esta resolución, el Secretario General pudo acordar un calendario de retiro con el Comandante de las tropas belgas, en base al cual en una semana las unidades de la ONUC estaban ocupando ya las posiciones evacuadas.

En las siguientes semanas, las negociaciones emprendidas por el Se-

cretario General, con el Primer Ministro congolés, Patrice Lumumba, y con las fuerzas de Tshombe, alcanzaron un punto muy delicado, ya que a fin de negociar la entrada de la ONU en Katanga, el Secretario General debió visitar esa región y entrevistarse con Tshombe. Esto originó una gran desconfianza en Lumumba, quien acusó a Hammarskjöld de haber tomado posición en favor de las autoridades belgas y katanguesas. El asunto alcanzó tal gravedad que ocasionó la ruptura entre Hammarskjöld y Lumumba.

Las condiciones del conflicto se deterioraron rápidamente en el Congo. El gobierno de la provincia de Kasai se declaró independiente y la Unión Soviética ayudó al gobierno central congolés a transportar tropas hacia la región; las fuerzas congoleesas atacaron en dos ocasiones a la ONU en el área de Leopoldville; Lumumba solicitó a la vez la ayuda de los Estados africanos para atacar Katanga. Estos acontecimientos provocaron una aguda crisis en el gobierno y la desestabilización de la situación interna. Hubo enfrentamientos entre el Primer Ministro Lumumba, el Presidente Kasavuvu y el Parlamento, lo que hacía inminente el desencadenamiento de una guerra civil. Las tropas de la ONU recibieron instrucciones de mantenerse al margen de los movimientos políticos y de no emprender acción alguna que pudiera interpretarse a favor de alguna de las partes.

De esta manera, la explosiva situación interna y la participación de elementos externos hicieron más compleja la evolución del conflicto. Para esos momentos, la ONU era atacada por todas las facciones involucradas en el conflicto.

En la siguiente etapa, la disputa se centró en el reconocimiento del gobierno congolés ante la ONU. Un grupo de Estados africanos solicitaron que el gobierno de Lumumba ocupara el lugar del Congo hasta que la Comisión de Credenciales emitiera una recomendación al respecto. Por su parte, los Estados Unidos y sus aliados (con mayoría en la Comisión), influyeron para que la recomendación fuera en el sentido de otorgar el lugar al gobierno de Kasavuvu.

Mientras tanto, en el Congo, Lumumba era hecho prisionero por el Ejército Nacional Congolés, provocando reacciones radicales de parte de algunos gobiernos como los de Indonesia, la RAU, Yugoslavia y Guinea, quienes amenazaron con retirar sus tropas de la ONU, por considerar que ésta era responsable del deterioro de las

condiciones del conflicto. Estos gobiernos pretendían ejecutar una acción militar decidida para forzar la solución de la disputa. Debido a esto, el Secretario General se vió obligado una vez más a establecer los lineamientos de no intervención que constituirían la base de acción de la ONUC en su zona de operaciones. Para ello, el 7 de diciembre de 1960 dirigió un mensaje a los Estados miembros, en el cual hizo las siguientes observaciones:

"La tarea de la Fuerza de las Naciones Unidas es proteger las vidas y la propiedad de la violencia y el desorden...Desde la perspectiva legal, la única conclusión del Secretario General es...evitar el empleo de la Fuerza para favorecer a cualquier grupo político o para influir el resultado de la controversia constitucional...De esta manera, la Fuerza ha ejercido su poder militar para proteger a los líderes políticos de varias facciones de la violencia, a pesar de vigorosas objeciones de parte de los bandos opositores que lo toman como una interferencia en los eventos políticos...Las críticas estarían justificadas si hubiéramos ido más allá del mandato del Consejo. Pero, en vez de ello, somos atacados por permanecer dentro de sus límites. ¿Por qué no mejor se interesaron los críticos anteriormente en ampliar dicho mandato, incluyendo el desarme del Ejército Nacional Congolés? ¿Tienen la voluntad para hacer eso ahora, sin importar los cambios que puedan tener lugar en el Congo?...Lo que quizá podría decirse de las Naciones Unidas y su papel durante los pasados cinco meses es que los acontecimientos han mostrado que los medios disponibles para las Naciones Unidas han sido insuficientes para crear una vida política estable en el Congo". (41)

Las dificultades enfrentadas por la ONUC en su zona de operaciones se explican en gran medida por el cambio de las circunstancias a unos meses de autorizado su mandato, ya que originalmente se cumplieron en un breve lapso los objetivos de la fuerza de paz, los cuales consistían básicamente en la desactivación de las fuerzas militares belgas y en el establecimiento de un clima de estabilidad y orden a lo largo del territorio. Posteriormente, el desarrollo de los acontecimientos políticos introdujo variables que no estaban contempladas en un principio dentro de su mandato.

En febrero de 1961 se presentó una nueva crisis en las Naciones Unidas debido a las complicaciones en el Congo. Antoine Gizenga estableció un gobierno arbitrario en Stanleyville, mientras Patrice Lumumba moría en Katanga; por otra parte, los ataques contra la ONUC se intensificaron y la Fuerza se debilitó una vez que algunos países retiraron de ella a sus contingentes. La Unión Soviética intentó forzar la dimisión de Hammarskjöld a la Secretaría General, así como el retiro de la ONUC de la zona del conflicto, para lo cual amenazó con apoyar al régimen de Gizenga.

(41) *Idem.* pp.106-107

El 21 de ese mes, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución S/4741, mediante la cual ordenó que las Naciones Unidas emprendieran las medidas necesarias, incluyendo acuerdos de cese al fuego y detención de operaciones militares, para prevenir el desencadenamiento de una guerra civil en el Congo. Autorizó asimismo, que se utilizara la fuerza armada, si fuera necesario, como último recurso. El Secretario General manifestó su satisfacción con los términos de la resolución, aunque reconoció que se mantenía el mismo marco de operación para la ONUC al no haberse contemplado las medidas señaladas en los artículos 41 y 42 de la Carta.

La situación de la ONUC continuó siendo delicada, ya que los ataques en su contra no cesaron. Las tropas sudanesas de la Fuerza de paz intercambiaron fuego con el Ejército Nacional Congolés, hecho que provocó que el gobierno de Sudán decidiera retirar a sus unidades de la zona de operación en el puerto de Matadi. Esta medida debilitó aun más a la ONUC, por lo que el Secretario General debió solicitar a los Estados participantes en la Fuerza aportaciones adicionales de contingentes a fin de reemplazar las unidades perdidas. El Secretario General negoció también con algunos países que habían anunciado el retiro de sus tropas para que las mantuvieran en servicio. De esta manera, los contingentes de la ONUC se incrementaron nuevamente con la adición de unidades de diversos países, entre los cuales la India contribuyó con 5,000 efectivos.

Después de una serie de reuniones entre los líderes de las facciones en pugna, se llegó a un acuerdo mediante el cual se decidió la conformación de un gobierno de unidad nacional con Cyrille Adoula como Primer Ministro. Así, la ONUC estuvo en posibilidad de extender su influencia en el territorio congolés. El Secretario General, por su parte, envió una carta a Adoula en la que reconoció a su gobierno como la autoridad legalmente establecida en el Congo y a la cual las Naciones Unidas prestarían ayuda para el mantenimiento del orden, poniendo de esta manera fin a la crisis constitucional.

Ante la conformación del gobierno nacional, la misión de la ONUC consistió en la evacuación de las fuerzas militares y mercenarios extranjeros que permanecían en el Congo en la región de Katanga. A solicitud del gobierno central, la ONUC procedió al arresto del personal militar que debía ser expulsado del país. Dicha operación debió suspenderse debido a la oposición de Tshombe, quien junto con sus oficiales pretendía mantener el control de la región de Katanga al amparo de los asesores belgas y las tropas extranjeras. Esta situación provocó la reanudación de los ataques

por tierra y aire en contra de la ONUC.

Las nuevas agresiones contra las fuerzas al servicio de la ONU obligaban al Secretario General a elegir entre la opción de autorizar el uso de la fuerza militar para reprimir los ataques en contra de la ONUC y cumplir con el objetivo de evacuar a las tropas extranjeras, u ordenar el repliegue de la Fuerza de paz. Para ello, Hammarskjöld decidió visitar la zona del conflicto a fin de conocer de cerca las condiciones en que se encontraba la Operación de las Naciones Unidas en el Congo. El 17 de septiembre, Hammarskjöld perdió la vida en un accidente aéreo cuando se dirigía a Ndola, donde tendrían lugar conversaciones para el cese de hostilidades.

Para octubre de 1961, se logró la firma de un acuerdo entre la ONUC y el gobierno de Katanga, mediante el cual se garantizaba libertad de movimiento a la Fuerza de paz. El acuerdo fue, sin embargo, violado en reiteradas ocasiones haciendo más tensa la relación entre las partes. Por otro lado, la ONUC continuó sufriendo recortes en el número de sus unidades debido a nuevos retiros de parte de los Estados participantes.

En noviembre de 1961, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución S/5002, en la que declaró ilegal la secesión de Katanga apoyada con recursos del exterior y mercenarios extranjeros, y autorizó al nuevo Secretario General, el birmano U Thant, a emprender las medidas necesarias para la inmediata detención y deportación de las fuerzas extranjeras. El Consejo ordenó a los gobiernos abstenerse de cualquier acción que afectara a la Fuerza de paz de la ONU, pero rehusó nuevamente autorizar las medidas señaladas en los artículos 41 y 42 de la Carta de San Francisco.

En el transcurso de los meses la situación financiera de la ONUC se había deteriorado, por lo que el Secretario General inició negociaciones con los Estados miembros a fin de conseguir los recursos necesarios para sostener la operación. Al mismo tiempo, se negociaba con los gobiernos de Bélgica, Gran Bretaña y Estados Unidos, un Plan de Conciliación Nacional para el Congo, el cual se basaba en las conversaciones sostenidas entre Adoula y Tshombe, auspiciadas por las Naciones Unidas. A pesar de que ambos dirigentes aceptaron el citado Plan, éste no tuvo resultados trascendentes.

Finalmente, el conflicto en el Congo encontró su vía de solución en

diciembre de 1962, cuando la ONUC venció la resistencia de las tropas katanguesas, una vez que fue autorizada a romper los bloqueos mantenidos por aquellas. El 30 de diciembre, el Secretario General anunciaba el fin de los combates:

"No hubiera habido combates si las tropas katanguesas no lo hubieran hecho inevitable...En vista de los resultados...habrá quienes estén inclinados a hablar de una victoria militar de las Naciones Unidas. Yo no quisiera llamarla así. Las Naciones Unidas no están buscando victoria o sometimiento alguno en Katanga, porque las Naciones Unidas no están emprendiendo la guerra contra nadie en esa provincia. Estamos ahí, como estamos en el resto del Congo sólo porque a mediados de julio de 1960 fuimos llamados por el gobierno central para acudir en ayuda de ese nuevo gobierno independiente a fin de ayudar a asegurar el retiro del personal militar no congolés y para mantener la ley y el orden en el Congo". (42)

De esta manera, el conflicto armado llegó a su fin y los esfuerzos se concentraron en la puesta en práctica del Plan de Conciliación de 1962. Para enero de 1963, las tropas de la ONUC se desplegaron a lo largo del territorio de Katanga sin encontrar una fuerte resistencia de las autoridades de la provincia, con lo que se logró el control total sobre esa zona. Desde ese momento, las Naciones Unidas emprendieron la tarea de aplicar un programa de asistencia técnica en el Congo a fin de promover el desarrollo del país. En la siguiente fase, como lo señaló el Secretario General en su informe de febrero de 1963, el problema consistiría en reintegrar la provincia de Katanga al resto del territorio nacional congolés, para lo cual se requeriría la asistencia de la ONUC.

De esta manera, con una movilización de hasta 20,000 efectivos, la ONUC se convirtió en la mayor operación de mantenimiento de paz ejecutada por las Naciones Unidas, la cual, una vez alcanzados sus objetivos, inició su retiro el mismo mes de febrero de 1963, completando su salida definitiva el 30 de junio de 1964.

2.6 La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP).

En la última parte de este capítulo analizaré la participación de la Fuerza de paz de las Naciones Unidas en el conflicto que ha tenido lugar en Chipre

(42) *Idem.* p.120

desde 1963, como resultado de las divergencias étnicas existentes entre la población de ese país, conformada por comunidades de origen griego y turco.

Los antecedentes del conflicto en Chipre se remontan a 1960, cuando el país inicia su vida como Estado independiente al amparo de una Constitución que reservaba derechos especiales a la comunidad turco-chipriota como grupo minoritario. En los tres años siguientes prevaleció en Chipre un ambiente de hostilidad entre ambas comunidades debido a la pretensión de cada una de ellas de ejercer el control político en el país. A esta compleja situación interna habría que añadir un factor externo de desestabilización constituido por las constantes presiones ejercidas por los gobiernos de Grecia y Turquía para favorecer a la población chipriota de su respectiva nacionalidad.

Como resultado de la explosiva situación interna, se desencadenó en diciembre de 1963 un conflicto armado que requirió de la inmediata intervención de las Naciones Unidas. El gobierno chipriota acusó ante la ONU a Turquía de intervenir en sus asuntos internos. Por su parte, Turquía acusó al gobierno chipriota de negar los derechos fundamentales a la comunidad turco-chipriota.

En marzo de 1964 el Consejo de Seguridad estableció, mediante la resolución 186(1964), la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), con el mandato de prevenir el recrudecimiento de los combates, ayudar a mantener la ley y el orden, y promover el retorno a las condiciones de normalidad.

La conformación de la UNFICYP no representó un asunto tan complicado para la ONU como en experiencias anteriores con Fuerzas de mantenimiento de paz. La respuesta de los Estados miembros fue favorable y rápidamente se logró el consenso para desplegar la operación. Se pusieron a disposición de la ONU las tropas necesarias para ser enviadas a la zona del conflicto.

La participación de la UNFICYP en el terreno de las hostilidades fue positiva, ya que permitió que la situación permaneciera estable hasta los primeros años de la década de los 70's, etapa en la que las divergencias entre ambas comunidades se hicieron más agudas provocando nuevos enfrentamientos.

Los líderes greco-chipriotas pretendían conservar el dominio del go-

bierno apoyados en el principio mayoritario, ya que su comunidad representa el 81% de la población del país. Por su parte, la dirigencia turco-chipriota era partidaria de que se estableciera un sistema de participación en el que quedaran asegurados los derechos y privilegios de su comunidad. Asimismo, en el fondo de este asunto se encontraba el deseo de un sector de la comunidad chipriota-griega de que la isla se anexara en forma definitiva a Grecia. Los turco-chipriotas propugnaban, a su vez, por la partición de la isla entre Grecia y Turquía.

En esta situación extremadamente compleja tuvo lugar un golpe de Estado el 15 de julio de 1974, mediante el cual fue derrocado el Presidente Makarios, asumiendo el poder Nikos Sampson, quien se encontraba al frente de un grupo de chipriotas-griegos partidarios de la anexión a Grecia. Los golpistas eran apoyados por el régimen militar de Atenas.

En respuesta al golpe de Estado, las tropas turcas penetraron al territorio chipriota el 20 de julio de ese año, iniciando una intervención militar a raíz de la cual el ejército turco se apoderó del control de la región norte del país. Ese mismo día el Consejo de Seguridad ordenó el cese de las hostilidades, el retiro de las fuerzas invasoras, la restauración del gobierno constitucional y el respeto a la independencia y a la integridad territorial de Chipre. El 16 de agosto entró en efecto el cese al fuego y durante los meses siguientes se logró el restablecimiento del orden constitucional. Para diciembre de ese mismo año, Makarios ocupaba nuevamente la presidencia.

La intervención de la UNFICYP permitió amortiguar algunos de los efectos más graves de los combates:

"Se ordenó a la Fuerza de las Naciones Unidas que protegiera a la población civil, en la mayor medida posible, contra los efectos de la lucha, lo que generó una gran tensión en nuestras relaciones con el ejército turco, y aun aquí surgió una verdadera confrontación por el control del aeropuerto internacional de Nicosia. El representante de las Naciones Unidas y el Comandante de la Fuerza pidieron a ambos bandos que se abstuvieran de atacar el aeropuerto para evitar pérdidas adicionales de vidas civiles y grandes pérdidas materiales. Tras prolongadas negociaciones bajo la bandera de las Naciones Unidas, el líder de la Guardia Nacional Chipriota y el comandante local de las fuerzas turcas llegaron a un acuerdo en cuyos términos la Guardia Nacional Chipriota entregaba a las tropas de las Naciones Unidas sus posiciones en el aeropuerto, el ejército turco prometía cesar sus ataques, y se iniciaba de inmediato un armisticio en el sector del aeropuerto ocupado por contingentes de las Naciones Unidas". (43)

(43) WALDHEIM, op. cit. pp.71-72

Sin embargo, el ejército turco exigió poco tiempo después el desalojo del aeropuerto, amenazando con atacar si no se cumplía con su demanda. Ante esto, el Secretario General, Kurt Waldheim, decidió que la UNFICYP debía defender el aeropuerto a fin de mantener la credibilidad en las Naciones Unidas:

"En esa situación extraordinariamente tensa, acudieron en mi auxilio mis relaciones personales con el primer ministro turco. Persuadí a Bulent Ecevit que ordenara a su ejército respetar el armisticio local convenido para que el aeropuerto de Nicosia permaneciera bajo el control de las Naciones Unidas; de modo que, por lo menos en ese sector, se evitó un mayor derramamiento de sangre". (44)

En julio y agosto de 1975 se logró un acuerdo sobre refugiados mediante el cual todos los chipriotas-turcos residentes en el sector greco-chipriota fueron autorizados a desplazarse hacia el norte del país, a la zona controlada por el ejército turco. Correspondió a la UNFICYP la difícil tarea de trasladar a alrededor de 8 mil turco-chipriotas en condiciones de seguridad.

Las Naciones Unidas auspiciaron reuniones de alto nivel entre los representantes de los dos grupos étnicos durante la segunda mitad de la década de los 80's, sin que se lograra llegar a un acuerdo global sobre el conflicto en Chipre.

El 15 de noviembre de 1983 las autoridades turco-chipriotas proclamaron el establecimiento de la República Turca de Chipre Septentrional, lo que provocó una inmediata reacción del Consejo de Seguridad, el cual emitió la resolución 541(1983), en la que deploró la declaración de las autoridades turco-chipriotas sobre la pretendida secesión de la República de Chipre por considerar que carecía de validez jurídica, e instó a que fuera retirada. El Consejo pidió además a todos los Estados que no reconocieran a ningún Estado chipriota que no fuera la República de Chipre.

Con motivo del intento secesionista de las autoridades turco-chipriotas se intensificaron los esfuerzos diplomáticos para promover una solución global al conflicto. En el periodo de septiembre a diciembre de 1984, el Secretario General organizó tres series de conversaciones de alto nivel con los representantes de ambas comunidades, y en enero de 1985 se celebró una reunión conjunta para llegar a un a-

cuerto sobre el establecimiento de una República Federal de Chipre. Las negociaciones terminaron nuevamente sin resultados concretos.

En términos generales, la UNFICYP ha sido un factor indispensable para ayudar a mantener el orden en Chipre y para crear las condiciones en las que pudiera alcanzarse una solución negociada al conflicto. Mientras continúan los esfuerzos diplomáticos, la UNFICYP ha cumplido una labor de amortiguación en los enfrentamientos entre las facciones en disputa, contribuyendo con ello a mantener la situación estable en su zona de operaciones. De esta manera, es la población civil la que ha recibido el beneficio directo de las actividades de dicha Fuerza de mantenimiento de paz.

La importancia de la labor desempeñada por la UNFICYP en Chipre se demuestra en el hecho de que ha contado con el respaldo absoluto de la sociedad internacional representada en las Naciones Unidas, donde se ha renovado periódicamente su mandato, sin que se hayan producido cuestionamientos hacia sus actividades en la zona del conflicto. Sin embargo, la UNFICYP ha enfrentado problemas de financiamiento debido a que como toda operación de mantenimiento de paz, sus recursos económicos dependen de las aportaciones de los Estados cuyas tropas integran la Fuerza, así como de las contribuciones voluntarias. Esto ha obligado al Secretario General a pedir a los Estados miembros una distribución equitativa de la carga financiera que representa el financiamiento no sólo de la UNFICYP, sino de todas las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU.

Actualmente la UNFICYP continúa en operación en Chipre, donde mantiene una zona de separación entre las dos partes; la Fuerza está constituida por 2,150 soldados y 35 policías civiles de Australia, Austria, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suecia.

CAPÍTULO 3. EL PANORAMA DE LAS FUERZAS DE PAZ DE LA ONU EN LA DÉCADA DE LOS OCHENTAS.

En este tercer capítulo centraré mi análisis en las operaciones de mantenimiento de paz que surgen durante la década de los ochentas en respuesta al agravamiento de las condiciones en diversos focos de tensión internacional.

Durante esta etapa, las Naciones Unidas habrían de encontrarse inmersas en un ambiente internacional hostil debido al retorno de los rígidos esquemas de la guerra fría. Las Naciones Unidas, enfrentan una grave crisis política y económica como resultado de los ataques que en su contra emprenden algunas de las principales potencias occidentales encabezadas por los Estados Unidos. Sin embargo, el advenimiento de una nueva era de distensión revitaliza y fortalece al organismo universal, el cual inicia uno de los momentos más productivos de su historia en el terreno del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En efecto, el ambiente político internacional de la segunda mitad de los ochentas permite a la ONU desempeñar un papel decisivo en la resolución de algunos de los conflictos más importantes a escala mundial. Se obtienen vías de solución pacífica al conflicto Irán-Irak y al de Afganistán, se consolida el proceso de independencia de Namibia y se adelanta en las negociaciones para la pacificación de Centroamérica, a donde se acuerda el envío de una misión de paz de la ONU. Estos hechos renovaron la confianza de los Estados en las Naciones Unidas como instrumento para la preservación del orden internacional.

Finalmente, el conflicto Irak-Kuwait en el inicio de la década de los noventas, y las decisiones tomadas por la ONU en relación con el mismo, me otorgan la posibilidad de examinar las perspectivas sobre el futuro inmediato de las operaciones de mantenimiento de paz.

3.1 El Panorama Político Internacional en los Ochentas.

El triunfo de los movimientos revolucionarios en Irán y Nicaragua, la invasión soviética a Afganistán, el ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos, la invasión a Granada, la evolución del conflicto centroamericano, y los cambios impulsados por Mijaíl Gorbachov en la Unión Soviética, fueron acontecimientos que influyeron de manera decisiva en el desarrollo de la política internacional durante la década de los ochentas.

La llegada de Reagan, marcó la consolidación en el poder de la Nueva Derecha norteamericana, cuya estrategia de gobierno giraba en torno al restablecimiento del prestigio y la hegemonía estadounidense en el mundo, una vez que se había percibido un marcado deterioro de su liderazgo en la escena internacional. Durante la administración Reagan se intenta recuperar el terreno perdido en los años anteriores, para lo cual se identifican una serie de objetivos que debían ser atacados a fin de contener la tendencia negativa para los intereses norteamericanos.

De esta manera, se señala a la expansión soviética como el elemento principal a contener para recuperar la influencia de los Estados Unidos en el mundo. Reagan calificó a la Unión Soviética como el "imperio del mal" al que había que oponerse y enfrentar con todos los medios a fin de preservar al mundo libre de esa amenaza. A consecuencia de ello, se retorna en los ochentas a los rígidos esquemas de la guerra fría, caracterizados por el enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética en el plano internacional.

Las fuertes presiones ejercidas por los Estados Unidos contra el gobierno sandinista de Nicaragua, que se manifestaron a través del bloqueo económico y el financiamiento a los grupos contrarrevolucionarios, fueron en este período un constante foco de tensión internacional. Por otra parte, la presencia de las tropas soviéticas en Afganistán representó asimismo un campo para el enfrentamiento diplomático entre ambas superpotencias.

Con respecto a Irán, el triunfo de la revolución islámica en 1979 puso fin a la relación cordial sostenida por Washington con la monarquía de ese país.

Irán representaba un factor determinante en la estrategia norteamericana de abastecimiento de energéticos, por lo que la llegada del nuevo gobierno antimperialista fue considerada como una pérdida sustancial por el gobierno de los Estados Unidos.

Estos acontecimientos generaron rápidamente un clima de tensión y enfriamiento en las relaciones soviético-norteamericanas, lo cual repercutió en el ámbito de la política internacional, ya que se cancelaron oportunidades de avance en las negociaciones de diversos conflictos, así como en las conversaciones sobre reducción de armamentos. Por otro lado, se revitalizó la carrera por alcanzar la supremacía militar entre las superpotencias, a raíz de lo cual surgió el proyecto de la Iniciativa de Defensa Estratégica, instrumento con el que Reagan pretendía crear un escudo anti-misiles en el espacio. El proyecto de la Iniciativa de Defensa Estratégica constituía un sistema a base de espejos ubicados en diferentes órbitas espaciales que estarían sincronizados con estaciones terrenas de rayo laser, el cual a la velocidad de la luz, tendría la capacidad para destruir cualquier misil soviético y desactivar sus cabezas nucleares. Durante 1985 este fue un tema candente en las pláticas sobre desarme que detuvo todo avance en las negociaciones.

Los organismos internacionales fueron uno de los escenarios en los que los efectos negativos de la guerra fría se manifestaron con mayor intensidad. En dichos foros, el gobierno norteamericano inició una ofensiva destinada a revertir las tendencias que, desde su punto de vista, repercutían desfavorablemente en los intereses de los Estados Unidos. Para justificar una serie de medidas que emprendería en contra de la ONU, la administración Reagan acusó a ésta de haberse convertido en un foro de promoción de los intereses soviéticos con el respaldo de los países del tercer mundo.

La estrategia norteamericana en contra de las Naciones Unidas consistió en golpear a la Organización en el área presupuestaria, la cual constituye la base de su financiamiento y representa un rubro en el que los Estados Unidos mantienen una influencia decisiva al participar con una cuota equivalente al 25% del presupuesto de la ONU.

De esta manera, los Estados Unidos procedieron a la retención de sus pagos a la Organización, provocando una crisis financiera sin precedente en la ONU.

Los Estados Unidos exigían la realización de profundas transformaciones en el aparato burocrático-administrativo de las Naciones Unidas, como condición para reiniciar el pago de sus contribuciones. Organismos especializados como la FAO y la UNESCO fueron acusados de excesiva politización en sus debates y programas, y el gobierno estadounidense amenazó con retirarse de ellos si no se producía una reorientación en sus objetivos. Para junio de 1988 la ONU se encontró al borde de la parálisis debido a la falta de recursos económicos. En aquella ocasión, el Secretario General advirtió que:

"La Organización de las Naciones Unidas está en quiebra y podría verse obligada a cerrar sus puertas en octubre o noviembre de este año. Debido a su falta de solvencia, la Organización tendrá que cesar sus operaciones y no estará en condiciones de cumplir los compromisos asumidos con sus Estados miembros y el personal". (45)

La FAO y la UNESCO, por su parte, tuvieron que hacer severos recortes en sus programas de cooperación:

"El Congreso de Estados Unidos, al alegar la mala situación económica del país, aunque financia con cientos de millones de dólares a los contras nicaragüenses...ha suspendido sus aportes a las Naciones Unidas, de las cuales Estados Unidos es miembro fundador. Como es sabido, el palacio de vidrio, sede central de la ONU, se encontró ante la amenaza de no poder pagar los sueldos de los funcionarios, la UNESCO (organismo para la defensa de la cultura) está paralizada y al borde de la quiebra y lo mismo sucede con otros organismos dependientes de la ONU...de este modo la FAO se encuentra obligada a suspender proyectos y actividades, en el mismo momento en que la población mozambiqueña, por ejemplo, o sea 7 millones de personas, se encuentran al borde de la muerte por inanición y en que la sequía amenaza la vida de millones de personas en Etiopía y Eritrea..." (46)

Como se ve, el panorama político internacional durante la mayor parte de los ochentas estuvo caracterizado por constantes tensiones que dificultaron el entendimiento y la convivencia pacífica en la sociedad internacional. Sin embargo, en el transcurso de la segunda mitad de la década tuvieron lugar algunos acontecimientos que produjeron un cambio significativo en el escenario mundial.

(45) "La ONU en quiebra, dice Javier Pérez de Cuellar". En UNO MAS UNO. 17-Nov-1988, p.19

(46) ALMEYRA Guillermo. "La guerra de E.U. contra la ONU". En UNO MAS UNO. 20-Ene-1988, p.19

3.1.1 La Nueva Etapa de Distensión y su Relación con la Solución de Conflictos Internacionales.

Con el arribo de Mijail Gorbachov al poder en la URSS en marzo de 1985, se inicia una etapa en la que tienen lugar profundas transformaciones en la vida económica, política y social de la Unión Soviética, las cuales generan una reestructuración del esquema de relaciones sociales al interior de ese país. Dichas transformaciones tuvieron un fuerte impacto en el ámbito internacional, donde se produjeron una serie de movimientos que alteraron nuevamente la relación Este-Oeste, ya que hubo, en términos generales, un acercamiento de las potencias occidentales hacia el gobierno de Gorbachov, abriendo canales de cooperación que representaron el descongelamiento de la guerra fría y la transición hacia un periodo de distensión que influiría en el terreno de la paz y la seguridad internacionales.

En efecto, con Gorbachov tienen lugar una serie de reformas que rompen radicalmente con los esquemas tradicionales instaurados en la Unión Soviética desde la era estalinista. En el marco de dichas transformaciones se generan en la Unión Soviética algunos fenómenos como el surgimiento de formas de producción propias de una economía de mercado, la apertura de los medios de información, la democratización en la elección de algunos niveles directivos del Partido Comunista, la promoción de la paz y el desarme como norma de política exterior, así como el respeto al principio de la libre determinación de los pueblos, afectando incluso con esto último su relación con los integrantes del bloque socialista. Todas estas manifestaciones de cambio fueron acogidas con beneplácito por la opinión pública internacional.

Los nuevos acontecimientos propiciaron un clima de entendimiento entre las superpotencias, y hacia el final de su mandato, el gobierno de Reagan asumió una postura más flexible en sus acciones de política exterior. Para septiembre de 1988, Reagan dió instrucciones de saldar todas las deudas del gobierno norteamericano con las Naciones Unidas por considerar que la Organización se había reformado lo suficiente y estaba desempeñando un papel destacado en la preservación de la paz internacional. De igual manera, se reactivaron las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión

Soviética sobre reducción de armamentos con resultados positivos.

La nueva etapa de distensión, inaugurada en el transcurso de la segunda mitad de los ochentas, tuvo efectos inmediatos en el foro de las Naciones Unidas, donde mejoró sustancialmente el debate parlamentario sobre algunos temas trascendentales de la agenda internacional. Durante este periodo, la ONU obtiene importantes logros diplomáticos que redundan en la solución de conflictos internacionales.

En 1988, bajo la mediación de las Naciones Unidas, se firman los acuerdos de Ginebra sobre Afganistán, mediante los cuales se pone fin al conflicto en ese país y se establecen las condiciones para la salida de las tropas soviéticas estacionadas desde 1979. En ese mismo año, se negocia la firma de un acuerdo entre Irán e Irak para poner fin a la guerra de ocho años entre ambos países. Las Naciones Unidas acuerdan el envío de una Fuerza de paz para monitorear el cese al fuego y el retiro de las tropas.

En 1989 se consolida el proceso de independencia de Namibia y las Naciones Unidas supervisan el proceso electoral mediante el cual el pueblo namibiano elige libremente a sus autoridades. Por otra parte, durante este mismo periodo se reinician las pláticas para solucionar el conflicto chipriota y se vislumbran mejores perspectivas para lograr la paz en Kampuchea. Asimismo, cabe destacar que las Naciones Unidas desempeñaron una importante labor de mediación en la consecución de los acuerdos que permitieron hacer viable una solución negociada al conflicto centroamericano.

La obtención de estos logros fue posible gracias a la disposición de las superpotencias, quienes coincidieron en el interés de encontrar vías de solución a los conflictos referidos. Sin embargo, fueron también el resultado de una compleja labor de negociación diplomática desempeñada por el Secretario General, quien contribuyó a intensificar los contactos y facilitar el diálogo entre las partes en conflicto. A esto último hay que añadir la participación del resto de los Estados miembros de las Naciones Unidas, que durante estos años utilizaron de manera efectiva a la Organización como instrumento para la preservación del orden internacional. Así, la convergencia de estos elementos permitió a la ONU ejecutar acciones de mantenimiento de

paz, cuyo éxito se debió al respaldo otorgado por la sociedad de Estados a la propia Organización.

3.2 Surgimiento de Cuatro Nuevas Operaciones de Mantenimiento de Paz.

Durante la década de los ochentas las Naciones Unidas desplegaron grandes esfuerzos diplomáticos a fin de obtener soluciones pacíficas en diversos conflictos internacionales. Como resultado de intensos procesos de negociación, fueron establecidas cuatro nuevas operaciones de mantenimiento de paz que contribuyeron a estabilizar la situación en diferentes regiones del mundo.

De esta manera, fueron conformadas la Misión de Buenos Oficios para Afganistán y Pakistán (UNGOMAP), el Grupo Militar de Observación para Irán-Irak (UNIMOG), el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición en Namibia (GANUPT), y el Grupo de Observación para Centroamérica (ONUCA), cuyo origen y desempeño revisaré a continuación.

3.2.1 La Misión de Buenos Oficios para Afganistán y Pakistán (UNGOMAP).

Con la penetración de tropas soviéticas al territorio afgano el 27 de diciembre de 1979, se inicia un conflicto que influiría en la política internacional a lo largo de los ochentas. La presencia de fuerzas extranjeras en Afganistán durante un decenio fue el resultado de la incapacidad del régimen de Kabul para enfrentar con éxito a una fuerte oposición de movimientos nacionalistas que, agrupados en la Alianza Islámica para la Liberación de Afganistán, se manifestaron en contra de los cambios ocurridos en el país desde la llegada del nuevo gobierno af-

gano. Dicho gobierno, de tendencia socialista, había sido establecido en 1978 en reemplazo de la monarquía.

En tales circunstancias, con el objeto de proteger al gobierno aliado, la Unión Soviética declaró que Afganistán había pasado a formar parte de la comunidad de Estados socialistas, por lo que una vez que el régimen de Kabul hubo perdido el control de la situación interna y su caída pareció inminente, las tropas soviéticas penetraron en el territorio afgano con la intención de fortalecer la resistencia del gobierno ante los grupos rebeldes que amenazaban con tomar el poder.

Es así como quedaron delineadas las características de un conflicto en el que estaban involucrados el propio Afganistán, la Unión Soviética y también Pakistán, desde donde se apoyaba al movimiento de liberación. Debido a que los grupos rebeldes recibían el apoyo de los Estados Unidos, el conflicto se insertaba en la confrontación Este-Oeste.

A partir del 5 de enero de 1980 el Consejo de Seguridad de la ONU inició una serie de reuniones para examinar la situación en Afganistán, sin que se lograra emitir una resolución debido a la falta de unanimidad entre los miembros permanentes. En base al artículo 12 de la Carta de San Francisco, el asunto fue remitido a la Asamblea General, la cual examinó el tema en sesión de emergencia celebrada el 14 de enero del mismo año. En dicha reunión, la Asamblea General adoptó la resolución ES-6/2, mediante la cual deploró la intervención armada en Afganistán e hizo un llamado a todos los Estados para que respetaran la soberanía, la integridad territorial, la independencia política y la condición de país no alineado del Afganistán. Pidió además el retiro inmediato, incondicional y total de las tropas extranjeras, e instó a todas las partes a prestar su ayuda para establecer las condiciones necesarias para el regreso voluntario de los refugiados afganos a sus hogares.

Entre abril y agosto de 1981 Javier Pérez de Cuellar, en calidad de Representante Personal del Secretario General, realizó dos viajes a Kabul e Islambad con el objeto de efectuar consultas con altos funcionarios de ambos gobiernos en busca de una solución al conflicto. En enero de 1982, Pérez de Cuellar, fue elevado al cargo de Secretario General de la ONU y éste a su vez designó al Subsecretario General para Asuntos Políticos Especiales, Diego Cordovéz, como su sucesor en las negociaciones sobre Afganistán.

Cordovéz emprendería a lo largo de seis años una ardua labor diplomática (diplomacia viajera), que paulatinamente iría despejando el camino para la consolidación de un acuerdo de paz. Durante sus primeras entrevistas con los representantes de los gobiernos en conflicto los temas principales a tratar fueron el retiro de las tropas extranjeras, la no interferencia en los asuntos internos de los Estados, las garantías internacionales y el retorno voluntario de los refugiados a sus hogares.

Para mediados de 1982, Cordovéz logró establecer un mecanismo de conversaciones indirectas con los gobiernos de Afganistán y Pakistán, las cuales tenían lugar en Ginebra, y fue hasta agosto de 1984 cuando el avance en las negociaciones permitió que las delegaciones de ambos países se aproximaran en sus discusiones bajo la mediación del Representante del Secretario General.

En 1985 las partes acordaron que la solución política fuera implementada a través de cuatro instrumentos a fin de cubrir todos los aspectos que incidían en el conflicto. Durante ese año se consolidaron dos acuerdos bilaterales relativos a los principios de la relación afgano-pakistaní y al retorno voluntario de refugiados. En esta etapa de la negociación, la declaración sobre garantías internacionales que involucraba a los gobiernos de Estados Unidos y la Unión Soviética fue enviada a éstos con el objeto de que formularan sus observaciones.

Para mayo de 1986, los cuatro instrumentos que constituían la vía hacia la paz en Afganistán fueron discutidos por vez primera en Ginebra por las delegaciones de Afganistán y Pakistán, quienes los aceptaron en términos generales aunque permanecían dos cuestiones sin resolver: la implementación de los acuerdos y el plazo para el retiro de tropas. En diciembre de ese mismo año, durante una visita de Cordovéz a la zona del conflicto, se resolvió el problema de la asistencia para la implementación, mientras la negociación sobre el plazo de retiro continuó estancada.

En los meses de febrero y marzo de 1987 continuaron las negociaciones y el plazo propuesto de retiro se redujo de 45 a 11 meses. En septiembre se acordó una nueva reducción del plazo a tan sólo 9 meses. A principios de 1988 Cordovéz efectuó un nuevo recorrido por Washington, Moscú, Islamabad y Kabul con el objeto de afinar los detalles de los acuerdos. Finalmente, el 8 de abril de ese año, el Mediador

de la ONU anuncia que los instrumentos para la solución del conflicto están comple-
tos y abiertos a la firma de las partes.

La firma de los acuerdos sobre Afganistán, el 14 de abril de 1988,
marcan la finalización de:

"...uno de los procesos de negociación más complejos, delicados y
prolongados de la historia". (47)

Los acuerdos constaban de cuatro partes y se referían a las siguientes
cuestiones:

- No intervención entre Afganistán y Pakistán.- Acuerdo bilateral de 5 artículos entre ambos países relativo a las relaciones mutuas. Conforme a sus disposiciones, las partes se comprometieron a conducir sus relaciones en estricto cumplimiento del principio de no intervención.
- Garantías internacionales.- Declaración de 7 párrafos firmada por Estados Unidos y la Unión Soviética en apoyo a la solución del conflicto, mediante la cual estos países se comprometieron a abstenerse de cualquier forma de intervención en los asuntos internos de Afganistán y Pakistán, y a respetar los acuerdos alcanzados por esos dos países.
- Retorno voluntario de refugiados.- Acuerdo bilateral de ocho artículos entre Afganistán y Pakistán que establece las condiciones para el regreso voluntario de refugiados. Se acuerda el establecimiento de comisiones conjuntas para coordinar y supervisar las operaciones de repatriación de refugiados afganos.
- Retiro de tropas.- Acuerdo de 8 puntos firmado por las partes en conflicto y los Estados garantes, mediante el cual se estableció un programa para el retiro de tropas extranjeras de Afganistán. La mitad de las tropas deberían salir en un periodo de tres meses a partir del 15 de mayo de 1988, y las restantes en un lapso de seis meses.

(47) NACIONES UNIDAS. "Four part Afghanistan Agreement signed in Geneva". En UN Chronicle. Jun-1988, vol.XXV, No.2, p.4

La asistencia para la implementación de los acuerdos fue una tarea que recayó, en gran medida, en la Organización de las Naciones Unidas, a la cual correspondería supervisar el retiro de tropas y vigilar la estricta observancia de los acuerdos. Para hacer frente a dicho compromiso, la Organización decidió el establecimiento de una operación de mantenimiento de paz, a la que se denominó Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas para Afganistán y Pakistán (UNGOMAP).

Para poner en funcionamiento a la UNGOMAP se reclutaron 50 oficiales pertenecientes a distintas operaciones de las Naciones Unidas en Medio Oriente, quienes fueron enviados a Kabul e Islamabad como primera fase de la aplicación del acuerdo de paz. Durante el periodo de retiro de tropas, los oficiales de UNGOMAP se encargarían de investigar las denuncias de infracciones y vigilar otros aspectos del convenio. Al respecto, Diego Cordovéz señaló que:

"...se organizarían con arreglo a un criterio funcional grupos de observadores de gran movilidad a fin de atender las necesidades específicas de situaciones concretas". (48)

La UNGOMAP se configuró en base a contingentes provenientes de diez Estados miembros de la ONU: Austria, Canadá, Dinamarca, Fidji, Finlandia, Ghana, Irlanda, Nepal, Polonia y Suecia. En efecto, una de las características de esta operación de mantenimiento de paz fue el grado de movilidad de sus grupos de observación, los cuales se desplazaban a través del territorio afgano en cumplimiento de sus funciones de supervisión.

El 15 de mayo de 1988, los oficiales de la UNGOMAP verificaron el comienzo del retiro de las tropas soviéticas de Afganistán. Más adelante se informó que hasta el 10 de agosto las tropas soviéticas habían entregado a las fuerzas armadas afganas 10 de las 18 guarniciones que permanecieron bajo su control, mientras 8 guarniciones situadas en 5 de las 32 provincias de Afganistán continuaban bajo el control de las fuerzas extranjeras. Por otra parte, en la región de Hayratan, que era empleada como punto de cruce fronterizo para el retiro de las tropas, mantenían asimismo posiciones las fuerzas extranjeras.

Durante este periodo existieron denuncias de ambas partes sobre violaciones a los acuerdos de paz. Ante esto, las Naciones Unidas efectuaron consultas con

(48) CORDOVEZ Diego. "Comienzo aplicación de Acuerdo relativo al Afganistán". En Crónica ONU. Oct-1988, No.3, p.36

Los gobiernos de Kabul e Islamabad con resultados que permitieron restablecer las condiciones indispensables de entendimiento para garantizar el cumplimiento de los acuerdos.

Finalmente, el 15 de febrero de 1989, culminó el proceso de retiro de las tropas extranjeras destacadas en Afganistán con la salida de las últimas unidades del ejército soviético. La UNGOMAP expresó su satisfacción por el cumplimiento de las disposiciones de los Acuerdos de Ginebra y el respeto al calendario de retiro establecido, en cuya primera fase salieron de Afganistán 50,183 soldados soviéticos en un lapso de tres meses, y en la segunda fueron evacuados 50,100 efectivos en seis meses. La UNGOMAP cumplió con sus funciones de supervisión de la retirada de tropas en ambos periodos, de conformidad con su mandato. (48 bis)

En términos generales, puede decirse que la UNGOMAP desempeñó sus tareas de supervisión en un clima de relativa estabilidad, aunque es cierto que las frecuentes violaciones de los acuerdos fueron un factor de desestabilización que propició una atmósfera de tensión en la zona del conflicto. Por ello mismo, la participación de la UNGOMAP fue importante al constituirse en mecanismo de verificación con respaldo internacional aceptable para las partes en disputa.

La UNGOMAP fue el recurso que hizo posible que se avanzara en la delicada cuestión de la implementación de los Acuerdos de Ginebra, el cual había sido un asunto muy discutido durante las negociaciones. A través de ella las Naciones Unidas fortalecieron su posición como instrumento de pacificación, interponiendo una instancia neutral en el conflicto, cuyo objetivo esencial residía en el respeto escrupuloso a los acuerdos de paz.

El establecimiento de la UNGOMAP representa el punto culminante de un intenso proceso de pacificación en el que la Organización de las Naciones Unidas, contando con el respaldo de los Estados miembros, pudo ejecutar con éxito sus funciones de mantenimiento de paz. El mandato del UNGOMAP concluyó el 15 de marzo de 1990, fecha en la que Javier Pérez de Cuellar estableció la Oficina del Secretario General en Afganistán y Pakistán (OSGAP), con objeto de dar continuidad a la misión de buenos oficios.

(48 bis) NACIONES UNIDAS. "Termina a tiempo retiro de tropas soviéticas del Afganistán". En Crónica ONU. Jun-1989, vol. XXVI, No.2, pp.20-21

3.2.2 El Grupo Militar de Observación para Irán-Irak (UNIMOG).

El desencadenamiento de la guerra entre Irán e Irak el 22 de septiembre de 1980, planteó un nuevo reto para la Organización de las Naciones Unidas en sus obligaciones de preservación de la paz internacional. En esa fecha, las fuerzas armadas iraquíes atacaron objetivos militares iraníes como continuación de las rivalidades surgidas entre los gobiernos de ambos países. La guerra fue la consecuencia de una mezcla de disputas religiosas, problemas fronterizos y lucha por la supremacía en el mundo islámico. Como resultado de ese primer ataque, las fuerzas de Irak ocuparon una zona importante del territorio iraní. Ante estos hechos, la ONU emprendió esfuerzos encaminados a obtener una solución negociada al conflicto, los cuales conducirían al establecimiento de una operación de mantenimiento de paz.

Recién iniciada la guerra, el Consejo de Seguridad asumió las funciones de mantenimiento de paz que le asigna la Carta de las Naciones Unidas y emitió la resolución 479 del 28 de septiembre de 1980, mediante la cual exhortó a un arreglo del conflicto y aprobó el ofrecimiento de mediación formulado por el Secretario General.

Durante los meses que siguieron al inicio de la conflagración, las Naciones Unidas continuaron buscando vías de solución pacífica que permitieran un entendimiento entre las partes. En noviembre de 1980, el Primer Ministro de Suecia, Olof Palme, fue nombrado Representante Especial del Secretario General para el conflicto Irán-Irak. Palme, viajó de inmediato a la región para efectuar consultas con los gobiernos de Bagdad y Teherán, sin que obtuviera resultados sustantivos en esas primeras gestiones.

En 1983 Irán acusó a Irak de recurrir a ataques militares contra zonas civiles. A efecto de verificar estas denuncias, la ONU estableció una Misión encargada de inspeccionar los sectores civiles que habían sufrido daños debido a la guerra. El informe de la Misión sirvió de base para la resolución 540(1983), mediante la cual el Consejo de Seguridad ordenó poner fin a las operaciones militares contra obje-

tivos civiles. En la misma resolución, el Consejo pidió al Secretario General que continuara sus actividades de mediación con las partes interesadas a fin de lograr un arreglo general, y que celebrara consultas sobre los medios de mantener y verificar la cesación de hostilidades, incluyendo el posible envío de observadores de las Naciones Unidas.

Para 1985, habían surgido nuevas situaciones que hicieron más complejo el conflicto. La cuestión de los prisioneros de guerra fue un asunto que provocó graves tensiones entre los contendientes. El incidente ocurrido en el campo de Gorgan el 10 de octubre de 1984, en el que guardias iraníes abrieron fuego contra prisioneros de guerra iraquíes en presencia de un equipo del Comité Internacional de la Cruz Roja, provocó una fuerte reacción del gobierno iraquí, quien solicitó a las Naciones Unidas la investigación de las condiciones en que se encontraban los prisioneros de guerra. La ONU estableció una Misión de tres miembros que visitó Irán e Irak y logró establecer acuerdos con ambos gobiernos y con el Comité Internacional de la Cruz Roja sobre tratamiento de prisioneros.

Por otra parte, continuaron registrándose ataques iraquíes en contra de sectores civiles de Irán, y fueron también frecuentes los ataques contra barcos mercantes de países neutrales en las aguas del Golfo Pérsico. Un especialista enviado por el Secretario General a la región del conflicto en abril de 1985, confirmó asimismo el empleo de armas químicas en la guerra Irán-Irak.

En el mismo mes de abril, el Secretario General realizó un viaje a Teherán y Bagdad con el objeto de revisar de cerca las condiciones del conflicto. En esa oportunidad, Pérez de Cuellar se entrevistó con representantes de los dos gobiernos e informó que:

"...había motivo de optimismo en sus discusiones con ambas partes, agregando que sería irrealista ignorar la profunda desconfianza existente entre las dos partes. Aunque las posiciones de ambos países permanecen apartadas, dijo, existe una base real para continuar con los esfuerzos que acerquen al propósito de la paz". (49)

El Secretario General propuso que el Consejo de Seguridad invitara a ambos países a participar en un nuevo examen de todos los aspectos del conflicto.

(49) NACIONES UNIDAS. "Secretary General has wide-ranging discussions in Teheran and Baghdad". En UN Chronicle. 1985, vol. XXII, No.5, p.26

Mientras se avanzaba en las negociaciones, la obligación de las Naciones Unidas consistía en amortiguar los efectos de la guerra en cuestiones tales como los ataques a la población civil, el uso de armas químicas, el tratamiento de prisioneros de guerra, y la libertad de navegación y aviación civil, temas que se continuaron examinando con los representantes de los países en conflicto.

A mediados de 1986 continuaban imperando las condiciones de violencia en el conflicto, y las partes beligerantes no acataban los ordenamientos de las Naciones Unidas que instaban a una solución pacífica de la controversia. Como resultado de la prolongación de los combates, las fuerzas iraníes habían logrado penetrar en territorio iraquí, emprendiendo una fuerte ofensiva contra el este de Basora y la región del Shatt al Arab.

El 24 de febrero de 1987, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 582, mediante la cual pidió a los gobiernos de Irán e Irak un inmediato cese al fuego, la terminación de todas las hostilidades en tierra, mar y aire, y el retiro sin demora de todas las tropas hasta las fronteras internacionales reconocidas. Ambos países fueron instados a someter a la mediación o a cualquier otra forma de solución pacífica todos los aspectos del conflicto.

En la misma resolución 582, el Consejo de Seguridad deploró la violación de las normas del derecho humanitario internacional, en particular de las disposiciones contenidas en el Protocolo de Ginebra de 1925. El Consejo pidió completar un acuerdo sobre intercambio de prisioneros de guerra y exhortó a todos los Estados a abstenerse de ejecutar cualquier acción que pudiera conducir a la escalada y ampliación del conflicto.

En esta etapa de la negociación, el problema básico consistía en la no coincidencia de las propuestas de los representantes de los dos países, hecho que dificultaba la adopción de puntos de entendimiento para la conformación de un acuerdo global. Mientras tanto, la iniciativa de la guerra había pasado a manos del ejército iraní, y el gobierno de Irak se quejaba de que el Consejo de Seguridad no asumía una postura de condena a la continuación de los ataques por parte de Irán.

En el transcurso de 1987, el Secretario General continuó efectuando consultas con los representantes de ambos países, a efecto de despejar el camino

para la consolidación de un acuerdo de paz. Durante las conversaciones surgió un tema delicado que obstaculizaría el avance en el proceso de negociación: la determinación sobre la responsabilidad de la guerra. Respecto a este punto, Irán insistía en que el Consejo debía condenar a Irak como la parte responsable del inicio de la guerra. Por su parte, Pérez de Cuellar era partidario de someter el asunto a un comité establecido por el propio Consejo de Seguridad, que deslindara dicha responsabilidad. El Secretario General consideraba que:

"Si la cuestión de quien comenzó la guerra actúa como un nudo que obstaculice la mediación, ¿no es acaso el tiempo de cortar ese nudo sometiendo el asunto a una determinación imparcial?". (50)

Para esos momentos, el gobierno de Irak había dado ya muestras de inclinarse hacia una solución pacífica que pusiera fin a la guerra, mientras que Irán continuaba su ofensiva contra Irak. El objetivo esencial de los esfuerzos diplomáticos era la obtención de:

"...el más rápido posible acuerdo de cese al fuego con el objeto de abrir el camino hacia la terminación de este destructivo conflicto y del creciente peligro de su expansión". (51)

En 1988, transcurridos ocho años de conflicto, el Consejo de Seguridad deploró nuevamente la escalada de las hostilidades, en particular de los ataques contra objetivos civiles y ciudades que seguían perpetrándose, provocando muchas pérdidas humanas. En abril y mayo de ese año, el Secretario General envió una nueva Misión de dos expertos para examinar a las víctimas de ataques con armas químicas, una vez que Irán acusó a Irak de utilizar este tipo de armamento en el sector Halabja, donde resultaron heridos los propios soldados iraquíes. Irán, por su parte, reportó la muerte de 5,000 personas a consecuencia del empleo de armas químicas.

La resolución 598, adoptada por el Consejo de Seguridad en julio de 1987, llegaría a convertirse finalmente en el instrumento clave para la consolidación de la paz. En dicha resolución, aprobada por unanimidad, el Consejo reiteró el orden de cese inmediato al fuego y terminación de todas las actividades militares en la región, así como de retiro de las tropas a las fronteras internacionales reconoci-

(50) PEREZ DE CUELLAR Javier. "Secretary General suggests Security Council ministerial-level meeting to explore Iran-Iraq situation". En UN Chronicle. May-1987, vol. XXIV, No.2, p.12

(51) Idem. p.14

dad, y determinó el envío de una Misión de observación de las Naciones Unidas para supervisar aquellas acciones. A su vez, el Secretario General invitó a los presidentes de Irán e Irak a enviar emisarios especiales para consultas intensivas.

Después de un arduo proceso de negociación en el que las Naciones Unidas intervinieron como instancia mediadora, las partes en conflicto acordaron el cese de las hostilidades. El 9 de agosto de 1988, el Secretario General Pérez de Cuellar anunció que a partir del 20 de agosto de ese año entraría en vigor el acuerdo de cese al fuego en la guerra Irán-Irak. En esa misma fecha, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 619(1988), mediante la cual estableció el Grupo Militar de Observación de las Naciones Unidas para Irán-Irak (UNIMOG).

Pocas horas después de la creación de la UNIMOG, estuvieron listos contingentes de 26 países para conformar la operación. De inmediato, una unidad de avanzada de dicha Fuerza se dirigió a la zona del conflicto. Se trasladó también a un equipo técnico comandado por el Jefe de Estado Mayor de la ONUVT, para planear los detalles de la implementación del cese al fuego. En los días siguientes, el resto de la UNIMOG, compuesta por 350 oficiales, ocupó puestos de observación a lo largo de los 1,200 kilómetros de la frontera entre Irán e Irak. El mandato de la UNIMOG, conforme a la resolución del Consejo de Seguridad, comprendía la supervisión del cese al fuego y del retiro de las tropas hasta las fronteras internacionalmente reconocidas. El Mayor General Slavko Jovic, de Yugoslavia, fue designado Jefe del Grupo Militar de Observación.

El primer problema al que se enfrentó la UNIMOG fue el de su financiamiento, ya que el periodo de crisis económica por el que atravesaba la Organización en esa época, impedía destinar recursos para la operación de mantenimiento de paz. La Asamblea General se reunió para examinar el problema y aprobó 35,7 millones de dólares para los tres primeros meses de actividad de la UNIMOG. De esta cantidad, correspondió a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad aportar 20,6 millones de dólares; los países desarrollados no miembros del Consejo contribuyeron con 14,1 millones de dólares, y la cantidad restante fue sufragada por los países en desarrollo. La Asamblea solicitó asimismo a los Estados miembros que efectuaran contribuciones voluntarias en efectivo y en servicios y suministros, a fin de poder llevar adelante la misión de paz. Se calculó que el primer periodo de seis meses de servicio de la UNIMOG tendría un costo de 74 millones de dólares.

De esta manera, la Fuerza de paz de 350 efectivos estuvo integrada por unidades de los siguientes países: Argentina, Australia, Austria, Bangladesh, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Ghana, Hungría, India, Irlanda, Italia, Kenia, Malasia, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Perú, Polonia, Senegal, Suecia, Turquía, Uruguay, Yugoslavia y Zambia. Desde su arribo a su zona de operaciones, la UNIMOG se erigiría en instancia de investigación de violaciones al acuerdo de cese al fuego, y procuraría prevenir, mediante la negociación, cualquier alteración de las condiciones de seguridad, una vez que los ejércitos se hubieran retirado hasta sus fronteras. La UNIMOG estableció dos bases de operación, una en Bagdad y otra en Teheran. Para facilitar los traslados entre ambas bases, el gobierno suizo puso a disposición de las Naciones Unidas un avión "Jet Stream 31".

Conforme al calendario establecido, el 25 de agosto de 1988 se iniciaron en Ginebra las rondas de conversaciones entre Irán e Irak en busca de un acuerdo de paz. Los problemas que en un principio se presentaron se referían a las etapas para el retiro de las tropas y a la determinación de los límites en el Shatt al Arab. Para dar seguimiento a las negociaciones, el Secretario General designó al Sr. Jan K. Eliasson, Representante Permanente de Suecia ante la ONU, como su Representante Personal en las discusiones sobre la aplicación de la resolución 598.

En febrero de 1989, el Secretario General sostuvo una reunión con los Ministros de Relaciones Exteriores de Irán e Irak para examinar los esfuerzos relativos a la aplicación de la mencionada resolución. Las conversaciones entre los representantes de ambos gobiernos, auspiciadas por las Naciones Unidas y coordinadas por Eliasson, continuaron hasta mediados de 1989. En este periodo hubo controversias en cuanto a la fecha de retiro de tropas y la apertura a la navegación del estrecho de Shatt al Arab, temas sobre los que las delegaciones participantes sostenían diferentes puntos de vista.

Por otro lado, en el mismo mes de febrero de 1989, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 631, mediante la cual renovó el mandato de la UNIMOG, cuyas tropas ya habían sido desplegadas a ambos lados de la frontera irano-iraquí. Hasta el 20 de enero, la UNIMOG había registrado alrededor de 2,000 denuncias de supuestas violaciones al acuerdo de cese al fuego. La mayor parte de estas denuncias se debía a razones de escasa importancia y las investigaciones efectuadas por los ofi-

ciales de la Misión de las Naciones Unidas habían permitido confirmar la cuarta parte de ellas.

Las actividades desempeñadas por la UNIMOG en su zona de operaciones, en apego al principio de imparcialidad, condujeron a que la fuerza de paz se ganara rápidamente la confianza de las partes. Este hecho tuvo como resultado que en poco tiempo disminuyera considerablemente el número de denuncias de violaciones al acuerdo de cese al fuego.

En su primera etapa, la UNIMOG enfrentó una serie de dificultades de tipo operativo debido a que el gobierno de Irán no le concedió las facilidades indispensables para el cumplimiento de sus tareas. Las Naciones Unidas debieron negociar con las autoridades de ese país para que se otorgaran a la UNIMOG libertad de circulación y de uso de satélites de comunicación en territorio iraní, así como los permisos aduaneros correspondientes para introducir el equipo e instrumentos necesarios en su desempeño. La falta de estas garantías tuvo un efecto negativo en la capacidad de la UNIMOG para cumplir con su mandato.

Debido al respaldo de los Estados miembros y a su importante contribución para el relajamiento de las tensiones en la región, la UNIMOG ha permanecido en servicio por decisión del Consejo de Seguridad de la ONU. Dicha Fuerza de mantenimiento de paz ha seguido enfrentando serias restricciones que han dificultado el cumplimiento de sus funciones. A pesar de ello, la UNIMOG ha sido capaz de mantener un clima de estabilidad en su zona de operaciones.

Tomando en consideración las graves circunstancias en que se desarrolló la guerra Irán-Irak (utilización de armas químicas, ataques a la población civil, violación de las normas internacionales sobre tratamiento de prisioneros de guerra, etc.), puede afirmarse que el proceso de negociación dirigido por las Naciones Unidas, aunado a la labor desempeñada por la UNIMOG en la zona del conflicto, reafirmaron a la Organización y a sus operaciones de mantenimiento de paz como instrumentos de primer orden en el esquema mundial de seguridad colectiva.

Es importante destacar que la concertación del cese al fuego a partir de agosto de 1988, no significó la solución de las tensiones en la región, ya que con-

tinuaron ocurriendo hechos aislados que impidieron el completo restablecimiento de las condiciones de paz. De esta manera, la importancia de la UNIFMOG reside en el hecho de que su presencia fue un acontecimiento que contribuyó a la terminación de los enfrentamientos entre los beligerantes.

Una vez más, el operativo de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas cumplió como instrumento para la implementación de las disposiciones de un acuerdo de cese al fuego. El carácter de imparcialidad de dichos operativos, subrayado a lo largo de este estudio, se convirtió nuevamente en el factor decisivo para que la UNIFMOG fuera aceptada como agente de verificación en la zona del conflicto.

Desde una perspectiva más amplia, cabe mencionar que el despliegue de la UNIFMOG en la frontera irano-iraquí, y el desempeño de la UNGOMAP en el conflicto afgano, marcan la etapa de consolidación definitiva del esquema de las operaciones de mantenimiento de paz, las cuales adquieren un amplio reconocimiento en la sociedad internacional como instrumentos para el restablecimiento de la paz.

3.2.3 El Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición en Namibia (GANUPT).

La historia del proceso de independencia de Namibia es, de alguna manera, la historia misma de las Naciones Unidas. Difícilmente puede hallarse un asunto en el que la Organización haya empeñado tantos esfuerzos, como en el de la liberación del anteriormente llamado Territorio del Africa Sudoccidental. Desde su nacimiento, las Naciones Unidas debieron hacer frente a los problemas derivados de la situación de dominio a la que se encontraba sometido dicho Territorio. Durante 45 años la ONU invirtió numerosos recursos en favor de la independencia del pueblo namibiano, lo cual culminaría con la realización de elecciones libres y la conformación de un gobierno autónomo bajo la supervisión de una Fuerza de Observación de las Naciones Unidas.

En 1920, la Sociedad de Naciones otorgó a Sudáfrica la misión de administrar bajo el régimen de Mandato al Territorio del Africa Sudoccidental, antigua colonia alemana. Bajo la administración sudafricana tuvo lugar un proceso en el que la población negra del Territorio fue empujada paulatinamente hacia las zonas desérticas, favoreciendo los asentamientos de población blanca en las zonas más benignas del país. En esas circunstancias permaneció el Africa Sudoccidental hasta 1946, cuando las Naciones Unidas sustituyeron el Mandato de la Sociedad de Naciones por un Acuerdo de Administración Fiduciaria, el cual fue rechazado por Sudáfrica.

Se desató entonces una pugna entre la ONU y el gobierno sudafricano sobre el destino del Territorio del Africa Sudoccidental. La controversia fue sometida a la Corte Internacional de Justicia, órgano que en 1950 emitió una Opinión Consultiva en la que consideró que Sudáfrica continuaba estando ligada a las obligaciones del Mandato respecto al Territorio en cuestión, pero que no estaba obligada a colocarlo bajo el régimen de Administración Fiduciaria. La Corte estableció asimismo que Sudáfrica:

"...tenía que aceptar las funciones de control ejercidas por las Naciones Unidas". (52)

En el transcurso de los años, las condiciones de vida de la población del Africa Sudoccidental fueron haciéndose más difíciles bajo la tutela sudafricana. En 1964 se acelera el proceso de separación racial y la legislación de apartheid:

"...confina a los namibianos negros a reservas pobres y áridas (territorios patrios) y declara que las tierras ricas son exclusivamente blancas". (53)

Para 1966, la Organización Popular del Africa Sudoccidental (SWAPO), inicia la lucha armada en busca de la independencia del Territorio. Por su parte, las Naciones Unidas anulan los derechos de Sudáfrica sobre el Territorio bajo Mandato y asumen la responsabilidad directa de la administración del Africa Sudoccidental, a quien se le da el nombre de Namibia en 1968.

Durante los años siguientes (1969-1971), se suceden una serie de acontecimientos, entre los cuales los más relevantes son la petición formulada por el Con-

(52) SEARA VAZQUEZ Modesto. *Tratado General de la Organización Internacional*. p.195

(53) NACIONES UNIDAS. "Namibia: 100 años de colonia a nación", En *Crónica ONU*. Mar-1989, vol. XXVI, No.1, p.48

sejo de Seguridad para que Sudáfrica se retire del territorio de Namibia, la negativa de Sudáfrica a esa petición, y la declaración de la Corte Internacional de Justicia en el sentido de considerar ilegal la presencia de Sudáfrica en Namibia. Posteriormente, en 1973, la Asamblea General reconoce a la SWAPO como representante auténtica del pueblo namibiano.

En 1976, el Consejo de las Naciones Unidas para Namibia (establecido en 1967), con miras a la emancipación del país, crea un instituto de preparación de namibianos para la conducción del gobierno después de la independencia. En ese mismo año, el Consejo de Seguridad aprueba la resolución 385, en la que pide elecciones libres en Namibia bajo la supervisión de la ONU.

Finalmente, en 1978 el gobierno sudafricano y la SWAPO concertan un plan de independencia para Namibia bajo la supervisión de las Naciones Unidas. Dicho plan tuvo como base una propuesta del Canadá, Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña y la República Federal de Alemania. Como medida de apoyo, el Consejo de Seguridad emitió las resoluciones 431 y 435, mediante las cuales estableció el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición (GANUPT), cuya misión sería la aplicación del referido plan de independencia. Cabe mencionar que durante más de diez años el GANUPT nunca llegó a conformarse en la práctica.

En el periodo comprendido entre los años de 1982 a 1987, surgieron serias dificultades en el seguimiento del proceso, ya que Sudáfrica condicionó la independencia de Namibia al retiro de las tropas cubanas de Angola. Debido a esto, se intensificaron las negociaciones diplomáticas a fin de eliminar los obstáculos hacia la paz. Después de una serie de conversaciones que se prolongaron por ocho meses (abril a diciembre de 1988), y bajo la mediación del gobierno de los Estados Unidos, los representantes de Angola, Cuba y Sudáfrica firmaron acuerdos el 22 de diciembre sobre la retirada de las tropas cubanas de Angola y el logro de la paz en el Africa Sudoccidental. Una Misión de Verificación de las Naciones Unidas fue enviada a Luanda el 3 de enero de 1989 para certificar el cumplimiento de los acuerdos.

Los puntos más sobresalientes del acuerdo tripartito firmado el 22 de diciembre de 1988, se resumen a continuación:

- Aplicación del plan de las Naciones Unidas para la independencia de Namibia a partir del 1º de abril de 1989.

- Retirada de Namibia de todas las fuerzas militares sudafricanas.

- Elecciones libres y justas en Namibia.

- Repliegue al norte y retirada por etapas del contingente de 50,000 efectivos cubanos de Angola, con verificación in situ por las Naciones Unidas.

- Las partes se abstendrán de la amenaza y del uso de la fuerza y asegurarán que sus respectivos territorios no sean utilizados en relación con actos de guerra, agresión y violencia.

- Las partes respetarán la integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras de Namibia.

- Las partes respetarán el principio de la no injerencia en los asuntos internos de los Estados al Sudoeste de África.

- Las partes cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas y resolverán mediante la negociación cualquier diferendo.

FUENTE: NACIONES UNIDAS. Crónica ONU, Mar-1989, vol. XXVI,
No.1, p.36

El 16 de enero de 1989, el Consejo de Seguridad estuvo en posibilidad de declarar oficialmente el inicio del periodo de transición de Namibia hacia la vida independiente. Mediante su resolución 629, el Consejo acogió con beneplácito y apoyó plenamente los acuerdos, e instó a todas las partes a cooperar en su aplicación. En esa misma fecha, el Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General a enviar a Namibia al Grupo de Asistencia de la ONU para el Periodo de Transición.

Por otra parte, en la misma resolución 629, el Consejo fijó el 1º de abril como fecha de inicio del proceso de independencia de Namibia, y pidió al Secretario General que gestionara un cese al fuego oficial entre la SWAPO y Sudáfrica. El Consejo instó además a Sudáfrica a reducir de manera inmediata y sustancial las fuerzas policiales existentes en Namibia, con miras a lograr un equilibrio razonable entre esas fuerzas y el GANUPT.

Inmediatamente se iniciaron los preparativos para lo que sería la más grande operación de paz de las Naciones Unidas desde el establecimiento de la ONU. Se designó al Teniente General Prem Chand, de la India, como Comandante del GANUPT. La fuerza internacional estaría integrada por 4,650 efectivos, divididos en tres batallones de infantería compuestos por 850 oficiales cada uno, además de 350 observadores militares móviles, 1,700 efectivos asignados en logística, y 100 miembros del cuartel general. Se tomó la decisión de mantener un contingente de reserva de 2,350 efectivos, quienes estarían listos para trasladarse a Namibia en caso de que las circunstancias así lo requirieran.

De esta manera, el GANUPT se constituyó como una Fuerza combinada de personal civil y militar, cuyo mandato consistía en supervisar el periodo de transición de doce meses, en el cual se retirarían las tropas sudafricanas, se celebrarían elecciones, y se redactaría una constitución que daría origen al nuevo Estado namibiano. El sector civil del GANUPT se conformó con 2,000 integrantes entre los que se encontraban 800 supervisores electorales y 500 oficiales profesionales de policía. El costo de la operación fue estimado en 416 millones de dólares, de los cuales los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad aportaron el 57%.

A mediados de febrero de 1989 se trasladó a Namibia un grupo de técnicos y personal administrativo de las Naciones Unidas, con el objeto de arreglar los detalles para la llegada de los contingentes del GANUPT. Este grupo de avanzada se encargó de organizar redes de comunicación y transporte, de establecer canales de comunicación con las autoridades locales, y de conseguir los espacios necesarios para la ubicación de oficinas y viviendas del personal del GANUPT.

Durante la primera fase de su operación, el GANUPT se encargaría de asegurar el cese de los combates entre la SWAPO y las fuerzas sudafricanas, así como el retiro de éstas a bases establecidas; debería verificar también la liberación de presos políticos y la derogación de leyes discriminatorias. Las unidades militares del GANUPT se encargarían además de proteger a los refugiados que retornaran al país.

Conforme al calendario establecido, el 1º de abril de 1989 se puso en marcha el plan de independencia para Namibia, y el GANUPT asumió el control de la situación en el país. El 9 de abril, representantes de Angola, Cuba, Sudáfrica, Estados Unidos y la URSS firmaron la Declaración de Monte Etjo, mediante la cual se pidió a las fuerzas de la SWAPO que abandonaran Namibia por determinados puntos fronterizos bajo la supervisión del GANUPT, para estacionarse en bases situadas al norte del paralelo 16, en Angola. En la misma Declaración se pidió al Secretario General que tomara las medidas apropiadas para:

"...el despliegue más rápido y completo del GANUPT de manera que pudiera desempeñar su mandato en la forma más amplia y eficaz". (54)

El personal de las Naciones Unidas en Namibia se encontraba bajo la responsabilidad de Martti Ahtisaari, Representante Especial del Secretario General, quien era la más alta autoridad de la ONU en el territorio. Por su parte, Louis Pienaar, Administrador General de Namibia, era la autoridad de más alto rango del territorio. Como ya se señaló, la división militar del GANUPT se encontraba bajo el mando del General Prem Chand, y la sección civil dependía directamente del Sr. Ahtisaari.

Para el 11 de abril, los soldados de las Naciones Unidas se encontra-

(54) NACIONES UNIDAS. "La independencia de Namibia reanuda su curso". En *Crónica ONU*. Jun-1989, vol. XXVI, No.2, p.7

ban vigilando la retirada de las fuerzas de la SWAPO en los nueve puntos fronterizos destinados para ese fin. En el transcurso de ese mes fueron restablecidas las condiciones de paz en Namibia y el sector civil del GANUPT pudo dar inicio a sus trabajos.

Es importante mencionar que el traslado de los contingentes del GANUPT fue una tarea difícil que requirió de la cooperación de algunos Estados miembros de las Naciones Unidas. La compañía soviética Aeroflot, transportó a observadores militares del Togo, Checoslovaquia y Polonia. Por otra parte, en un vuelo fletado de Air Ethiopia llegaron observadores de Malasia, Bangladesh, la India, Pakistán, Sudán y Kenia. Asimismo, el gobierno de la República Federal de Alemania proporcionó 167 furgonetas y coches de dos puertas para facilitar el transporte del personal del GANUPT.

El 10 de marzo fue suscrito en la sede de las Naciones Unidas, un convenio entre la propia Organización y el gobierno de Sudáfrica, en el que se dispuso que los miembros del GANUPT se abstendrían de realizar cualquier actividad política en Namibia, así como todo acto incompatible con el carácter imparcial e internacional de sus deberes. El convenio estableció asimismo, las condiciones para que el GANUPT pudiera desempeñar sus actividades sin la interferencia sudafricana.

Durante los siguientes meses se intensificaron los preparativos para la celebración del proceso electoral programado para noviembre de 1989, que establecería un gobierno en Namibia. En julio de ese año, el Secretario General viajó a Windhoek para supervisar las acciones del GANUPT. En el transcurso de su visita, Pérez de Cuellar estuvo en el campamento Suiderhof, Jefatura militar del GANUPT en Windhoek, donde se le rindió un informe acerca de los aspectos militares de la operación. Posteriormente, se reunió con los dirigentes de los nueve principales partidos políticos namibianos, con quienes examinó la situación interna.

Mientras tanto, la Fuerza civil del GANUPT realizaba una intensa campaña de registro de electores. El país fue dividido en 23 distritos electorales; en las zonas urbanas se abrieron 36 zonas de registro permanente y 36 temporales; en las zonas rurales hubo 110 equipos móviles de inscripción que atendían 2,200 puntos de registro. Por su parte, el sector militar del Grupo continuaba vigilando la segu-

ridad de miles de refugiados que retornaban a Namibia.

Debido a la existencia de reportes sobre intimidación y hostigamiento generalizados a la población civil, el Consejo de Seguridad emitió un comunicado exigiendo la disolución de todas las fuerzas paramilitares y étnicas de Namibia, en particular de la unidad de contrainsurgencia Koevoet, así como el desmantelamiento de todas las estructuras de mando, conforme a las disposiciones del plan de independencia. El Consejo pidió además, el estricto cumplimiento de las resoluciones 435(1978) y 632(1989), sobre la aplicación del referido plan de independencia.

Finalmente, del 7 al 11 de noviembre de 1989, se efectuaron las elecciones en Namibia. El Secretario General informó que durante los cinco días del periodo de votación participó el 97% del electorado y fueron elegidos los 72 miembros de la Asamblea Constituyente, los cuales representaban a siete partidos políticos. Concluido el proceso electoral, se fijó el 21 de marzo de 1990 como fecha de la independencia de Namibia. Los supervisores electorales y de policía del GANUPT se encargaron de la verificación de las elecciones, así como del recuento y clasificación de los votos.

Los resultados de las elecciones fueron los siguientes: la SWAPO obtuvo el 57.3% de los sufragios, con lo cual le correspondieron 41 escaños en la Asamblea Constituyente; la Alianza Democrática Turnhalle (ADT) obtuvo el 28.6% de la votación y 21 escaños. Los 10 escaños restantes fueron para el Frente Democrático Unido (4); la Acción Cristiana Nacional (3); la Convención Federal de Namibia (1); el Frente Nacional de Namibia (1); y el Frente Patriótico Nacional (1). El 21 de marzo de 1990 Namibia se convirtió en Estado independiente.

De esta manera, por su dimensión y por la complejidad de las funciones que le fueron asignadas, el GANUPT representa una de las etapas más importantes en la historia de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU. Debido a la situación de sometimiento a la que se vió sujeto el territorio de Namibia bajo el dominio sudafricano, el GANUPT asumió propiamente el carácter de autoridad nacional, una vez que se puso en marcha la implementación del plan de independencia diseñado por las Naciones Unidas.

La participación del GANUPT en el proceso de independencia de Namibia adquiere mayor relevancia si consideramos las distintas facetas que comprendió su mandato: el GANUPT estuvo involucrado en la abrogación de leyes discriminatorias y restrictivas; en la proclamación de una amnistía y en la consiguiente liberación de presos políticos; en el retorno masivo de refugiados (de quienes tuvo la obligación de garantizar su seguridad); en la supervisión del retiro ordenado de fuerzas armadas contendientes; y en la organización y vigilancia de un proceso electoral del cual dependía el acceso a la vida independiente de una nueva nación.

Las actividades desempeñadas por el GANUPT constituyen un importante antecedente en la historia de las operaciones de mantenimiento de paz, ya que la organización de un proceso electoral de la magnitud e importancia del que se celebró en Namibia, es un hecho que incrementa la relevancia de este mecanismo internacional. Por todo lo anterior, la experiencia del GANUPT ha llegado a convertirse en uno de los capítulos más sobresalientes de la Organización de las Naciones Unidas en el terreno del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (55).

3.2.4 El Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA).

En 1989, la creación del Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), se da en forma paralela al establecimiento de la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), y del Grupo de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVE), dos mecanismos adicionales de verificación destinados a consolidar el proceso de pacificación en la región centroamericana, la cual se vió envuelta a lo largo de los ochentas en un conflicto derivado de la inestable situación política, económica y social imperante en la región.

La crisis centroamericana involucró tanto al conjunto de países que

(55) Con el acceso a la independencia de Namibia, el 21 de marzo de 1990, las Naciones Unidas dieron por terminada la misión del GANUPT en ese país africano.

integran la región, como a elementos externos de influencia que se manifestaron a través de la intervención norteamericana y soviética en el conflicto. Este hecho agravó las condiciones del mismo, dificultando los esfuerzos por alcanzar una solución pacífica a la controversia. Desde los primeros años de la década, las Naciones Unidas fueron llamadas a desempeñar un papel importante como vía de negociación.

En marzo de 1982 el gobierno de Nicaragua solicitó una reunión del Consejo de Seguridad con el objeto de examinar el empeoramiento de las tensiones en Centroamérica, debido al creciente peligro de una intervención militar de los Estados Unidos. Por su parte, el gobierno norteamericano acusó a Nicaragua de intervenir en los asuntos internos de los demás Estados centroamericanos y de emprender acciones de desestabilización en contra de ellos.

En esa oportunidad, el Consejo de Seguridad elaboró un proyecto de resolución en el que pedía a los Estados miembros abstenerse del uso de la fuerza en contra de cualquier Estado centroamericano y del Caribe, y llamaba a todas las partes involucradas a recurrir al diálogo y a la negociación. El mencionado proyecto no fue aprobado debido a la interposición del veto por parte de la delegación norteamericana.

En los años siguientes, las disputas entre Nicaragua y Honduras fueron el factor predominante en el conflicto centroamericano. Ambos países se acusaron mutuamente de incursiones fronterizas ilegales por mar y aire, de tráfico de armas, y de presencia de asesores militares en sus respectivos territorios. A principios de 1983, el Grupo Contadora, integrado por México, Colombia, Panamá y Venezuela, inició esfuerzos de negociación a nivel regional para solucionar los problemas que afectaban a la zona. Las Naciones Unidas respaldaron los esfuerzos de Contadora y pidieron a los Estados miembros cooperar con dicho mecanismo de pacificación. En abril de 1984, Nicaragua denunció ante la ONU el minado de sus puertos, y Estados Unidos vetó una resolución del Consejo que se refería a ese hecho.

En mayo de 1985, el Consejo de Seguridad reafirmó el derecho de Nicaragua a decidir su sistema político, económico y social, sin interferencia externa. Por su parte, la Asamblea General condenó las agresiones contra los Estados de la región, principalmente los ataques contra instalaciones estratégicas de Nicara-

gua y el incremento en el número de refugiados.

Durante 1987, hubo avances significativos en el proceso de negociación sobre Centroamérica: el 7 de agosto de ese año, se firmó en la ciudad de Guatemala un acuerdo entre los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, denominado "Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica", mediante el cual se formalizó un compromiso entre los mandatarios para avanzar en la pacificación de la zona. Se decidió establecer además, una Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento del acuerdo (56), con la participación de los Secretarios Generales de la Organización de Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas, así como de los países integrantes del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo.(57)

Mediante la resolución 42/1, aprobada en su 42º periodo de sesiones, la Asamblea General pidió al Secretario General Pérez de Cuellar:

"...que brindara el más amplio apoyo a los gobiernos centroamericanos en su esfuerzo por alcanzar la paz, particularmente mediante el otorgamiento de la asistencia que le fuera requerida para el eficaz funcionamiento de los mecanismos previstos en el Acuerdo de Guatemala;...(e) instó a la comunidad internacional a aumentar la asistencia técnica, económica y financiera a los países centroamericanos". (58)

En cumplimiento de las instrucciones de la Asamblea General, se estableció a principios de 1988, un Grupo de expertos de las Naciones Unidas encargado de elaborar un amplio programa de recuperación económica para Centroamérica, cuya meta sería hacer frente a problemas fundamentales como el de la deuda y el de los refugiados. El equipo de la ONU, fue encabezado por el Representante Especial del Secretario General para América Latina, Sr. Augusto Ramírez Ocampo. En el transcurso de los meses siguientes fueron aprobados 21 proyectos de desarrollo por más de 11 millones de dólares, y se creó un fondo de 12.4 millones más para proyectos de asistencia técnica.

A pesar de la ayuda otorgada por las Naciones Unidas, la situación continuó siendo adversa, por lo que fue necesaria la negociación de nuevos convenios

(56) Dicha Comisión fue instalada en Caracas, Venezuela, el 22 de agosto de 1987.

(57) El Grupo de Apoyo a Contadora fue establecido en agosto de 1985 y estaba integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

(58) NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Doc. A/43/100. p.73

entre los presidentes del área. En este sentido, los Acuerdos de Tela, firmados el 7 de agosto de 1989 en Honduras, marcan la pauta para el inicio de un amplio programa de cooperación internacional orientado hacia el establecimiento de la paz en Centroamérica.

Conforme a los Acuerdos de Tela se elaboró un plan pormenorizado y un cronograma para la desmovilización, repatriación o reubicación voluntaria de los miembros de la resistencia nicaraguense. Asimismo, se convino prestar asistencia en la desmovilización voluntaria de los integrantes del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN), grupo insurgente de El Salvador, así como en la desmovilización de todas aquellas personas involucradas en acciones armadas en los países de la región, cuando así lo solicitaran.

Una de las variables que repercutió con mayor fuerza en el desarrollo del conflicto centroamericano fue la legitimidad del régimen sandinista nicaraguense, cuestionada por los propios países de la región, así como por el gobierno de los Estados Unidos. Con el propósito de salvar este obstáculo, el gobierno de Nicaragua decidió convocar a elecciones presidenciales bajo supervisión internacional para el mes de febrero de 1990, en lo que fue una verdadera muestra de voluntad política. Para ese efecto, solicitó en julio de 1989 la colaboración de las Naciones Unidas. En la respuesta de la Organización al gobierno nicaraguense, el Secretario General estableció las condiciones para el envío de una Misión de observación:

"...libertad de circulación sin restricciones dentro de todos los distritos electorales, acceso sin restricciones a todos los centros electorales y contactos sin trabas entre la Misión y todos los partidos políticos". (59)

En una declaración de suma trascendencia, el Secretario General manifestó que la decisión de establecer la Misión no implicaba juicio de valor alguno respecto de las leyes electorales vigentes en Nicaragua. Fue así como se acordó la creación del Grupo de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVE). La supervisión internacional de las elecciones nicaraguenses fue una de las decisiones más importantes que se tomaron a lo largo del proceso de negociaciones de paz en Centroamérica:

(59) NACIONES UNIDAS. "Promueve la ONU proceso de paz en América Central". En *Crónica ONU*, Dic-1989, vol. XXVI, No.4, p.17

"En Nicaragua, las Naciones Unidas, que tienen una larga experiencia en la supervisión de elecciones de antiguas colonias, por primera vez supervisarán los comicios en un país soberano. Se someterá a supervisión no sólo la votación en sí, sino todo el proceso electoral, desde la confección del registro de electores hasta el escrutinio final". (60)

Dentro de las funciones de la ONUVEN se incluía la verificación de la libertad de organización y movilización de todos los partidos políticos en Nicaragua, y la igualdad de acceso a los medios de comunicación. La sede de la ONUVEN en Managua fue abierta el 25 de agosto y a partir de esa fecha, 23 observadores internacionales iniciaron la supervisión del proceso electoral. Para el cumplimiento de sus tareas, la ONUVEN mantenía contacto permanente con el Consejo Supremo Electoral de Nicaragua y con los partidos políticos contendientes. La ONUVEN distribuyó a su personal en nueve regiones.

El 14 de agosto de 1989, los países centroamericanos solicitaron a la ONU y a la OEA la creación de una Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), que actuaría como instancia de supervisión del cumplimiento de los Acuerdos de Tela. El 25 de agosto, ambos organismos acordaron el establecimiento de dicha Comisión, hecho que fue comunicado de inmediato al Consejo de Seguridad por el Secretario General, quien le notificó además que la Comisión requeriría de la ayuda de unidades militares equipadas con armas defensivas. Es oportuno recordar que la creación de unidades militares al servicio de la ONU es un asunto que corresponde al Consejo de Seguridad, el cual debe dar su autorización.

Pérez de Cuellar señaló, que se tomarían las debidas precauciones a fin de asegurar que la resistencia nicaraguense colaboraría en la desmovilización. Esta era una condición indispensable para no involucrar a las Fuerzas de la ONU en un conflicto armado con uno de los actores del conflicto en Nicaragua.

Finalmente, el 11 de octubre, el Secretario General recomendó al Consejo de Seguridad el envío de una Fuerza militar de observación compuesta por 260 efectivos, a la que se daría el nombre de Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), y cuya misión sería actuar como instrumento para la pacificación del área comprendida en su mandato. El 7 de noviembre, mediante la resolución 644(1989), el Consejo autorizó la creación del ONUCA, el cual estaría compuesto por

675 elementos, incluyendo a 260 observadores militares, personal de apoyo naval y aéreo, y personal médico y administrativo.

A fines de 1989, viajó a Centroamérica una misión conjunta ONU-OEA, en el marco de los trabajos de la CIAV. Viajó asimismo, una misión de planificación técnica de las Naciones Unidas para el ONUCA, la cual se encargó de arreglar los detalles para el despliegue de dicha Fuerza de paz.

El mandato del ONUCA autorizaba a ese Grupo a verificar el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares, y la no utilización del territorio de algún Estado para atacar a sus vecinos. Sin embargo, durante una conferencia cumbre celebrada del 10 al 12 de diciembre de 1989 en Costa Rica, los presidentes centroamericanos pidieron que se ampliara el mandato del ONUCA, a fin de que se le adjudicara responsabilidad directa en la desmovilización de las fuerzas irregulares en la región. Los presidentes solicitaron también que el ONUCA impidiera el suministro de armas a la resistencia nicaraguense y al FMLN en El Salvador, y que verificara toda cesación de hostilidades. La ONU accedería a esas demandas en marzo de 1990.

El ONUCA estableció su cuartel general en Tegucigalpa, Honduras, con oficinas de enlace distribuidas en otras capitales de la región. Fueron instalados centros de verificación en 33 puntos estratégicos. Los oficiales de ONUCA efectuaron sus desplazamientos en equipos móviles por medio de vehículos terrestres pesados, embarcaciones y helicópteros. La composición del personal del ONUCA se distribuyó de la siguiente manera: los observadores no armados procedían de Canadá, Colombia, España, Irlanda y Venezuela; las unidades logísticas fueron proporcionadas por Canadá y Venezuela; y los elementos civiles eran originarios de la República Federal de Alemania. El Capitán General Agustín Quezada Gómez, de España, fue designado Jefe de los observadores militares.

El 25 de febrero de 1990 tuvo lugar la jornada de elección presidencial en Nicaragua, la cual constituyó el primer proceso de este tipo sujeto a la supervisión de las Naciones Unidas en un país independiente. Como resultado de las elecciones, la Sra. Violeta Barrios Vda. de Chamorro, de la Unión Nacional Opositora, obtuvo el triunfo con el 54.7% de los sufragios, superando a Daniel Ortega, candidato del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

El 27 de marzo de 1990, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 650, mediante la cual amplió el mandato del ONUCA, autorizándolo a participar en la desmovilización voluntaria de los miembros de la resistencia nicaraguense. El Consejo aprobó además, la incorporación al ONUCA de un batallón de infantería de 800 efectivos procedentes de Venezuela. Anteriormente, el 23 de marzo se había firmado un acuerdo de cese al fuego entre los gobiernos entrante y saliente de Nicaragua, para dar paso a la desmovilización.

El 16 de abril se iniciaron las tareas de desmovilización, durante las cuales los oficiales del ONUCA recogieron armas, equipo y artefactos militares a la resistencia nicaraguense en 14 localidades de Honduras y Nicaragua. El armamento entregado al ONUCA incluyó 15,144 armas de pequeño calibre (rifles automáticos AK-47, armas de asalto, rifles y ametralladoras livianas); 1,333 granadas; 1,282 lanzadores de granadas; 146 minas; 137 morteros livianos y medianos; 119 misiles superficie-aire Redeye y SAM-7; y cuatro ametralladoras pesadas. Todo este armamento fue destruido o inutilizado por el personal del ONUCA a base de sopletes, explosivos y mazos.

Una vez que el ONUCA cumplió con las tareas que le fueron encomendadas por el Consejo de Seguridad, y se logró finalmente estabilizar la situación en el área, fueron retirados los 800 efectivos del batallón venezolano. El 4 de julio de 1990 terminó oficialmente la misión del ONUCA en Centroamérica. Sin embargo, el Consejo de Seguridad decidió mantener al Grupo de Observadores en su zona de operación por su importancia como factor de estabilidad en la región.

El establecimiento y desempeño del ONUCA representan un suceso histórico para las Naciones Unidas, ya que por vez primera la Organización participa con una de sus operaciones de mantenimiento de paz en América Latina. En efecto, a pesar de numerosos conflictos escenificados en la región, ésta había permanecido ajena a los mecanismos de pacificación de la ONU, lo cual se debe, en gran medida, a la hegemonía ejercida por los Estados Unidos sobre el área.

Por lo anterior, la misión del ONUCA conlleva a una importante expansión del área de operaciones de la Organización, en lo que se refiere al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Nuevamente, la presencia de las Naciones

Unidas en el terreno de las hostilidades, se convierte en instrumento eficaz con capacidad para generar el consenso de las partes en disputa sobre el objetivo común del afianzamiento de la paz. De esta manera, un conflicto que a lo largo de los ochentas pareció derivar en un enfrentamiento militar a gran escala, encontró su vía de conciliación a través de los esfuerzos multilaterales de negociación auspiciados por la ONU.

Actualmente los países centroamericanos continúan inmersos en una difícil situación económica, pero el panorama político en la región es distinto al que prevaleció durante el pasado decenio.

3.3 Perspectivas hacia los Noventas: La Participación de las Naciones Unidas en el Conflicto Irak-Kuwait.

Una vez concluida la revisión de las operaciones de mantenimiento de paz surgidas durante la década de los ochentas, es conveniente reflexionar acerca de las perspectivas de dicho mecanismo para los próximos años. Este planteamiento resulta de una elevada trascendencia con motivo de la reciente participación de las Naciones Unidas en la llamada "Guerra del Golfo", desencadenada a raíz de la invasión de Irak a Kuwait. La importancia de este conflicto reside en el hecho de que por segunda vez en su historia, la ONU autorizó el uso de la fuerza como instrumento para el restablecimiento de la paz. No es del interés de este estudio analizar el origen y desarrollo del conflicto; me limitaré únicamente a examinar los aspectos más relevantes de la actuación de la ONU en el mismo.

La participación de la ONU en esta controversia se da bajo circunstancias muy particulares, ya que la Organización es utilizada por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para llevar a cabo acciones vinculadas más con intereses individuales de política exterior, que con un deseo auténtico de solucionar un conflicto internacional. En las siguientes líneas abordaré esto con mayor detenimiento.

La invasión irakí a Kuwait, escenificada el 2 de agosto de 1990, fue el punto de partida para la realización de una serie de acciones avaladas por el Consejo de Seguridad, que intentaron encontrar justificación en las disposiciones del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Mediante la resolución 660(1990) del mismo 2 de agosto, el Consejo de Seguridad ordenó el retiro inmediato e incondicional de las fuerzas iraquíes, amenazando al gobierno de Irak con la imposición de sanciones en caso de no acatar esa orden. Desde ese momento, y a lo largo del conflicto, se pretendió poner en funcionamiento el esquema de pacificación previsto en la Carta para los casos de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz y actos de agresión. Al respecto, cabe mencionar que la delegación de los Estados Unidos desempeñó en todo momento el papel rector en la determinación del contenido de las resoluciones del Consejo.

El 6 de agosto, el Consejo de Seguridad aprobó, con fundamento en el artículo 41 de la Carta y a iniciativa norteamericana, la resolución 661(1990), mediante la cual decretó un embargo comercial, financiero y militar en contra de Irak. Hasta ese momento, prevalecía en los círculos internacionales de opinión un ambiente de confianza hacia el manejo que las Naciones Unidas estaban dando a la crisis del Pérsico. Sin embargo, pronto surgieron divergencias entre el Secretario General de la ONU y el gobierno norteamericano debido a la interpretación de la resolución 661, ya que el 8 de agosto los Estados Unidos se adjudicaron la facultad de establecer un bloqueo naval sobre Irak, y amenazaron con atacar a aquellos barcos que rompieran el cerco. El Secretario General se refirió a esta situación señalando que era inexacto hablar de un bloqueo, toda vez que la orden del Consejo había sido la aplicación de un embargo.

En la misma fecha del 8 de agosto, Irak anunció la anexión del territorio kuwaití y durante las siguientes semanas mantuvo una actitud de indiferencia hacia las resoluciones de la ONU. Posteriormente, el 29 de noviembre, el Consejo de Seguridad aprobó la histórica resolución 678(1990), por 12 votos a favor (Estados Unidos, Unión Soviética, Francia, Canadá, Colombia, Costa de Marfil, Etiopía, Finlandia, Malasia, Zaire, Rumania y Gran Bretaña), 2 en contra (Cuba y Yemen), y la abstención de un miembro permanente (China). Los puntos principales de la citada resolución estaban contenidos en los párrafos dispositivos 1 y 2, en los cuales el Consejo, observando la negativa de Irak para retirarse de Kuwait:

"Exige que Irak cumpla plenamente la resolución 660(1990) y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron, y decide, como muestra de buena voluntad y al tiempo que mantiene todas sus decisiones, dar una última oportunidad a Irak para que lo haga; (además)...

"Autoriza a los Estados miembros que cooperen con el gobierno de Kuwait para que, a menos que Irak cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden...utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región". (61)

Cabe mencionar que desde antes de aprobarse esta resolución, se encontraba ya en la zona del conflicto una fuerza multinacional de 28 países encabezada por los Estados Unidos, en la que participaban países árabes, europeos y latinoamericanos.

El Sr. Quian Chen, Canciller de la República Popular China, al hablar sobre la abstención de la delegación de su país en la votación del Consejo de Seguridad, argumentó que:

"La ONU es responsable ante la historia y debería obrar con extrema prudencia para evitar toda gestión precipitada cuando se trata de una cuestión tan importante como el autorizar a ciertos Estados miembros a desencadenar acciones militares contra otro Estado miembro". (62)

A pesar del sentido de esta opinión, la delegación china nunca ejerció su derecho al veto para frenar un proyecto de resolución de cuya conveniencia no estaba convencida.

De esta manera, durante los 45 días de plazo que se concedieron a Irak para retirarse de Kuwait, se hicieron esfuerzos en distintos niveles para tratar de evitar la intervención armada de las fuerzas multinacionales. Sin embargo, el régimen de Saddam Hussein mantuvo firme su decisión de continuar la ocupación

(61) "Aprueba la ONU la guerra contra Irak". En UNO MAS UNO. 30-Nov-1990, p.25

(62) Idem, p.25

del territorio kuwaití.

El 17 de enero de 1991, las fuerzas multinacionales desencadenaron una ofensiva aérea en contra del territorio iraquí, bombardeando las ciudades de Bagdad y Basora. El inicio de las hostilidades profundizó las diferencias existentes entre el gobierno norteamericano y el Secretario General de las Naciones Unidas. Este último desaprobó la operación iniciada por la fuerza multinacional porque consideró que la ONU había sido dejada de lado por los países que emprendieron el ataque contra Irak.

Mientras tanto, el foro de la ONU se convirtió en el eje central de un proceso de negociación diplomática en el que se definieron las posiciones de los Estados miembros en relación con el conflicto. El mismo 17 de enero, Cuba desempeñó una intensa labor en el Consejo de Seguridad con el propósito de lograr la aprobación de una iniciativa de cese al fuego, encontrándose con la franca oposición de los Estados Unidos, cuya delegación bloqueó la iniciativa cubana.

En los días siguientes, algunos de los principales actores del escenario político internacional como Francia, Gran Bretaña, la RFA y la Unión Soviética, manifestaron su apoyo al ataque armado emprendido contra Irak. Es así que el 18 de enero, Mijaíl Gorbachov comunicó al presidente norteamericano George Bush, la decidida adhesión soviética a la unión internacional reflejada en las resoluciones del Consejo de Seguridad, y le informó de su firme voluntad de aplicar tales resoluciones. Por su parte, el Primer Ministro británico manifestó el 21 de enero, que su gobierno no podía aceptar ninguna pausa ni suspensión de hostilidades en el Golfo Pérsico hasta que Irak se retirara de Kuwait.

El 25 de enero, las delegaciones de Marruecos, Libia, Túnez, Mauritania, Argelia, Sudán y Yemen, presentaron al Consejo de Seguridad una nueva propuesta para el cese al fuego. Sin embargo, el Consejo rechazó oficialmente, a iniciativa norteamericana y con el respaldo de Francia y Gran Bretaña, analizar la propuesta de los países árabes por considerarla pro-iraquí.

Posteriormente, y ante la inminencia del inicio de la ofensiva terrestre, Gorbachov propuso a Irak el 18 de febrero, una iniciativa de paz que se

refería a los siguientes aspectos:

- Retiro incondicional iraquí del territorio de Kuwait.
- Ofrecimiento de garantías soviéticas para el mantenimiento de estructuras estables e integridad territorial de Irak.
- Oposición soviética a ulteriores represalias contra Irak.
- Compromiso de negociar posteriormente los principales problemas del Medio Oriente, incluido el tema palestino.

El gobierno norteamericano rechazó la propuesta de paz de Gorbachov por considerarla insuficiente; sin embargo, Bush pidió al líder soviético que agregara tres puntos a su iniciativa, a fin de hacerla aceptable para la coalición internacional. Los tres puntos adicionales se referían a los siguientes aspectos:

- Las tropas iraquíes deberían retirarse de Kuwait cuatro días después de concluido un acuerdo al respecto.
- Liberación inmediata de prisioneros de guerra.
- Irak debería proporcionar la información necesaria para localizar los campos de minas.

La actitud del Secretario General de la ONU ante la propuesta de Gorbachov fue siempre de amplio apoyo; Pérez de Cuellar definió a dicha propuesta como una oportunidad histórica para evitar una ofensiva terrestre. La viabilidad del Plan Gorbachov le permitió ganar la adhesión de países como Francia, Italia, RFA, Bélgica y Holanda, hecho que puso en una situación incómoda al gobierno de los Estados Unidos.

Finalmente, mediante conversaciones directas entre Gorbachov y el Ministro de Relaciones Exteriores de Irak, Tareq Aziz, el 22 de febrero de 1991 ambos gobiernos lograron consolidar un acuerdo de ocho puntos para establecer las condiciones de paz. Los aspectos más relevantes de dicho acuerdo se señalan a continuación:

- Irak declara su disposición al retiro completo e incondicional de Kuwait, el cual comenzaría dos días después de acordado el cese al fuego.
- Se levantarían las sanciones económicas contra Irak cuando se hubiesen retirado dos terceras partes de las tropas.
- Concluido el retiro de tropas, dejarían de tener vigencia las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU.
- El retiro de tropas sería supervisado por países que no estuvieran directamente involucrados en el conflicto, designados por el Consejo de Seguridad.
- Todos los prisioneros de guerra de ambos bandos serían liberados inmediatamente después del cese de las hostilidades.

Ante esta propuesta, Estados Unidos consultó con sus aliados y decidió poner un ultimátum a Irak, obligándolo a iniciar el retiro de sus tropas el sábado 23 de febrero, y a concluir la desocupación en una semana. Entre las exigencias de Estados Unidos a Irak se encontraban, además, la de permitir el establecimiento del gobierno legítimo de Kuwait en un plazo de 48 horas, la liberación de todos los prisioneros de guerra, y el retiro de todos los explosivos y minas terrestres o navales.

A pesar de los esfuerzos internacionales de negociación, el 24 de febrero la fuerza multinacional inició la ofensiva terrestre y de inmediato la Unión Soviética sometió ante el Consejo de Seguridad una propuesta apoyada por Chi-

na, la India, Zimbabwe, Cuba y Yemen, para integrar los proyectos de paz soviético y norteamericano en un sólo documento. Estados Unidos y Gran Bretaña rechazaron dicha propuesta. Por su parte, las delegaciones de Francia, Ecuador, Zaire, Austria, Rumania, Etiopía y Costa de Marfil, no se manifestaron al respecto.

Como resultado de la ofensiva terrestre, las fuerzas multinacionales consiguieron la liberación de Kuwait, y para el 28 de febrero cesaron las hostilidades al aceptar el gobierno de Irak todas las condiciones impuestas para la detención de los combates.

Considero necesario señalar aquí, que la aprobación de la resolución 678 fue un acto legítimo apegado a la Carta y de acuerdo a la práctica seguida por las Naciones Unidas. No así la implementación de dicha resolución, la cual constituyó una flagrante violación de las disposiciones del capítulo VII de la Carta de San Francisco. Los argumentos que respaldan esta afirmación son los siguientes:

En base al artículo 43 de la Carta, el Consejo de Seguridad tiene la facultad y responsabilidad de tomar la iniciativa para la negociación de convenios especiales, mediante los cuales los Estados miembros de las Naciones Unidas pongan a disposición del Consejo las fuerzas armadas necesarias para contribuir al mantenimiento de la paz. En dichos convenios, debe fijarse el número y clase de las fuerzas armadas, su grado de preparación y su ubicación general. En la implementación de la resolución 678 no se observó ninguna de estas disposiciones; los países que enviaron tropas a la zona del conflicto actuaron en forma unilateral, respondiendo al llamado del gobierno norteamericano, y sin que mediaran negociaciones con el Consejo de Seguridad.

Por otra parte, los artículos 47 y 48 de la Carta se refieren al establecimiento de un Comité de Estado Mayor, cuya función es la elaboración de los planes para el empleo de la fuerza y la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo. En el contexto de la "Guerra del Golfo", jamás se hicieron los arreglos necesarios para el establecimiento del Comité de Estado Mayor. La dirección estratégica de las fuerzas y la elaboración de los planes militares estuvieron a cargo de los altos mandos del ejército norteamericano, de tal forma que

la conducción de la ofensiva contra las tropas iraquíes respondió no a objetivos fijados por la Organización, sino a lineamientos impuestos por el gobierno de los Estados Unidos, al cual se sumaron los países participantes en el ejército multinacional:

"Lo que todos hemos visto ha sido la acción unilateral y autónoma de 28 de los miembros de la ONU, sin que aparezca por ningún lado el famoso Comité de Estado Mayor y, lo que es peor, sin que el Consejo de Seguridad ni la organización internacional en su conjunto tengan ni la más mínima intervención en el asunto...¿Cómo puede arguirse que hubo propósitos claros de la ONU, cuando las decisiones de sus órganos fueron usurpadas y los miembros agresores actuaron y siguen actuando sin ningún respeto por el derecho internacional?". (63)

"Una tras otra, desde el fatídico verano de 1990, 12 resoluciones sucesivas del Consejo de Seguridad se encaminaron en una clara tendencia a desechar los mecanismos para resolver pacíficamente el conflicto, mientras Estados Unidos desplegaba hacia la región el mayor número de tropas en el extranjero desde la guerra de Vietnam". (64)

Por todo lo anterior, es preciso aclarar que la fuerza multinacional que tomó parte en la liberación de Kuwait, está absolutamente al margen del esquema de operaciones de mantenimiento de paz que he definido a lo largo de este estudio, ya que no reunió ninguna de las características que distinguen al mencionado mecanismo, e incluso fue contraria a ellas:

- La fuerza multinacional tomó la iniciativa en el empleo de acciones militares a la ofensiva.
- Su presencia en la zona del conflicto no fue avalada por todas las partes involucradas en la controversia.
- Nunca estuvo bajo el control efectivo del Consejo de Seguridad.
- Los comandantes de la operación militar no fueron designados por la Organización.
- Las tropas no utilizaron insignias ni equipo distintivo de las Naciones Unidas.

- Su financiamiento no estuvo a cargo de la ONU.

De esta manera, se puede afirmar que la adopción de la resolución 678 fue un acto legal ejecutado por el Consejo de Seguridad, en ejercicio de las funciones que le asigna la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, las irregularidades cometidas en la implementación de dicha resolución implicaron la violación de las disposiciones establecidas en el capítulo VII de la Carta, con lo cual las acciones desarrolladas por la fuerza multinacional constituyen una transgresión del marco jurídico que regula el funcionamiento de la ONU.

Después de esta experiencia, la cuestión que se plantea es la de saber hacia dónde se orienta el esquema de mantenimiento de paz de la ONU para los próximos años. Desde mi punto de vista, no parece muy factible que en un futuro cercano la Organización recurra nuevamente a autorizar las medidas señaladas en el artículo 42 de la Carta. La ejecución ilegal de la resolución 678 tuvo un alto costo político para la ONU, cuya imagen sufrió un importante deterioro a raíz de los acontecimientos en la zona del conflicto. Hubo además, como ya se vió, fuertes cuestionamientos de parte de la opinión pública internacional hacia la actitud asumida por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Es evidente que el apoyo otorgado por la Unión Soviética a las iniciativas norteamericanas en el Consejo de Seguridad, fue disminuyendo en la medida en que se pusieron de manifiesto las irregularidades en el desempeño de la fuerza multinacional. La reacción soviética ante el rechazo norteamericano a la propuesta de paz formulada por Mijail Gorbachov es muy clara en este sentido. El 24 de febrero de 1991, el gobierno de la URSS emitió un comunicado oficial en el que deploró que no se hubiera dado una oportunidad a un acuerdo en el Pérsico, y lograr así:

"...los objetivos determinados por las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU sin más víctimas y destrucción". (65)

El propio Gorbachov fue más explícito al declarar:

(65) "La guerra seguirá: Bush". En UNO MAS UNO. 27-Feb-1991, p.23

"Nosotros hemos afirmado que las resoluciones del Consejo tienen un cierto marco, un mandato, pero se corre el riesgo de que ese mandato sea rebasado y esto es inadmisibile". (66)

El líder soviético manifestó su esperanza de que:

"...la dirección estadounidense sea consciente de su responsabilidad". (67)

En contraste con el deterioro de la imagen de la Organización de las Naciones Unidas como tal, el mecanismo de las operaciones de mantenimiento de paz resultó fortalecido con motivo de la actuación de la fuerza multinacional en la "Guerra del Golfo", ya que sin proponérselo, demostró que es en la actualidad el instrumento multilateral idóneo para tomar parte en un conflicto armado como instancia de mediación. Si a este hecho agregamos que las Naciones Unidas examinan la posibilidad de establecer nuevas operaciones de mantenimiento de paz en un corto plazo, es fácil prever que dicho mecanismo habrá de prevalecer como elemento principal en el esquema de pacificación de la ONU. (68)

(66) *Idem.*

(67) *Idem.*

(68) El 21 de marzo de 1991, el Consejo de Seguridad estableció las condiciones para el cese al fuego definitivo en la "Guerra del Golfo". Se mantuvieron las sanciones económicas y militares contra Irak, pero se levantó la prohibición para el comercio de alimentos con ese país. El alto al fuego entró en vigor el 11 de abril a las 14:00 horas. Por otra parte, se creó la Misión de Observación de las Naciones Unidas para Irak-Kuwait (UNIKOM), una nueva operación de mantenimiento de paz con el mandato de vigilar la frontera entre ambos países.

CONCLUSIONES

El establecimiento de un sistema efectivo que garantice la paz y la seguridad internacionales es un asunto pendiente por resolver en el mundo contemporáneo. La prevención y resolución de conflictos son cuestiones que aún no cuentan con una base firme y confiable que opere en los casos en los que se vea alterada la paz internacional. La Organización de las Naciones Unidas, máximo foro encargado del cumplimiento de esta tarea, dispone de recursos muy limitados para influir en la voluntad de sus Estados miembros, ya que se encuentra sujeta a una estructura internacional que le impide actuar en las esferas que son del interés vital y del dominio absoluto de los Estados, los cuales cuentan con la capacidad discrecional para decidir las situaciones en las que les es factible asumir compromisos efectivos con el organismo mundial en el terreno de la solución de controversias.

El surgimiento de conflictos provoca normalmente la alteración del orden internacional, hecho que se manifiesta a través del deterioro de las relaciones entre los Estados involucrados, la lucha armada, y la consecuente pérdida de numerosos recursos materiales y vidas humanas. Ante esta situación, las Naciones Unidas son el organismo encargado de poner en marcha los mecanismos para el restablecimiento de la paz. Esta función la han desempeñado desde hace más de cuatro décadas por medio de las operaciones de mantenimiento de paz, una vez que el esquema de seguridad colectiva establecido en la Carta de San Francisco demostró su inoperancia.

A lo largo de este estudio, he podido constatar que las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU han sido un instrumento, la mayoría de las veces efectivo, para atenuar las consecuencias de un importante número de conflictos. Cabe reconocer que dichas operaciones no representan un recurso infalible que resuelva los problemas de paz y seguridad que afronta la sociedad internacional, pero constituyen un mecanismo valioso que ha desempeñado funciones positivas en la reducción de los niveles de violencia y en la prestación de asistencia a las comunidades afectadas.

tadas por los mencionados conflictos.

Como lo reiteraré a través del estudio, el sentido de imparcialidad de las operaciones de mantenimiento de paz ha sido el elemento generador de confianza que ha permitido a éstas gozar de la aceptación de las partes en disputa. Desde la perspectiva del análisis académico, la presencia de unidades militares internacionales al servicio de la ONU, en el territorio de Estados soberanos, es un hecho muy significativo para el estudio de las relaciones internacionales. En mi opinión, este hecho representa un paso decisivo en la evolución de la sociedad internacional, ya que es un reconocimiento a la necesidad de contar con un medio de acción multilateral para el control de conflictos, sujeto a la supervisión de los propios integrantes de la sociedad internacional.

Con respecto a la ONU, ésta ha demostrado a través de sus operaciones de mantenimiento de paz, que cumple una función constructiva en la regulación de las relaciones internacionales al proporcionar los canales necesarios para el mantenimiento del orden internacional. Considero que la Organización cumple con sus tareas de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la medida de sus posibilidades.

Actualmente, el mecanismo de las operaciones de mantenimiento de paz está plenamente consolidado y es aceptado internacionalmente como instancia para la pacificación de conflictos. A pesar de haber surgido al margen de algún instrumento internacional que fundamentara su actuación, las operaciones de mantenimiento de paz han ido ganando espacios en la órbita del derecho internacional a través de su desarrollo consuetudinario, y se encuentran ya reconocidas como una institución legítima dentro del sistema de las Naciones Unidas.

Las perspectivas de las operaciones de mantenimiento de paz se plantean en el contexto mismo del futuro de la Organización de las Naciones Unidas. Han transcurrido más de 45 años desde la creación de la ONU, y sus estructuras fundamentales han permanecido inalterables ante los cambios que han operado en la escena internacional. Por ello, es recomendable dar inicio a un serio debate en el seno de la Organización, a fin de que se tomen las medidas necesarias para que sus órganos respondan a la nueva configuración del panorama político internacional.

Existe la propuesta de extender la membresía del Consejo de Seguridad y eliminar el derecho al veto de los miembros permanentes. Se plantea, además, la necesidad de ampliar las facultades operativas del Secretario General, de manera que la Organización en conjunto cuente con recursos de mayor calidad para hacer frente a sus obligaciones. Esta serie de propuestas constituyen un punto de partida interesante; sin embargo, su eventual aplicación deberá ir acompañada de un compromiso auténtico de parte de los Estados, para colaborar con la Organización en la búsqueda de soluciones pacíficas a los conflictos internacionales. Es el momento para que la sociedad internacional avance hacia un esquema de seguridad más evolucionado y perfectamente definido que responda a las aspiraciones mundiales de paz y bienestar. No es fácil predecir el resultado de una reforma sustantiva en el mecanismo de pacificación de las Naciones Unidas. De cualquier manera, es preciso correr el riesgo en un intento por dotar a la sociedad internacional de un sistema de seguridad más justo y eficaz.

ANEXO:

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU

- 1.- Organización de las Naciones Unidas de Verificación de la Tregua -ONUVT- (1948).
- 2.- Grupo Militar de Observación de las Naciones Unidas en la India y Pakistán -UNMOGIP- (1949).
- 3.- Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas -FENU- (1956).
- 4.- Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Líbano (1958).
- 5.- Operación de las Naciones Unidas en el Congo -ONUC- (1960).
- 6.- Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (Irán Occidental) (1962).
- 7.- Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen (1963).
- 8.- Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre -UNFICYP- (1964).
- 9.- Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana (1965).

- 10.- Misión de Observación de las Naciones Unidas en India-Pakistán (1965).
- 11.- Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas -FENU II- (1973).
- 12.- Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación -FNUOS- (1974).
- 13.- Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano -FPNUL- (1978).
- 14.- Misión de Buenos Oficios para Afganistán y Pakistán -UNGOMAP- (1988).
- 15.- Grupo Militar de Observación para Irán-Irak -UNIMOG- (1988).
- 16.- Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición en Namibia -GANUPT- (1989).
- 17.- Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica -ONUCA- (1989).

BIBLIOGRAFIA

OBRAS MONOGRAFICAS.

- 1.- Beitz Charles R.
Political theory and international relations
Princeton University Press
N.J., 1979
- 2.- Bennet LeRoy A.
International Organizations
Prentice Hall Inc.
N.J., 1984
- 3.- Bull Hedley
The anarchical society
Columbia University Press, New York
Primera Edición, 1977
- 4.- Castañeda Jorge
México y el orden internacional
El Colegio de México
México, 1956
Primera reimpresión, 1981
- 5.- Cuevas Cancino Francisco
Tratado sobre la organización internacional
Editorial Jus
México, 1962
- 6.- Díaz Luis Miguel
La Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas. Estructura y práctica
Manuel Porrúa Editores
México
Primera Edición, 1984

- 7.- Eichelberg Clark M.
United Nations. The first twenty-five years
Harper and Row Publishers
New York, 1970

- 8.- Fabian Larry L.
Soldiers without enemies
The Brookings Institution
Washington, D.C., 1971

- 9.- Frye William R.
A United Nations peace force
Carnegie Endowment for International Peace
New York, 1957

- 10.- Falk Richard A.
The strategy of world order
War Law Fund
New York, 1966

- 11.- King Gordon
The United Nations in the Congo, a quest for peace
Carnegie Endowment for International Peace
New York, 1962

- 12.- Maquiavelo Nicolás
El Príncipe
Editorial Aguilar
México
Séptima Edición, 1987

- 13.- Merle Marcel
Sociología de las Relaciones Internacionales
Alianza Editorial
Madrid
Tercera Edición, 1982

- 14.- Murphy John F.
The United Nations and the control of international violence
Princeton University Press
N.J., 1982

- 15.- Russell Ruth B.
United Nations experience with military forces: political and legal aspects
The Brookings Institution
Washington, 1964

- 16.- Schwarzenberger Georg
La política del poder
Fondo de Cultura Económica
México-Buenos Aires
Primera Edición, 1960

- 17.- Seara Vázquez Modesto
Derecho Internacional Público
Editorial Porrúa
México
Novena Edición, 1983

- 18.- Seara Vázquez Modesto
Tratado general de la organización internacional
Fondo de Cultura Económica
México
Segunda Edición, 1982

- 19.- Secretaría de Relaciones Exteriores
40 años de presencia de México en las Naciones Unidas
S.R.E.
México
Primera Edición, 1985

- 20.- Secretaría de Relaciones Exteriores
México en las Naciones Unidas
S.R.E.
México
Primera Edición, 1986

- 21.- Sepúlveda César
Derecho Internacional
Editorial Porrúa
México
Decimocuarta Edición, 1984
- 22.- Székely Alberto
Instrumentos fundamentales de Derecho Internacional Público
Tomo I, U.N.A.M.
México, 1981
- 23.- The Stanley Foundation
The United Nations impact on international relations
Report of a Vantage Conference
The Stanley Foundation
New York
Mayo 10-12, 1985
- 24.- Truyol y Serra Antonio
La sociedad internacional
Alianza Universidad No. 83
Alianza Editorial
España
Cuarta Edición, 1983
- 25.- Naciones Unidas
Basic facts about the United Nations
U.N. Department of public information
New York, 1985
- 26.- Waldheim Kurt
El desafío de la paz
Fondo de Cultura Económica
México
Primera Edición, 1981
- 27.- Willcock J. B.
World peace and the United Nations
Editorial Oceana
New York, 1962

OBRAS HEMEROGRAFICAS.

I. REVISTAS

- 1.- UN CHRONICLE
"Secretary General has wide-ranging discussions in Teheran and Baghdad"
Vol. XXII, 1985, pp.26-28
- 2.- UN CHRONICLE
"Forty-first General Assembly lays foundation for a better world"
Vol. XXIV, Febrero 1987, pp.8-14
- 3.- UN CHRONICLE
"A dangerously high level of violence"
Vol. XXIII, Noviembre 1986, pp.54-55
- 4.- UN CHRONICLE
"Secretary General reports on mission of inquiry findings after visit
to three countries"
Vol. XXIII, Noviembre 1986, pp.64-66
- 5.- UN CHRONICLE
"Secretary General suggests Security Council ministerial-level meeting
to explore Iran-Iraq situation"
Vol. XXIV, Mayo 1987, pp.12-14
- 6.- UN CHRONICLE
"Four part Afghanistan Agreement signed in Geneva"
Vol. XXV, Junio 1988, pp.4-8
- 7.- CRONICA ONU
"Comienza aplicación de acuerdo relativo al Afganistán"
Vol. XXV, Octubre 1988, pp.36-37

- 8.- CRONICA ONU
"Premio Nobel de la Paz de 1988 para Fuerzas de paz de la ONU"
Vol. XXV, Diciembre 1988, pp.4-8

- 9.- CRONICA ONU
"Un asunto riesgoso"
Vol. XXV, Diciembre 1988, pp.10-14

- 10.- CRONICA ONU
"Namibia: 100 años de colonia a nación"
Vol. XXVI, Marzo 1989, pp.47-48

- 11.- CRONICA ONU
"La independencia de Namibia reanuda su curso"
Vol. XXVI, Junio 1989, pp.4-14

- 12.- CRONICA ONU
"Promueve la ONU proceso de paz en América Central"
Vol. XXVI, Diciembre 1989, pp.15-17

- 13.- CRONICA ONU
"Avanza el proceso de paz en América Central"
Vol. XXVII, Junio 1990, pp.15-17

- 14.- CONTEXTOS
"Naciones Unidas: una imagen empañada"
Secretaría de Programación y Presupuesto, No.47, Mayo 1985, pp.3-10

II. PERIODICOS.

- 1.- UNO MAS UNO
"La guerra de EU contra la ONU"
Enero 29, 1988, p.19
- 2.- UNO MAS UNO
"La ONU en quiebra, dice Javier Pérez de Cuellar"
Junio 17, 1988, p.19
- 3.- EL UNIVERSAL
"Podría la crisis financiera de la ONU impedir los esfuerzos de pacificación"
Julio 28, 1988, p.3
- 4.- EL UNIVERSAL
"Aprobó el Consejo de Seguridad de la ONU enviar 350 hombres al Medio Oriente"
Agosto 10, 1988, p.22
- 5.- UNO MAS UNO
"Aprueba la ONU la guerra contra Iraq"
Noviembre 30, 1990, p.25
- 6.- UNO MAS UNO
"La ONU en el conflicto"
Febrero 1, 1991, p.7
- 7.- UNO MAS UNO
"La guerra seguirá: Bush"
Febrero 27, 1991, p.23
- 8.- UNO MAS UNO
"La guerra ensayo de EU por convertir a la ONU en expresión de un mundo unipolar"
Marzo 1, 1991, p.22

III. DOCUMENTOS.

- 1.- "Lista preliminar anotada de temas para incluir en el programa provisional del cuadragésimo tercer periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General"
Documento A/43/100
1988
Naciones Unidas.

- 2.- "United Nations Peacekeeping. The facts"
United Nations Department of Public Information
Documento DPI/905-4005
1987
Naciones Unidas.

Por lo anterior, el presente trabajo se ha llevado a cabo con el propósito de determinar el impacto que en la economía mexicana tendrá la virtual liberación comercial de servicios, así como de definir el nuevo rol de México en las nuevas relaciones económicas, establecidas con los países especializados en los sectores punta.

Respecto al contenido del trabajo, se ha puesto atención al análisis de la evolución de Acuerdo, partiendo de sus antecedentes, objetivos y los resultados relevantes de la Rondas de Negociaciones Comerciales que se han llevado a cabo. Asimismo, se establece la situación del escenario internacional en la década de los 80's, considerando las tendencias del comercio internacional y la importancia del GATT y la UNCTAD en las relaciones comerciales actuales, finalmente se complementa con el análisis de la situación de México al término del Modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones y el surgimiento del cambio estructural a partir de 1982, lo cual, aunado al estudio de los acontecimientos relevantes sucedidos hasta 1991, permite evaluar las perspectivas de nuestro país en la Ronda Uruguay y en el nuevo contexto del comercio internacional.

Por último, debe mencionarse que como punto inicial se analiza la Teoría Neoclásica que aplica actualmente, para facilitar el desarrollo e interpretación del trabajo.