



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LOS CASCOS AZULES: ENTRE LA PAZ  
Y EL CONFLICTO.

ESTUDIO SOBRE EL SENTIDO, LA LEGITIMIDAD Y LA  
EFECTIVIDAD DE LAS OPERACIONES DE  
MANTENIMIENTO DE LA PAZ COMO PARTE  
ESENCIAL DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA  
DE LAS NACIONES UNIDAS.

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

**MIRIAM GABRIELA MEDEL GARCIA**

DIRECTOR DE TESIS: DR. EDMUNDO HERNANDEZ-VELA SALGADO



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

278749

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

*A mis padres, Olinda y Miguel Ángel,  
Por haberme dado alas. Por enseñarme a volar.*

*A Selene Marisol y Michelle Anabelle,  
por la alegría y el amor con que enriquecen mi hogar.*

*A mi abuelita Maria, con admiración y respeto.*

*A Pablo Palma, por entender y alentar mis sueños e  
inquietudes. Por compartir los suyos conmigo.*

*A Vera, Paty y Yazmin, por caminar siempre a mi lado,  
sin importar circunstancias, distancias ni tiempos.*

*A Liliana y Graciela, porque compartiendo vocaciones, hemos  
construido un lazo de amistad que hoy es indestructible .*

*A Andrés Ordoñez y Guillermo Puente, por la confianza y la amistad;  
por las enseñanzas recibidas en los ámbitos profesional, académico y personal.*

*A Brent Kerrigan, mi más grande motivo.*

*A la Universidad Nacional Autónoma de México,  
Por siempre forjadora de mexicanos comprometidos  
con el bienestar de su patria y de su gente.*

*A la Fundación Lorena Alejandra Gallardo, por que  
ser parte de ella me permite seguir soñando con lograr lo imposible.*

*A todos los internacionalistas que participan en la búsqueda de  
alternativas a los retos y problemas que aquejan a la humanidad.*

*Y sobre todo, a todas las personas que aún habiendo sufrido la  
terrible experiencia de la guerra, aún mantienen la esperanza en un futuro  
de paz y armonía.*

*Agradezco a mi maestro y director de tesis, Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado, por guiar mis inseguros pasos en el camino del conocimiento; por inculcar en mi el espíritu de amor a mi patria que debe ser inherente a todo internacionalista; por concederme el honor de ser parte de su equipo.*

*Al Ministro Luis Alfonso de Alba, por darme la oportunidad de iniciar mi desarrollo profesional en el ejercicio de la política exterior mexicana, en un espacio de constante superación y aprendizaje.*

*A la licenciada Marta Peña Jaramillo, por otorgarme el enorme privilegio de su confianza. Por ser ejemplo de dedicación, servicio y entrega.*

*A los miembros del Síncodo Calificador el tiempo e interés dedicados a la revisión del presente trabajo, así como las valiosas observaciones realizadas al mismo:*

*Dr. Leopoldo González Aguayo.*

*Mtro. Roberto Peña Guerrero.*

*Mtra. Consuelo Dávila Pérez.*

*Mtro. Gerardo Martínez Vara.*

***In memoriam***

**Al Sr. Juan Gallardo**

**Excepcional empresario y diplomático mexicano, forjador del espíritu  
filantrópico en nuestro país.**

***A mi abuelo Héctor García Herrera***

**Fuente inagotable de amor y fortaleza.**

## Indice

	Pág.
Introducción.....	xi
1. El sistema de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas.....	1
1.1. La seguridad colectiva. Definición y supuestos básicos.....	2
1.2. El sistema de seguridad colectiva multilateral desde la segunda posguerra. Perspectiva histórica.....	5
1.3. El papel de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Perspectiva histórica.....	10
1.4. Los mecanismos del sistema de seguridad colectiva de la ONU.....	17
1.4.1. Desarme y control de armamentos.....	17
1.4.2. Solución pacífica de controversias (Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas).....	19
1.4.3. Medidas coercitivas (Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas).....	20
1.5. Un Programa de Paz y Suplemento a Un Programa de Paz. Reinterpretaciones de los mecanismos de seguridad Colectiva de la Organización y su aplicación.....	21
2. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Nociones básicas y perspectiva histórica.....	26
2.1. Estructura y funcionamiento.....	28
2.1.1. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Definición.....	28

2.1.2. Principios que rigen las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.....	31
2.1.3. Gestión, dirección y despliegue.....	34
2.1.3.1. Consejo de Seguridad.....	39
2.1.3.2. Asamblea General.....	40
2.1.3.3. Secretaría General.....	42
2.2. Operaciones de Mantenimiento de la Paz "tradicionales" (1948 - 1987).....	45
2.2.1. Las misiones de observación y las fuerzas de mantenimiento de la paz.....	47
2.2.2. Evaluación de las OMP desplegadas entre 1948 y 1987.....	58
3. Las "nuevas" Operaciones de Mantenimiento de la Paz.....	60
3.1. Sentando precedentes.....	61
3.1.1. La intensa actividad del bienio 1988 - 1989.....	63
3.1.2. La Crisis del Golfo Pérsico y las atribuciones de la ONU en el mantenimiento de la paz.....	65
3.2. Un Programa de Paz y Suplemento a Un Programa de Paz: Nuevas directrices para el mantenimiento de la paz.....	68
3.2.1. Un Programa de Paz: concretando tendencias.....	68
3.2.2. Las zonas grises y la pérdida de entusiasmo.....	71
3.2.3. Suplemento a Un Programa de Paz: del optimismo a la cautela.....	73



3.3. La renovada legitimidad de las misiones de paz: el derecho y la organización internacionales al servicio de los poderosos.....	74
3.3.1. Las ambigüedades del derecho internacional.....	76
3.3.2. El inexistente Derecho de injerencia.....	78
3.3.3. Características de las OMP que inciden en su carácter parcial e injerencista.....	80
3.4. Delegar costos y responsabilidades. Compartir beneficios.....	80
3.4.1. Las "coaliciones de los interesados".....	81
3.4.2. La participación de los organismos regionales en el mantenimiento de la paz.....	84
3.5. Operaciones de Mantenimiento de la Paz 1988 - 1999.....	87
4. Cincuenta Operaciones, ¿cuánta paz?.....	119
4.1. Evaluando resultados: ¿éxitos o fracasos?.....	119
4.1.1. Recuento cualitativo y cuantitativo de las OMP de las Naciones Unidas.....	122
4.1.2. Manteniendo la paz para perpetuar el conflicto: el problema de la legitimidad y la legalidad.....	125
4.1.3. Manteniendo la paz para perpetuar el conflicto: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU alrededor del mundo.....	128
4.1.4. Manteniendo la paz para perpetuar el conflicto: la ONU y los conflictos "invisibles".....	139
4.2. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: nueva cara del intervencionismo de las grandes potencias.....	141
4.3. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el futuro de la paz en el mundo.....	144

5. Por un verdadero mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Propuestas desde México.....	146
5.1. La tradicional postura mexicana respecto a las OMP de la ONU.....	147
5.2. Por la instrumentación de planes de paz legítimos, legales y efectivos, a largo plazo.....	149
Epilogo.....	157
Fuentes documentales.....	164
Anexos.....	171

## Introducción

*Un casco militar y una metralleta de guerra acompañan una corona de olivo y un pregón por la paz. Esa es la imagen congelada en las mentes de miles y miles de personas alrededor del mundo, quienes desde la comodidad de sus limpias casas contemplan, entre atónitos y fascinados, las conmovedoras imágenes de fuertes y rudos soldados, con sus caras enmarcadas por cascos azules, cargando en brazos niños desnudos y desnutridos.*

En efecto, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) son un constante foco de la atención mundial, probablemente por su exótica imagen, sus controvertidas características y sus efectos sobre las vidas de los pueblos en las que son desplegadas, que las convierten en excelentes productos para la prensa internacional.

Más allá de eso, las OMP constituyen, hoy por hoy, uno de los elementos más importantes del sistema de seguridad colectiva de la ONU, que a su vez se inserta en el sistema de seguridad multilateral del orden mundial<sup>1</sup> establecido desde finales de la Segunda Guerra Mundial, que si bien ha sufrido modificaciones importantes - como la desaparición de uno de sus protagonistas, Unión Soviética, y la identificación de nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales<sup>2</sup> -, se mantiene vigente en sus estructuras internacionales de poder, que continúan basándose esencialmente en la capacidad militar de sus protagonistas<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Dicho orden mundial consistía en la existencia de dos bloques antagónicos de poder, encabezados por Estados Unidos y Unión Soviética respectivamente, que si bien se enfrentaban continuamente en una lucha ideológica, política, militar y económica, mantenían un equilibrio que garantizaba las condiciones suficientes para la convivencia entre los Estados y para el ejercicio de su dominio y control sobre sus respectivas esferas de influencia.

<sup>2</sup> Dichas "nuevas" amenazas a la paz y la seguridad internacionales, identificadas por las potencias occidentales, que mantienen el control del sistema de seguridad colectiva multilateral, son los conflictos intraestatales, el terrorismo, los daños al medio ambiente, la pobreza, el tráfico ilícito de drogas y de armamentos, los fundamentalismos religiosos, la corrupción, y las violaciones a los derechos humanos, entre otros.

<sup>3</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado; "El orden internacional en un mundo incierto", en *Relaciones Internacionales*. Revista del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPyS - UNAM; México; Octubre-diciembre, 1995. No. 68, p. 41.

Dentro de ese orden mundial, la Organización de las Naciones Unidas fue creada como la institución universal que garantizaría ciertas condiciones de paz y seguridad entre las naciones, evitando el flagelo de una tercera guerra mundial y, más importante aún, sirviendo como una de las instancias legitimadoras del propio orden internacional, mediante la institucionalización de una pretendida acción multilateral a favor del progreso económico y social de los pueblos, la defensa de los derechos humanos y la observancia del derecho internacional por todos sus Estados miembros.

En aras del cumplimiento de esos objetivos, específicamente el de garantizar ciertas condiciones de paz y seguridad internacionales, la Organización fue dotada de un sistema de seguridad colectiva, subordinado a un sistema de seguridad colectiva más amplio, enteramente controlado por las dos superpotencias y en el que se aglutinaron otras instancias de carácter regional, e incluso mecanismos unilaterales.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz fueron creadas como uno de los instrumentos de que se valdría la ONU para hacer funcionar su sistema de seguridad colectiva. Desde su nacimiento, en 1948, han sido utilizadas como una de las formas favoritas de la Organización, o más bien de su Consejo de Seguridad, para atender situaciones de crisis. Desde su nacimiento, asimismo, han sido ambiguas y de dudosa legalidad, pues su existencia se ampara en la interpretación libre de los Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, y su despliegue es generalmente *sui generis*, respetando no obstante reglas y lineamientos básicos que han sido conceptualizados después de muchos años de debate y discusión.

Durante las dos últimas décadas, pero particularmente a lo largo de los años noventa, cuando Estados Unidos y sus aliados han logrado proyectar abiertamente sus intereses en el diseño de nuevas estrategias de seguridad colectiva al amparo del debilitamiento económico de Unión Soviética, las OMP han sido revitalizadas y adaptadas a las nuevas "necesidades" de paz y seguridad de que hablábamos en párrafos anteriores, particularmente en ocasión de las crisis y los conflictos intra estatales, en los que las potencias occidentales intervienen cada vez más abiertamente.

Así, han trascendido su tradicional campo de acción, que incluía la supervisión de ceses al fuego, la observación del cumplimiento de los acuerdos alcanzados y la revisión de los retiros de tropas y los acuerdos políticos - como fase final para la solución de controversias entre Estados -, para incursionar en actividades de imposición de la paz, restauración del orden, amortiguación de fuerzas hostiles, ayuda en los procesos de reconciliación nacional, vigilancia del respeto a los derechos humanos, prestación de asistencia humanitaria, organización de elecciones, reconstrucción de instituciones, e incluso administración temporal de un país (como en el caso de Camboya).

Desafortunadamente todas esas actividades, evidentemente violatorias de principios tales como el respeto a la soberanía de los pueblos y la no injerencia en los asuntos internos de los Estados, son desempeñadas al amparo de artificios legales tales como el inexistente derecho de injerencia y el principio de asistencia humanitaria, y son puestas en marcha antes de agotar las opciones de solución pacífica de controversias, incluidas en el Capítulo VI de la Carta, que privilegian el diálogo y la negociación antes que cualquier acción que involucre el despliegue de fuerzas militares, aún estando desarmadas.

Por otra parte, se ha institucionalizado la práctica iniciada durante el conflicto del Golfo Pérsico, de extender - mediante una resolución del Consejo de Seguridad - responsabilidades de mantenimiento de la paz a coaliciones de "Estados interesados", o bien a organismos regionales bajo el amparo del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, lo cual también se inscribe en una alarmante ilegalidad - en el caso de las coaliciones - y ambigüedad jurídica, en el caso de las organizaciones regionales, que alegremente desempeñan las labores conferidas por el Consejo de Seguridad sin tomar en cuenta que, en la mayoría de las veces, éstas están más allá de sus mandatos constitutivos; e incluso comienzan a actuar por sí mismas, en aras de los intereses de sus miembros, y sin considerar al cada vez más anacrónico Consejo de Seguridad, tal y como lo han hecho muy recientemente en ocasión del conflicto de Kosovo en la ex Yugoslavia.

Todas esas características confieren a las OMP una legalidad y una legitimidad dudosas. Pero eso no es todo, al considerar su efectividad nos encontramos con que ésta es generalmente deficiente en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, tal como lo demuestra el hecho de que muchas de ellas tengan que ser prorrogadas indefinidamente y que una vez concluidas, las hostilidades entre las partes renazcan, o bien que aunque ya no haya conflicto, tampoco exista la paz. Además, su despliegue es selectivo y arbitrario: no sucede en todos los conflictos, aunque sean similares y no todos los casos en que ocurre lo ameritan.

A la luz de lo anterior, las OMP parecen obedecer a los proyectos neointervencionistas y de control de crisis de Estados Unidos y su séquito de aliados (occidentales). Parecen servir como receptoras de armamento convencional y mantener activo el complejo industrial - militar estadounidense. Además, parecen haber definido una nueva práctica de la guerra, la cual es dirigida por Estados Unidos, si bien éste ya no asume el costo completo de la misma, pues lo comparte con todos los Estados miembros de la Organización - que tienen la obligación de otorgar contribuciones para el mantenimiento de las OMP - y con las organizaciones regionales, e incluso con algunas Organizaciones No Gubernamentales y hasta individuos<sup>4</sup>.

En virtud de todos los argumentos aquí descritos, y ante la tendencia creciente en el seno de la ONU de continuar utilizando éste tipo de operaciones como un medio de control de crisis e imposición de soluciones, cada vez en mayor y mejor colaboración con los organismos regionales (que asumen costos y responsabilidades), es necesario realizar un análisis profundo del papel de dichas operaciones en el sistema de seguridad colectiva de la ONU, e incluso de la legitimidad y eficacia de dicho sistema en la satisfacción de las necesidades de paz y seguridad de la sociedad internacional.

El objeto de este trabajo es indagar sobre lo anterior, determinar la legalidad y la legitimidad de su despliegue, dilucidar cuál es el papel real que el sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas asigna a las OMP, a qué intereses obedece su despliegue y desempeño, cuál es su verdadero sentido, y cuales son sus verdaderas contribuciones a la solución de los conflictos que amenazan la paz y la seguridad internacionales.

Nuestro objetivo último es formular propuestas para su mejor, más eficaz y más legítimo funcionamiento, para demostrar que pueden constituir esfuerzos genuinos en aras de la paz y la seguridad internacionales, que pueden insertarse en un sistema de seguridad colectiva que considere los intereses comunes y particulares de todos los pueblos, que sea respetuoso de los mismos y que pondere la cooperación internacional por encima de la confrontación.

Para tales efectos, hemos dedicado el Capítulo 1 al estudio teórico, conceptual e histórico del sistema de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas, los mecanismos que lo conforman y el papel que se le ha asignado dentro del sistema de seguridad colectiva multilateral.

En el Capítulo 2 abordamos el concepto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los elementos que incluyen su creación y funcionamiento, y las características que acompañaron su creación y desempeño hasta 1988, año en que se intensificó el despliegue de OMP con atribuciones no tradicionales, institucionalizándose durante los primeros años de la década de los noventa. Tal institucionalización es abordada en el Capítulo 3, que está dedicado a las características y tendencias de estas "nuevas" Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como a las tendencias de participación de otras entidades, como coaliciones de Estados miembros y organismos regionales, en actividades de mantenimiento, establecimiento e imposición de la paz.

---

<sup>4</sup> Daniel de la Pedraja; "Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. ¿Hacia un nuevo derecho internacional de la guerra?" en Modesto Seara Vázquez, *Las Naciones Unidas a los 50 años*; Fondo de

En el Capítulo IV se realiza una evaluación, tanto general como regional, de todas y cada una de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz que ha puesto en marcha la Organización de las Naciones Unidas, con miras a obtener conclusiones sobre su legitimidad, legalidad y efectividad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, así como sobre el papel que desempeñan dentro del sistema de seguridad colectiva al que pertenecen.

El Capítulo V está dedicado a la formulación de propuestas, tomando como punto de partida los principios de política exterior del Estado mexicano, para el óptimo funcionamiento de las OMP como verdaderos instrumentos de paz y seguridad internacionales. Los Capítulos IV y V constituyen así las conclusiones del trabajo, si bien, por cuestiones metodológicas hemos decidido presentarlas como parte del cuerpo del mismo.

Por último, se ha elaborado un Epílogo sobre los recientes acontecimientos en la provincia serbia de Kosovo y en Timor Oriental, a fin de demostrar la validez de nuestros planteamientos a la luz de los últimos eventos en que se ha visto involucrada la Organización de las Naciones Unidas en el desempeño de actividades de mantenimiento de la paz.



## 1. El sistema de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas

*Debe existir no un balance del poder, sino una comunidad de poder;  
No rivalidades organizadas, sino una paz común organizada.  
Woodrow Wilson.*

En estos tiempos de desatino político, económico y social a nivel mundial, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) constituye la instancia aglutinadora por excelencia de los esfuerzos de la sociedad internacional por conservarse a sí misma y promover su propio bienestar en un ambiente de paz y desarrollo. Su existencia, sin embargo, no obedece a la buena voluntad de los Estados sino a la necesidad de éstos de prevenir y atender guerras, conflictos y problemas que pongan en peligro su bienestar e incluso su propia existencia.

En efecto, la Organización nació en 1945 con el cometido expreso de mantener la paz y la seguridad internacionales, y evitar que el flagelo de una gran guerra azotara nuevamente al mundo, con el riesgo —esta vez— de terminar con la existencia humana.

A fin de que sea capaz de cumplir con tan difícil cometido, la ONU ha sido dotada por sus Estados miembros de una red de mecanismos que constituyen un **sistema de seguridad colectiva**, diseñado para garantizar las condiciones mínimas de coexistencia y convivencia entre los Estados. Nuestro objeto de estudio, es decir, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, forma parte de dicho sistema, por lo que resulta importante analizar sus características y particularidades a lo largo de este capítulo.

### 1.1. La seguridad colectiva. Definición y supuestos básicos

Siendo la guerra<sup>1</sup> un fenómeno inherente a las relaciones internacionales - al ser utilizada por los Estados para obtener mayores cuotas de poder en el ámbito internacional o modificar en algún aspecto el *status quo* del orden internacional de determinado momento histórico -, pero en virtud de la creciente capacidad destructiva de los Estados y de la vulnerabilidad de los mismos ante los conflictos armados, además de los anhelos de los pueblos en contra de esos conflictos, los propios Estados se han visto en la necesidad de crear mecanismos que ofrezcan garantías mínimas de supervivencia y permitan el control y la regulación de sus actividades militares.

Tales mecanismos incluyen la codificación del derecho internacional, la celebración de conferencias internacionales para solucionar problemas graves, la puesta en marcha de prácticas diplomáticas, tales como la negociación, el arbitraje y la conciliación, y la creación de organismos internacionales capaces de preservar la paz y la estabilidad en un grado mínimo aceptable.

Dentro del último rubro, el de las organizaciones internacionales, podemos incluir experimentos tan antiguos como el Congreso de Viena, creado en 1815 por Rusia, Prusia, Gran Bretaña y Austria con la manifiesta intención de evitar el encumbramiento de otro conquistador al estilo de Napoleón Bonaparte; el Pacto Briand-Kellogg de 1928, que fue el primer tratado multilateral que prohibió el uso de la guerra como medio de política nacional y en el que participaron más de 50 países, incluidas las potencias europeas de la época (Francia, Gran Bretaña), Estados Unidos, Unión Soviética y México; el Concierto de Europa, que se reunió entre 1830 y 1884; las importantes Conferencias de La Haya, de 1899 y 1907, cuyo objetivo era la regulación de las leyes de la guerra; la Sociedad de Naciones y la universal Organización de las Naciones Unidas (ONU)<sup>2</sup>, que se encuentra en el centro de nuestro estudio.

<sup>1</sup> "Guerra" entendida, en palabras del Dr. Hernández-Vela, como la "lucha armada con cierto grado de organización, sistematización y continuidad, entre colectividades humanas, por medio de la cual cada bando pretende imponer su voluntad al contrario". Ver Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario de política internacional*, Porrúa, México, Quinta edición, 1999, pp. 409 - 410.

<sup>2</sup> Thomas G. Weiss, David P. Forsythe & Roger A. Coate, *The United Nations and changing world politics*, Westview Press, Boulder, Colorado, 1994, pp. 19-21, Amos Yoder, *The evolution of the U. N. System*, Taylor & Francis, s/l, Segunda edición, 1993, y Edmund Jam Osmańczyk, *The Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, Taylor & Francis, Nueva York, 1990, p. 110.

Todas estas organizaciones fueron creadas con el propósito de regular el recurso a la guerra y codificar su uso (*jus ad bellum* y *jus in bello*)<sup>3</sup>, al tiempo que pretendieron servir como diques a las agresiones externas contra uno o más de sus miembros. Todas ellas han constituido **sistemas de seguridad colectiva**, en tanto fueron o son sistemas en los que "sus miembros *se comprometen* a abstenerse de recurrir a la fuerza entre sí, a resolver sus conflictos por medios pacíficos y a participar colectivamente en la supresión del uso ilegal de la fuerza"<sup>4</sup>, mediante diversos mecanismos que generalmente implican sanciones económicas o militares para el transgresor de la paz, independientemente del éxito obtenido en la observancia del citado compromiso y en la defensa de todos sus miembros ante embates bélicos del exterior.

Así, todo sistema de seguridad colectiva considera la prohibición del uso o la amenaza de la fuerza en forma unilateral por parte de sus miembros, los cuales **ceden** su derecho a la fuerza armada a la organización internacional en cuestión, la cual debe protegerlos ante cualquier amenaza externa y debe desplegar los mecanismos necesarios *para la armónica convivencia entre sus miembros y hacia el exterior, mediante el desarrollo de mecanismos de solución pacífica de controversias y mediante el castigo de los transgresores de la citada prohibición, en forma de sanciones económicas, diplomáticas y militares.*

Ahora bien, existen ciertas condiciones para el buen funcionamiento de un sistema de seguridad colectiva, a saber:

- La participación de las potencias dominantes (regional o universalmente, según el ámbito geográfico de acción del sistema) del momento histórico de que se trate y el acuerdo o consenso de las mismas sobre los mecanismos de acción conjunta y sobre el orden que se desea conservar. Como ejemplo de lo anterior, podemos citar el caso de la Sociedad de Naciones: la participación formal y comprometida de Estados Unidos, un mayor interés por hacer cumplir los mecanismos acordados por parte de la Unión Soviética y un compromiso más fuerte por parte de Alemania e Italia para con la Sociedad, habrían incidido favorablemente en su desempeño y fortaleza política a nivel internacional.<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Thomas G. Weiss *et al.*, *Op. Cit.*, p. 8.

<sup>4</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Op. Cit.*, p. 699.

<sup>5</sup> Alan Morien, "La deuda de la ONU con la Sociedad de Naciones" en Modesto Seara Vázquez (comp.), **Las Naciones Unidas a los cincuenta años**, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 43-60.

- La participación de los demás Estados involucrados en la zona geográfica que se pretende defender, los cuales deben estar convencidos de que la preservación del *status quo* responde al interés común y justifica los sacrificios que se hagan para mantenerlo.
- La eficacia y credibilidad de los mecanismos diseñados para mantener el orden. Tanto los miembros del sistema como los Estados que están fuera de él deben estar conscientes de que la promesa de recurrir a sanciones —económicas primero, políticas y militares después— contra aquellos que recurran ilícitamente al uso de la fuerza, es real y factible y podría perjudicarles gravemente; para ello, los Estados miembros deben aportar los recursos necesarios y el sistema debe contar con una estrategia militar conjunta y un sistema de mando internacional eficiente.<sup>6</sup>

Teóricamente, los sistemas de seguridad colectiva son presentados como entidades al servicio del interés colectivo de los Estados (si es que dicho interés existe), que buscan el bienestar colectivo y el logro de la paz mundial. En realidad, no representan sino ejercicios de centralización del uso de la fuerza y de legitimación del mismo a través de su carácter multilateral<sup>7</sup>.

Por otra parte, no son sino entidades institucionales con que cuentan las grandes potencias para perpetuar cierto orden establecido y controlar las manifestaciones de violencia en sus zonas de influencia y periferias, en detrimento de la soberanía de los Estados más débiles<sup>8</sup>, los cuales, si bien se ven beneficiados en cierta medida por la estabilidad creada, se ven obligados a aceptar participar en actividades de seguridad que no tomaron en cuenta sus necesidades y características y que generalmente se realizan en sus territorios nacionales, que es donde se presentan las crisis que son percibidas por las grandes potencias como amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

<sup>6</sup> Sobre la importancia de estas tres condiciones, ver Rafael Calduch Cervera, *Dinámica de la Sociedad Internacional*, Centro de Estudios Ramón Acero, Madrid, 1993. Ver también Jorge Castañeda, *México y el orden internacional en Obras Completas I*, El Colegio de México – Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 1995, pp. 132-134, George Schwarzenberger, *La política del poder*, Fondo de cultura Económica, Buenos Aires, pp. 424 y 425 citado por José Manuel Valdés Cuanota, *La seguridad colectiva en la comunidad internacional*, Tesis, UNAM – Facultad de Derecho, 1988, pp. 37 – 39, y Raimo Väyrynen, "La reforma de la organización mundial: estructura y eficacia del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas" en Modesto Seara Vázquez, *Op. Cit.*, p. 67.

<sup>7</sup> Aunque en realidad siempre contemplan el recurso de la "legítima defensa", individual o colectiva - fuera del ámbito de la organización - como un principio vigente que permite a los Estados, particularmente a las potencias que diseñan los sistemas, actuar fuera de los mismos.

<sup>8</sup> Raimo Väyrynen, *Op. Cit.*, p. 71.

La Organización de las Naciones Unidas cuenta con un sistema de seguridad colectiva que presenta todas las características aquí enunciadas y que a su vez se inserta dentro de un sistema de seguridad colectiva multilateral más amplio y más complejo, diseñado por los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, y sobre el cual abundaremos a continuación.

## 1.2. El sistema de seguridad colectiva multilateral desde la segunda postguerra. Perspectiva histórica

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y aún conmovidos por los terribles fantasmas del caos y la desolación económica, política y social en que se encontraba el mundo entero, los vencedores de la misma – astutos miembros del bloque Occidental – iniciaron las gestiones pertinentes para el establecimiento de un orden internacional que les permitiera disfrutar su victoria.

Debido a la orientación ideológica de la poderosa Unión Soviética y a su negativa a formar parte del orden estadounidense/occidental, dicho orden, originalmente diseñado por Churchill y Truman como universal e incuestionable, resultó en la existencia de dos bloques antagónicos de poder, encabezados por Estados Unidos y Unión Soviética respectivamente, que si bien se enfrentaban continuamente en una lucha ideológica, política, militar y económica, mantuvieron un equilibrio que garantizaba las condiciones suficientes para la convivencia entre los Estados y para el ejercicio de su dominio y control sobre sus respectivas esferas de influencia<sup>9</sup>.

El orden internacional de la postguerra fue dotado de un sistema de seguridad colectiva que abarcó tanto a las zonas de influencia como a las respectivas periferias de los dos bloques. La piedra angular de dicho sistema sería la Organización de las Naciones Unidas, funcionando como el “alma institucional” del orden establecido<sup>10</sup>, al abarcar a ambos bloques y servir como tribuna ideológica para la proyección de los intereses de

<sup>9</sup> Europa Occidental, América Latina, África y Asia Occidental para Estados Unidos, Europa Oriental y Asia Oriental para la Unión Soviética, con algunos bastiones socialistas en América (Cuba) y África. José Antonio Silva Michelena, *Política y bloques de poder. Crisis en el sistema internacional*, Siglo XXI, México, décima edición, 1994, pp. 13-32.

<sup>10</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, “El orden internacional en un mundo incierto”, *Relaciones Internacionales*, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, México, No. 68, octubre-diciembre de 1995, p. 43.

ambos, al tiempo que sería reconocida por los mismos como la máxima autoridad internacional en materia de seguridad, con la capacidad de legitimar todas las acciones en ese ámbito emprendidas por sus miembros.

Dicho reconocimiento, no obstante, no sirvió para que la Organización desempeñara un papel activo en el mantenimiento de la seguridad internacional – no al menos en los años de la Guerra Fría, pues, debido a las desavenencias entre las cabezas de los dos bloques antagónicos, muy pronto fue evidente que la Organización no resultaría adecuada a los intereses de los mismos, en virtud de que, como en todo sistema de seguridad colectiva, su funcionamiento supone el acuerdo de las grandes potencias, las cuales, dadas las circunstancias de enfrentamiento, prefirieron iniciar la práctica de “mantener sus principales negociaciones al margen de las Naciones Unidas, actuando primero individualmente y luego en forma colectiva, y dejando en algunas ocasiones que la continuación de cierta parte del trabajo se efectúe en la Organización”<sup>11</sup>.

El sistema, entonces, fue dotado con mecanismos regionales tales como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización del Tratado de Varsovia (OTV), para cada uno de los dos bloques ideológicos antagónicos, capitalista y socialista respectivamente, y otras organizaciones regionales menores, como la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la Organización de Estados Americanos (OEA), que actuarían en las periferias. Todas ellas fueron creadas bajo la égida jurídica del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>12</sup>, que se refiere a organismos regionales y que resulta, a todas luces, una provisión tomada por las grandes potencias para actuar con entera libertad en sus respectivas esferas de influencia sin la participación del bloque contrario, pero reconociendo nominalmente la preeminencia de la ONU sobre las organizaciones regionales a fin de legitimar su existencia, mantenerlas bajo control y no anular o minimizar la importancia de la ONU, que podía ser necesitada en determinado momento.

Así, durante los años de la Guerra Fría, e incluso durante la etapa posterior a la misma en los que la bipolaridad aún era esgrimida como argumento de defensa por ambos bloques, la OTAN y la OTV constituyeron, en sí mismos, sistemas de seguridad colectiva más activos que la ONU. Ambas se habían formado para luchar contra un enemigo

<sup>11</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, “Las Naciones Unidas en la encrucijada: cambio o regresión”, *Revista Universidad de México*, UNAM, México, No. 487, agosto 1991, p.22.

<sup>12</sup> Ver el Capítulo VIII de la Carta de la ONU. ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, pp. 35-38.

perfectamente identificable: el bloque antagónico, y ambas declaraban en sus actas constitutivas la prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza unilateralmente y el principio de asistencia recíproca en caso de agresión. Ambas, además, se insertaban en el sistema de seguridad colectiva de la ONU, al hacer referencias expresas en sus actas constitutivas al capítulo VIII de la Carta de la Organización<sup>13</sup>.

El sistema de seguridad colectiva de la segunda postguerra, entonces, tuvo desde sus orígenes un carácter universal pero con fuertes proyecciones regionales - y unilaterales, pues cada una de las potencias se reservó el derecho de actuar unilateralmente, legitimándolo al darle carácter universal en la letra del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>14</sup>, que se refiere al derecho de los Estados a la legítima defensa individual o colectiva. Tales características del sistema de seguridad colectiva hermanaron el concepto de paz y seguridad internacionales con el objetivo de contención ideológica del bloque contrario y convirtieron a la Organización de las Naciones Unidas en el escenario de pugnas institucionalizadas entre las cabezas de los dos bloques.

A raíz de la desintegración de la Unión Soviética en 1991, la disolución formal del bloque socialista, y el concomitante desvanecimiento de la lucha ideológica entre las superpotencias, ha sido necesario modificar algunas de las características del sistema de seguridad colectiva multilateral, pues si bien las estructuras internacionales de poder, basadas esencialmente en la capacidad militar de los diseñadores del orden internacional, se mantienen vigentes<sup>15</sup>, han ocurrido transformaciones importantes en el seno de la comunidad internacional que desestabilizan el régimen de seguridad en que ambas superpotencias coexistían pacíficamente, controlando sus respectivas zonas de influencia.

Dichas transformaciones incluyen en primer lugar la desaparición de la amenaza del enemigo ideológico como argumento de seguridad de ambos bloques y, por consiguiente, la identificación de "nuevas" amenazas a la paz y la seguridad internacionales, tales como el terrorismo, los daños al medio ambiente, la pobreza, el tráfico ilícito de drogas y de

---

<sup>13</sup> James John Guy, *People, politics & government. Political Science: A canadian perspective*, Maxwell Macmillan, Don Mills, Ontario, 1990, pp. 399-401.

<sup>14</sup> Ver Artículo 51 de la Carta. ONU, *Op. Cit.*, p. 34.

<sup>15</sup> Edmundo Hernández-Vela, "El orden internacional en un mundo incierto", *Op. Cit.*, p. 45.

armamentos, los fundamentalismos religiosos, la corrupción, las violaciones a los derechos humanos, entre otras; todas ellas con carácter universal<sup>16</sup>.

Esta "nueva agenda" de seguridad, aunada a la proliferación inusitada de crisis y conflictos políticos intra e interestatales, principalmente en Estados subdesarrollados cuyas contradicciones ya no son contenidas por las dos grandes potencias en continuo enfrentamiento, requiere de ajustes en el sistema de seguridad colectiva multilateral, pues éste se había venido desarrollando en un escenario de lucha entre dos actores.

Así, por ejemplo, la OTAN y la OTV perdieron momentáneamente su razón de existir, si bien la primera fue rescatada por sus miembros y adecuada a los requerimientos de la nueva agenda<sup>17</sup>. La segunda, sin embargo, desapareció junto con el bloque al que servía.

Por otra parte, se ha buscado el consenso entre bloques mediante entidades tales como la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), que nació en 1995 - como resultado de un proceso iniciado en 1973 - como el primer experimento de seguridad colectiva regional que abarcaba miembros tanto del bloque capitalista como del socialista y que contemplaba objetivos mucho más amplios que la simple contención militar de las amenazas ideológico-territoriales<sup>18</sup>.

Instancias tales como la OUA y la OEA, además de mecanismos subregionales como la Comunidad Económica de Estados de Africa Occidental (CEDEAO), la cual tiene un complejo aparato de seguridad colectiva, han sido revitalizadas y su papel en el sistema de seguridad colectiva fortalecido o inventado, al darseles facultades que no tenían en el pasado y que en ocasiones ni siquiera están contenidas en sus actas constitutivas. Ello con el fin de que contribuyan más activamente en la atención de los problemas de nueva agenda que podrían poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, bajo la dirección formal de la

<sup>16</sup> Sobre la llamada "nueva agenda" de seguridad ver: Mario Ojeda, "El orden internacional a fines del siglo XX". *Revista Universidad de México...Op. Cit.*, p. 18. Ver también Celestino del Arenal, "Las Naciones Unidas ante el nuevo escenario mundial" en Modesto Seara Vázquez, *Op. Cit.*, pp. 325-328 y documentos oficiales tales como ONU, *Declaración final de la Comisión Palme sobre cuestiones de desarme y seguridad*, dada a conocer en Estocolmo el 14 de abril de 1989, Naciones Unidas, documento oficial A/44/293 y S/20653, Nueva York, 24 de mayo de 1989, pp. 2-4, 19-22. ONU, *Acta taquigráfica de la cumbre del Consejo de Seguridad*, Naciones Unidas, documento oficial S/PV.30460, Nueva York, 10 de febrero de 1998, 147 pp. y Boutros-Ghali, Boutros, *Un Programa de Paz*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, pp 5-11, 47-51.

<sup>17</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario ...Op. Cit.*, pp. 578 - 585 (*Doctrina militar del Pacto del Atlántico*).

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 726 - 734 (*Seguridad y cooperación en Europa*).



Organización de las Naciones Unidas, la cual ha sido publicitada como la instancia legitimadora de todas las acciones llevadas a cabo por sus Estados miembros a título individual o colectivo, mediante mecanismos *ad hoc* o mediante las organizaciones regionales a las que recién nos hemos referido. En realidad, lo que las grandes potencias dirigentes de la Organización pretenden es delegar los costos y responsabilidades generados por las actividades colectivas de paz y seguridad en instancias que tengan la posibilidad de atacar los problemas, al tiempo que les permitan continuar decidiendo sobre la forma de hacerlo conforme a sus intereses, sin tener que tomar en cuenta los intereses de los pueblos afectados.

Las modificaciones del sistema de seguridad colectiva multilateral, manifiestas por primera vez durante la Guerra del Golfo Pérsico en 1990-1991, cuando las dos superpotencias estuvieron de acuerdo y se identificaron varios elementos de "nueva agenda" como amenazas a la seguridad de la humanidad entera<sup>19</sup>, pueden hacernos creer que éste está mejor articulado que en el pasado y que sus objetivos apuntan verdaderamente hacia la paz de la comunidad internacional.

Sin embargo, hoy como ayer, el sistema modificado no es sino la expresión actual de las necesidades de seguridad colectiva de las grandes potencias, cuyo objetivo continúa siendo la perpetuación de las estructuras de poder existentes desde 1945, aunque el debilitamiento económico de Rusia (heredera de los compromisos internacionales de Unión Soviética) y su necesidad de ayuda financiera por parte de Occidente, ha permitido a Estados Unidos, y en menor medida a sus aliados, aprovechar las circunstancias de transformación para proyectar sus intereses de seguridad más abiertamente en el diseño de los mecanismos de seguridad colectiva multilateral, tanto al interior como al margen de la ONU, aunque, por cierto, sin siquiera intentarlo en las zonas que son importantes para Rusia, cuyo enorme poderío militar le permite seguir siendo una potencia mundial.

---

<sup>19</sup> Erskine Childers, *Challenges to the United Nations. Building a safer world*. Catholic Institute for International Relations - St. Martin's Press, Londres, 1994, p. 7., Mónica González, "El mito del orden mundial", *Relaciones Internacionales*, Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, No. 68, Octubre-diciembre de 1995, p. 49.

### 1.3. El papel de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Perspectiva histórica

Hemos explicado ya que la Organización de las Naciones Unidas tiene el cometido básico de mantener la paz y la seguridad internacionales y que fue creada inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial con el fin de asegurar que no habría una nueva guerra, pues de presentarse, invariablemente conduciría a la aniquilación de la humanidad.

Tal cometido está enunciado de manera clara y precisa en el Capítulo I sobre propósitos y principios de la Organización, específicamente en el Artículo 1, párrafo 1 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>20</sup>, que a la letra dice:

“Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

Hemos explicado también que a fin de cumplir con el objetivo mencionado, la Organización fue dotada con un sistema de seguridad colectiva. Dicho sistema fue diseñado por las potencias aliadas de la Segunda Guerra Mundial (a saber, Unión Soviética, Gran Bretaña y Estados Unidos) en una serie de reuniones promovidas principalmente por Estados Unidos y Gran Bretaña, que culminaron con la celebración de la Conferencia de San Francisco sobre Organización Internacional, de la cual emanó la Carta de las Naciones Unidas, firmada por 51 Estados el 26 de julio de 1945, entrando en vigor el 24 de octubre del mismo año<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, p. 5.

<sup>21</sup> Desde 1941, con la firma de la Carta del Atlántico por el presidente Roosevelt y el primer ministro Churchill, se determinó que se buscaría una paz que no sólo acabara para siempre con cualquier posibilidad de tiranía nacionalsocialista, sino que, mediante una organización internacional, se buscaría la manera de garantizar la paz y seguridad para todos los Estados y pueblos del mundo. Posteriormente, mediante la publicación de la Declaración de las Naciones Unidas de 1º de enero de 1942 y la celebración, entre 1943 y 1945, de las Conferencias de Moscú, Teherán, Dumbarton Oaks, Yalta y finalmente San Francisco, con la participación de las potencias aliadas, se afinaron los detalles para la creación de la ONU, contemplándose las características del sistema de seguridad colectiva con el que se pretendía dotarla, partiendo de la base de los 14 puntos de Woodrow Wilson y la experiencia fallida de la Sociedad de Naciones.

Así, el sistema de seguridad colectiva de la ONU está contenido en la Carta de la Organización y se articula mediante la combinación de “un principio general de renuncia al uso de la fuerza, unos procedimientos de solución pacífica de conflictos, un sistema combinado (mundial y regional) de medidas coactivas, incluyendo el uso de la fuerza, contra el Estado que viole el principio general, y unos medios institucionales para propiciar el control de armamentos y/o el desarme”<sup>22</sup>. Dicho sistema, cabe mencionar, debe respetar en todo momento la soberanía de los Estados, los cuales tienen el derecho inalienable a decidir individualmente sobre todos asuntos de su ámbito interno, tal y cómo lo estipula el Artículo 2, fracción 7 de la Carta<sup>23</sup>. Tal disposición, no obstante, puede ser ignorada cuando un asunto de la jurisdicción interna de un Estado ponga en peligro, bajo el criterio del Consejo de Seguridad de la Organización, la paz y la seguridad internacionales.

Todo ello es puesto en marcha por el Consejo de Seguridad de la ONU, que según lo establecido en el artículo 24 de la Carta tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales. En el desempeño de su labor, el Consejo cuenta con la asistencia del Secretario General en la ejecución de las medidas adoptadas (si bien la Carta no establece tal atribución para la Secretaría) y, según el artículo 47, de un Comité de Estado Mayor, cuya existencia es casi etérea.

La Asamblea General, por su parte, desempeña una función más doctrinal que ejecutiva, pues su labor en relación con el mantenimiento de la paz consiste no en la instrumentación de medidas sino en la formulación de las mismas (artículo 14) y sólo respecto a situaciones que no estén siendo atendidas por el Consejo de Seguridad (artículo 12) o bien en torno a temas de carácter general tales como el fomento de la cooperación internacional en los campos político y de derecho internacional. Un involucramiento más

---

Ver Jorge Montaña, *Las Naciones Unidas y el orden mundial. 1945-1992*, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp 16-17. Ver también Thomas G. Weiss *et al.* *Op. Cit.*, pp. 24-25, y Amos Yoder, *Op. Cit.*, pp. 26-28.

<sup>22</sup> Ver Artículo 2, párrafo 4, Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias), Capítulo VII (Acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión), Artículo 26, Capítulo V de la Carta de las Naciones Unidas: ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, pp. 6, 21, 25-34. Ver también, Rafael Calduch Cervera, *Op. Cit.*, p. 418.

<sup>23</sup> El Artículo 2, párrafo 7 de la Carta dice: “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, pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII. ONU, *Carta de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, p. 7.

profundo de la Asamblea en actividades de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales está establecido en la famosa resolución "Unión Pro Paz", la cual otorga a dicho órgano, en circunstancias excepcionales, facultades reservadas al Consejo de Seguridad. Sobre dicha resolución volveremos más adelante.

Esquemáticamente, el citado sistema funciona de la siguiente manera: en primer lugar, uno o más miembros de la Organización presentan una denuncia formal en el sentido de que existe una amenaza o quebrantamiento de la paz. Las partes en la controversia, entonces, deben recurrir al artículo 33 (Capítulo VI), que establece que éstas buscarán una solución pacífica al conflicto. Si el sometimiento voluntario a un mecanismo de solución pacífica falla, entonces el Consejo de Seguridad intentará convencer a las partes a solucionar pacíficamente su diferencia mediante recomendaciones de métodos de ajuste (artículos 34-38, Capítulo VI).

En caso de que la solución pacífica no dé resultado, el Consejo puede aplicar las medidas coercitivas del Capítulo VII: en primer lugar, sanciones económicas o diplomáticas contra el Estado transgresor de la paz, con base en el artículo 41 y, como último recurso, el uso de la fuerza con base en el artículo 42.

Por supuesto, el sistema incluye también, en su artículo 51, el derecho de los Estados miembros a la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataques armados, "hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales". Dicha provisión ha sido utilizada históricamente por los Estados como argumento para realizar acciones bélicas unilaterales o multilaterales al margen de la Organización, a pesar de que el Consejo conozca de la situación y se pronuncie al respecto. Ejemplos claros de ello son las invasiones estadounidenses a Granada o a Vietnam, pues en ambas ocasiones la Casa Blanca realizó unilateralmente grandes despliegues de fuerza militar, argumentando que el comunismo amenazaba su seguridad nacional y la vida de sus ciudadanos.

Si bien el esquema recién expuesto parece abarcar todas las vicisitudes de la seguridad colectiva, la práctica histórica de la Organización en ejercicio del mismo indica que generalmente éste no es aplicado según su fórmula inicial, pues factores tales como la falta de acuerdo entre los miembros del Consejo, el poco interés de éstos en un conflicto determinado o el interés de los mismos en aplicar cierto tipo de medidas de seguridad - con

o sin la participación de la ONU - sin atender al orden secuencial que éstas deben llevar, distorsionan el sentido original de las disposiciones de la Carta (lo cual es facilitado por el ambiguo lenguaje utilizado en la misma y la facultad del Consejo de interpretarla a discreción) y generan un sistema de seguridad que, aunque aplica únicamente los mecanismos descritos en ella y continúa siendo funcional en tanto permite la perpetuación del orden internacional establecido, lo hace según las preferencias e intereses de los miembros del Consejo, o más bien, de los miembros permanentes más poderosos de dicho órgano.

En efecto, como todo sistema de seguridad colectiva, el de las Naciones Unidas se sustenta en el principio del concierto de las grandes potencias<sup>24</sup>, materializado en el derecho de veto de las mismas en el seno del Consejo de Seguridad ante cualquier propuesta de acción que sea considerada como contraria a sus intereses, haciendo imposible entonces la aplicación de los mecanismos de seguridad colectiva en contra de cualquiera de los miembros permanentes del Consejo<sup>25</sup>.

Tal característica permea en todo momento el funcionamiento del sistema. Por ejemplo, durante los años de la Guerra Fría y aún después, cuando el enfrentamiento bipolar era todavía agudo, la Organización tuvo una participación muy limitada en la atención de conflictos bélicos, pues las posiciones de Estados Unidos y Unión Soviética eran generalmente encontradas y una de ellas recurría o amenazaba con recurrir a su derecho de veto frente a las propuestas de solución de determinado conflicto planteadas por la otra. Por otra parte, la mayor parte de los conflictos de la Guerra Fría implicaban el enfrentamiento abierto o encubierto entre ambos países, lo cual imposibilitaba la actuación de la Organización, pues para actuar, ya hemos dicho, ésta requiere el acuerdo de las citadas potencias.

Así, la participación de la ONU fue nula o poco relevante en los conflictos más graves de la etapa de enfrentamiento bipolar entre Estados Unidos y Unión Soviética, tales como las invasiones soviéticas a Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968); la crisis de los Cohetes en Cuba (1962); la guerra de Vietnam (1959-1975), el conflicto entre Irán e Iraq

<sup>24</sup> Estados Unidos, Rusia (que asumió los compromisos internacionales de Unión Soviética), Gran Bretaña, China y Francia, las cuales gozan de membresía permanente en el Consejo de Seguridad.

<sup>25</sup> Jorge Montaña, *Op. Cit.*, p. 133

(1980-1988), la invasión soviética a Afganistán en 1979, y las invasiones estadounidenses a Granada (1982) y Panamá (1989), entre otros<sup>26</sup>.

Por otro lado, la ONU sí participó activamente en el tratamiento de problemas que ambas superpotencias deseaban resolver, como la crisis del Canal de Suez en 1956 o la primera guerra civil en el Congo en los años 60 (que fue atendida con un extraordinario esfuerzo de mantenimiento de la paz), entre otros. También participó en aquellos conflictos cuya complejidad resultaba agobiante para ser tratados únicamente de manera bilateral al tiempo que su perpetuación no representaba amenazas graves para la seguridad internacional o las seguridades nacionales de los orquestadores del orden mundial o que, antes bien, resultaba conveniente a sus intereses, como el eterno y multifacético conflicto de Medio Oriente, heredado a la Organización, o la disputa entre griegos y turcos en escenario chipriota<sup>27</sup>.

Uno de los conflictos de la Guerra Fría que fueron atendidos por la Organización merece especial atención, en tanto sentó las bases para la formulación y aceptación internacional de un método alternativo de acción ante amenazas a la paz y la seguridad internacionales cuando el Consejo de Seguridad se ve imposibilitado para actuar debido al desacuerdo de sus miembros permanentes. Nos referimos a la Guerra de Corea y a la Resolución Unión Pro Paz de la Asamblea General, que permitió a esta última tomar decisiones ejecutivas en torno al conflicto, toda vez que el Consejo de Seguridad encontró dificultades para actuar en virtud de una desavenencia entre Estados Unidos y Unión soviética, motivada por el no reconocimiento del Gobierno de Pekin como el legítimo representante de China en la Organización.

Ante la parálisis del Consejo, Estados Unidos llevó el tema a la Asamblea General, la cual aprobó una resolución que faculta a la propia Asamblea a emitir recomendaciones,

<sup>26</sup> En los casos de las invasiones soviéticas a Hungría, Checoslovaquia y Afganistán, el Consejo de Seguridad se vio impedido para actuar en virtud del veto soviético a todos los proyectos de resolución presentados al respecto. La Asamblea General emitió en todos los casos numerosas resoluciones condenando la actitud soviética, pero nunca adoptó medidas concretas en contra de URSS pues ningún Estado estaba dispuesto a enfrentarse a un país tan poderoso. En cuanto a la Crisis de los Cohetes en Cuba y la guerra de Vietnam, ambos diferendos fueron resueltos en forma bilateral. El conflicto entre Irán e Iraq recibió un tratamiento parecido al de Camboya, pues no fue sino hasta 1988 cuando el Secretario General ayudó a negociar un cese al fuego y se estableció una operación de mantenimiento de la paz con el fin de vigilar el cumplimiento de dicho acuerdo. Las invasiones estadounidenses a Granada y Panamá únicamente recibieron tibias condenas por parte de la Asamblea General y el silencio del Consejo ante las amenazas de veto estadounidenses. Amos Yoder, *Op. Cit.*, pp. 78-84.

<sup>27</sup> Thomas G Weiss *et al*, *Op. Cit.*, pp. 41-50.

incluido “el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario”, cuando resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión y el Consejo se vea imposibilitado para actuar por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes<sup>28</sup>.

En nombre de la Unión Pro Paz, Estados Unidos logró que la Asamblea se ocupara de la cuestión de Corea y que, por primera vez en la historia, controlara un despliegue militar en nombre de la Organización, bajo la dirección de un solo Estado miembro, él mismo. En nombre de la Unión Pro Paz, la Asamblea se ha pronunciado sobre acontecimientos tales como el conflicto israelí-palestino en 1980, 1982 y 1997, los Territorios Arabes Ocupados en 1982, la invasión soviética a Afganistán en 1980, y el régimen de *apartheid* en Sudáfrica en 1989<sup>29</sup>, entre otros, haciendo recomendaciones que originalmente no le correspondían dentro del sistema de seguridad colectiva; sin embargo, nunca ha vuelto a ordenar el despliegue de fuerzas militares o algún tipo de sanciones, pues las grandes potencias han preferido utilizar otras instancias, como el Consejo de Seguridad o bien organizaciones regionales, para atender crisis y conflictos, y los Estados pequeños carecen del poder necesario para recurrir al uso institucionalizado de la fuerza sin el consenso de los miembros permanentes del Consejo, aún con todos sus votos en la Asamblea General. No obstante, el precedente está sentado, las tropas estadounidenses aún permanecen en territorio coreano y Unión Pro Paz forma ya parte del sistema de seguridad colectiva de la Organización.

A partir de la década de los años 80, la Organización comenzó a tener mayores posibilidades de actuación, pues ambas superpotencias convinieron en dar mayor importancia a la misma para el tratamiento de problemas de interés mundial, toda vez que su *enfrentamiento acérrimo se había desvanecido*. Así, la ONU comenzó a participar más activamente en ejercicios de mediación (en Centroamérica, por ejemplo) y comenzaron a desplegarse con mayor frecuencia operaciones de mantenimiento de la paz<sup>30</sup>, como parte de una tendencia en el sentido de convertir a la organización en la instancia legitimadora de todas las acciones de los guardianes del orden internacional de la segunda posguerra realizadas en nombre de la paz y la seguridad internacionales, independientemente de su

---

<sup>28</sup> Rosa Reyna Mota, *Actividades de la Organización de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz. El caso del Consejo de Seguridad*, Tesis, Relaciones Internacionales, FCPyS-UNAM, UNAM, 1995, pp. 21-22.

<sup>29</sup> James John Guy, *Op. Cit.*, p. 396.

<sup>30</sup> Tan sólo entre 1988 y 1989 se desplegaron operaciones de mantenimiento de la paz en Irán-Iraq, Angola, Namibia, Nicaragua y Afganistán. Thomas G Weiss *et al*, *Op. Cit.*, p. 15.

legalidad o pertinencia. No obstante, hasta la fecha han mantenido la práctica de ocuparse de las cuestiones prioritarias de su política exterior fuera de la Organización, v. gr. las negociaciones en materia de desarme nuclear y la atención de asuntos “domésticos”, como Granada o Afganistán.

La guerra del Golfo Pérsico en 1990-1991 representa un parteaguas en la historia del sistema de seguridad colectiva de la ONU, al ser el primer conflicto atendido por Naciones Unidas en que fueron utilizadas de manera conjunta y simultánea sanciones económicas y militares para responder a la agresión en contra de un Estado miembro de la Organización. Asimismo, fue la primera vez que el Consejo de Seguridad pudo emitir resoluciones con el **consenso** de sus cinco miembros permanentes, pues incluso China y URSS - debilitados por sus propias dificultades internas -, avalaron el despliegue de una operación militar multilateral bajo el mando de Estados Unidos, completamente **independiente** de la Organización, inaugurando así una práctica que se volvería común.

La forma en que la ONU, o más bien, los miembros permanentes de su Consejo de Seguridad respondieron a la cuestión del Golfo Pérsico, aunado a las crisis de legitimidad de sistemas de seguridad colectiva tales como la OTAN y la OTV por la desintegración del bloque soviético, institucionalizó la tendencia mencionada recién mencionada y el sistema de seguridad colectiva de la Organización se volvió más dinámico, en tanto ahora servía para legitimar todas aquellas acciones emprendidas por sus miembros en beneficio de la “nueva agenda de seguridad” (ver apartado 1.2. del presente Capítulo).

Dichas acciones, por cierto, fueron dirigidas a una gran cantidad de asuntos que anteriormente eran considerados de la jurisdicción interna de los Estados, tales como *conflictos de gobernabilidad y democracia*, y se aplicaron *mecanismos del sistema de seguridad colectiva* -como Operaciones de Mantenimiento de la Paz o sanciones económicas y diplomáticas - en situaciones de conflictos intraestatales, como en Nicaragua, Angola, Mozambique, Haití, Somalia y Rwanda, bajo *interpretaciones libres de las disposiciones de seguridad de la Carta*, que fueron recogidas en cierta forma por el Secretario General Boutros Boutros-Ghali en su *Programa de Paz*, sobre el cual abundaremos más adelante.



Actualmente, el encumbramiento de la Organización como la instancia más activa del sistema de seguridad colectiva contemporáneo durante los primeros años de la década de los noventas, ha cedido su lugar a un esquema más tradicional y más seguro en el que organizaciones regionales como la OTAN y la OSCE se ocupan en términos prácticos de los problemas, con la variante de que ahora la Organización funge **casi invariablemente** como guía política y moral de cualesquiera acción en materia de paz y seguridad emprendida por uno o más Estados miembros a título independiente o bajo la égida de alguna organización regional.

Así, el sistema de seguridad colectiva de la ONU se ha adaptado satisfactoriamente a los requerimientos de sus orquestadores, es decir, de las grandes potencias, hoy encabezadas por Estados Unidos, que no buscan otra cosa sino la perpetuación de un *status quo* que la mayor parte del tiempo no coincide con los conceptos de paz y seguridad concebidos por aquellos que en realidad sufren de las amenazas y quebrantamientos de los mismos, es decir, los pueblos del mundo.

#### **1.4. Los mecanismos del sistema de seguridad colectiva de la ONU**

El estudio del sistema de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas requiere hacer referencia a los mecanismos de que ésta se vale para llevarlo a la práctica, conforme al esquema enunciado en 1.3. del presente Capítulo, entre los cuales, por cierto, se encuentran las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a la sazón nuestro objeto de estudio.

Los mecanismos de la seguridad colectiva de las Naciones Unidas incluyen medidas para promover el desarme y el control de armamentos, procedimientos de solución pacífica de controversias y medidas coercitivas en contra de los Estados que violen el principio de no amenaza o uso de la fuerza en sus relaciones internacionales. Sobre cada uno de ellos abundaremos a continuación.

##### **1.4.1. Desarme y control de armamentos**

En tanto los conflictos armados han sido motivadores de la creación e instrumentación de sistemas de seguridad colectiva, en virtud de la hoy incontenible capacidad destructiva de los Estados mediante su armamento, resulta lógico que dichos

sistemas incluyan medidas para promover el desarme y el control de los armamentos, como una forma de evitar conflictos y mantener bajo control la capacidad destructiva de los Estados.

En el caso de la Organización de las Naciones Unidas, la Carta de la misma dispone acerca del desarme y el control de armamentos:

- El artículo 11 (Capítulo IV.- *La Asamblea General*), que indica que “La Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos, y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos”.
- El artículo 26 (Capítulo V.- *El Consejo de Seguridad*), que establece que “A fin de proveer el establecimiento y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos, el Consejo de Seguridad tendrá a su cargo, con la ayuda del Comité de Estado Mayor a que se refiere el Artículo 47, la elaboración de planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos”.<sup>31</sup>

En la práctica, la labor de la Organización en materia de desarme y control de armamentos ha sido determinada, al igual que en el resto de sus esferas de acción, por la voluntad de los Estados miembros, particularmente de aquellos que son potencias mundiales y que poseen las mayores capacidades militares, es decir, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, cuyo interés es conservar para sí mismos dichas capacidades, controlando las del resto de los Estados, por lo que todas las actividades de la ONU en materia de desarme tienen un alcance limitado. Además, las potencias militares, especialmente Estados Unidos y Unión Soviética - hoy Rusia, que es la heredera de los compromisos internacionales de la URSS - han preferido realizar sus negociaciones de desarme de manera bilateral y directa, sin la intromisión de la ONU y sus Estados miembros.<sup>32</sup>

<sup>31</sup>Ver ONU, *Carta ... Op. Cit.*, pp. 12, 21.

<sup>32</sup> Estados Unidos y Unión Soviética han celebrado de manera bilateral los tratados internacionales más importantes en materia de desarme nuclear: las Pláticas sobre la Limitación de las Armas Estratégicas (PLAE) y las Pláticas sobre la Reducción de las Armas Estratégicas (PRAE), entre otras. Ver Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario ... Op. Cit.*, pp. 17 - 24 y 24 - 37 respectivamente.

No obstante, el desarme es uno de los temas prioritarios de la Organización, pues los Estados en desarrollo cuya capacidad en materia militar es nula o mínima y por lo tanto son vulnerables, han promovido varias iniciativas en la materia a lo largo de la historia. Así, bajo la égida de Naciones Unidas se han celebrado diversos tratados multilaterales en materia de desarme nuclear y convencional, tales como el *Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*, el *Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares*, la *Convención de 1981 sobre prohibiciones o restricciones sobre el uso de ciertas armas convencionales que pueden considerarse ser excesivamente dañinas o tener efectos indiscriminados*, la *Convención sobre armas biológicas de 1972*, la *Convención de 1993 sobre la prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción*<sup>33</sup>, y la recientemente adoptada *Convención de Ottawa sobre Minas Terrestres Antipersonales, de 1997*. Asimismo, se ha establecido, a partir de 1992, un Registro de Armas Convencionales.

#### **1.4.2. Solución pacífica de controversias (Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas)**

En términos teóricos, los mecanismos de solución pacífica de controversias constituyen el eje del sistema de seguridad colectiva de la ONU. La Carta los considera en su Capítulo VI, estableciendo que antes de recurrir a cualquier otro medio, las controversias deben resolverse mediante instancias tales como “la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos”<sup>34</sup>, los cuales deben ser recomendados por el Consejo de Seguridad en primer lugar, antes de adoptar medidas de carácter coercitivo.

Históricamente, el Consejo de Seguridad ha interpretado el Capítulo VI de la Carta de manera muy laxa, recurriendo a procedimientos que no están descritos expresamente en ella, como los buenos oficios del Secretario General ante alguna controversia, el envío de un Representante especial del mismo o el patrocinio de “Grupos de Amigos”, esto es, Estados miembros que ofrecen sus servicios de intermediación entre dos partes ante amenazas a la paz y seguridad internacionales.

<sup>33</sup> ONU, *ABC de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, pp. 119-125.

<sup>34</sup> ONU, *Carta ... Op. Cit.*, p. 25.

#### 1.4.3. Medidas coercitivas (Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas)

Al parecer, el mecanismo favorito del Consejo de Seguridad para hacer efectivo el sistema de seguridad colectiva de la Organización es el que incluye las medidas coercitivas. Dichas medidas consisten en “la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas”; en caso de que todo ello fallase, el Consejo “podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de Naciones Unidas”<sup>35</sup>.

Al igual que ocurre con los mecanismos de solución pacífica, el Consejo interpreta el Capítulo VII de la Carta según los criterios de sus miembros ante determinada situación, recurriendo al más conveniente a los intereses de los mismos según sea el caso, o bien a una combinación de todos. También, al igual que en el caso del Capítulo VI, ha diseñado mecanismos tales como el despliegue de “coaliciones *ad hoc* de Estados interesados” para ejercer presión militar sobre uno o más Estados que se encuentren violentando la paz y la seguridad internacionales.

Así, por ejemplo, Libia es sancionada con la interrupción de sus relaciones económicas y sus comunicaciones con el resto del mundo debido a una acusación de terrorista por parte de Estados Unidos; Chipre se ha adaptado a la presencia consuetudinaria de una Operación de Mantenimiento de la Paz en su territorio y a las constantes visitas de diversos enviados especiales del Secretario General; Iraq enfrenta una combinación de sanciones económicas de tipo petrolero, un régimen de vigilancia de su desarme, presiones militares por parte de algunos Estados miembros que comienzan a tomarse recurrentes, llamados a la cordura del Secretario General y dos Operación de Mantenimiento de la Paz, una que vigila su frontera con Irán desde hace ya más de 10 años, y otra que observa sus límites con Kuwait; e Inglaterra no es mínimamente juzgada por su diferendo territorial con

---

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 28-29.

Argentina en torno a las Islas Malvinas. El sistema, pues, diseñado por los poderosos para los poderosos, funciona bien.

Antes de proseguir, debe llamarse la atención sobre el hecho de que hemos señalado a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz como mecanismo de seguridad colectiva de la ONU, pero éstas no son mencionadas expresamente ni en el Capítulo VI ni en el VII. En realidad, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz son un claro ejemplo de la atribución del Consejo de interpretar la Carta bajo criterios libres y de diseñar mecanismos de mantenimiento de la paz. Así, las OMP encuentran su fundamento legal en los dos capítulos dedicados al sistema de seguridad colectiva de la Carta, puesto que combinan medidas de intermediación con un elemento coercitivo, como es el despliegue de unidades militares, por poco armadas que se encuentren. Sobre esto, sin embargo, disertaremos a lo largo de los demás capítulos que integran este trabajo.

#### **1.5. Un Programa de Paz y Suplemento a Un Programa de Paz.**

##### **Reinterpretaciones de los mecanismos de seguridad colectiva de la Organización y su aplicación**

El 31 de enero de 1992 se celebró la primera – y hasta la fecha única – Reunión cumbre del Consejo de Seguridad, con la participación de la mayoría de los primeros mandatarios de sus miembros. Las cabezas de Estado y /o de Gobierno de sus cinco miembros permanentes, los presidentes George Bush, Boris Yeltsin y los primeros ministros John Major, Francois Mitterand y Li Peng coincidieron en Nueva York con el objetivo expreso de diseñar las estrategias de seguridad colectiva ante los “retos” que la “nueva agenda” imponía a las Naciones Unidas.

Durante dicha reunión, el Consejo estuvo de acuerdo en que en los últimos años las tareas de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz habían aumentado considerablemente y que por lo tanto era necesario evaluar el sistema de seguridad colectiva de la Organización y diseñar nuevas estrategias para atender los nuevos problemas que se enfrentaban, los cuales comenzaban a ser en su mayoría derivados de guerras civiles al interior de los Estados y que requerían acciones tales como la observación de elecciones, la verificación de la situación de los derechos humanos y el tratamiento de refugiados.

A fin de comenzar con el diseño de las estrategias necesarias, el Consejo comisionó al entonces Secretario General, el egipcio Boutros Boutros-Ghali, para elaborar un informe para ser distribuido a los Estados miembros antes del 1º de julio de 1992, que contuviera “su análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas” en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>36</sup>.

Así surgió el famoso texto del Secretario General titulado *Un Programa de Paz*, publicado en julio de 1992, y posteriormente un complemento al mismo, *Suplemento a Un Programa de Paz*, de 1995. Ambos documentos contienen las directrices para adaptar el sistema de seguridad colectiva de la Organización a los requerimientos de la época actual.

La propuesta de Boutros-Ghali, que no es otra cosa sino la cristalización de las tendencias en materia de seguridad colectiva que venían gestándose desde los años ochenta, contiene un concepto de paz y seguridad internacionales más amplio que el aceptado y utilizado hasta el momento al interior de la Organización, al considerar al desarrollo económico y social, la justicia social y la estabilidad política de los Estados como partes del mismo y como objetivos del sistema de seguridad colectiva.

Interpretando la Carta en forma libre, Boutros-Ghali propuso nuevos mecanismos de seguridad colectiva sin contradecir la esencia del citado documento e integrándolos con los tradicionales. El sistema operaría, entonces, mediante los siguientes mecanismos, a saber:

- **Diplomacia preventiva.** “Aquellas medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que éstos, si ocurren, se extiendan”. La diplomacia preventiva debe ser ejercida por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General, el Secretario General y las Organizaciones Regionales involucradas, mediante medidas de fomento de la confianza, despliegue de misiones de investigación de los hechos, sistemas de alerta temprana de crisis y conflictos y el despliegue preventivo de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a fin de evitar escaladas en los conflictos. La base legal de la diplomacia

---

<sup>36</sup> ONU, *Acta taquigráfica de la cumbre del Consejo de Seguridad*, Naciones Unidas, Nueva York, documento oficial S/PV.30460, 10 de febrero de 1998, p. 143.

preventiva es el Capítulo IV de la Carta y de las atribuciones del Secretario General en la materia, el artículo 99.

- **Establecimiento de la paz.** “Medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos”. El establecimiento de la paz corresponde a las instancias del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, negociación, mediación, conciliación, arbitraje; pero además se introduce la prestación de asistencia encaminada a mejorar las circunstancias que hayan contribuido al surgimiento de una controversia o conflicto, el uso de sanciones económicas y políticas, así como el uso de la fuerza militar como instrumentos de presión para el logro de acuerdos, y el despliegue de unidades de resguardo de la paz, a fin de restablecer acuerdos alcanzados con anterioridad y cesaciones del fuego; las dos últimas medidas, bajo el fundamento legal del Capítulo VII.
- **Mantenimiento de la paz.** “Despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas, y como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil”. El objetivo del mantenimiento de la paz es la promoción de un ambiente propicio para la celebración de acuerdos políticos entre las partes y se lleva a cabo mediante el despliegue de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
- **Imposición de la paz.** “Medidas coercitivas contra los responsables de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” con el fin de restablecer la paz y la seguridad internacionales y, de ser el caso, obligar a las partes a cumplir con acuerdos alcanzados con anterioridad. Incluye las provisiones del Capítulo VII así como el despliegue de coaliciones de Estados interesados en aplicar la fuerza contra algún transgresor de la paz.
- **Consolidación de la paz.** “Medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto”, en cuya instrumentación intervienen todos los componentes del sistema de las Naciones Unidas, y las cuales consisten en actividades de desarme de las partes, restablecimiento del orden, custodia y

posible destrucción de armas, repatriación de refugiados, observación de elecciones, adopción de medidas para proteger los derechos humanos, reforma o fortalecimiento de instituciones gubernamentales, promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política, desminado, proyectos de cooperación, prestación de apoyo para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las nuevas instituciones democráticas. Las bases legales de este tipo de acciones están contenidas, según el Secretario General, a lo largo de toda la Carta de las Naciones Unidas.

- **Desarme.**
- **Medidas en materia de descolonización, protección al medio ambiente, desarrollo durable, erradicación de enfermedades, etc.**<sup>37</sup>

La publicación de los documentos de Boutros-Ghali fue el punto de partida para la instrumentación entusiasta de las medidas propuestas en los mismos durante algunos años, mientras se rediseñaba el sistema de seguridad colectiva de la Organización en el contexto del sistema de seguridad colectiva multilateral tras la caída de la Unión Soviética (ver 1.3.).

Hoy, dichas medidas se han institucionalizado – junto con un elemento más, el de **intervención humanitaria**<sup>38</sup>, y forman parte de la estructura del sistema de seguridad colectiva de la Organización. Al igual que ocurría cuando no existía *Un Programa de Paz* y su *Suplemento*, el Consejo decide la instrumentación de determinado mecanismo de acuerdo con sus intereses, y generalmente los combina, utilizando con frecuencia a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz como ejecutoras de todos ellos, especialmente cuando se trata de **establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, imposición de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos**, lo cual resulta a todas luces inconveniente puesto que las atribuciones y facultades de las Operaciones de Mantenimiento

<sup>37</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa de Paz*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, 57 pp. y Boutros Boutros-Ghali, *Suplemento a Un Programa de Paz*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, 27 pp.

<sup>38</sup> Que consiste en la creación de las condiciones necesarias para la provisión de asistencia humanitaria a las poblaciones civiles que lo requieran a causa de un conflicto armado. Dichas condiciones son creadas mediante la actuación de tropas de Naciones Unidas que actúan bajo el mando del Secretario General y cuya existencia es justificada mediante el Capítulo VII de la Carta; para su despliegue, por cierto, no requieren la autorización de las partes en conflicto. Diethelm Robert, *Die Schweiz und friedensherhaltende Operationen 1920 – 1995*, Paul Haupt Verlag, Berna, 1997, en [www.fib.ethz.ch/fib/pko/intro.html](http://www.fib.ethz.ch/fib/pko/intro.html). Sobre la legitimidad y legalidad de este tipo de acciones abundaremos en el Capítulo 3.



de la Paz son confundidas y ampliadas, no con muy buenos resultados por cierto. Sobre ello, sin embargo, volveremos en el Capítulo 3 del presente trabajo.

En realidad, las modificaciones introducidas por Boutros-Ghali no han representado un cambio substantivo en la forma y el modo de operar del sistema de seguridad colectiva de la ONU. Este sigue encontrando su fundamento jurídico en la Carta y su fundamento político en la necesidad de los Estados más poderosos, hoy encabezados por Estados Unidos, de contar con instancias que les permitan perpetuar el orden establecido, un orden que les es favorable en tanto privilegia sus intereses, sin importar la satisfacción de las necesidades del resto del mundo; un orden que pondera valores universales como paz, seguridad, desarrollo, bienestar en nombre de un futuro común de la humanidad, pero que más bien utiliza dichos valores como estandartes ideológicos para mantener al mundo unido, trabajando en aras de dicho orden que no es otro sino el de la opresión de unos Estados por otros, es decir, del hombre por el hombre.

## **2. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas .**

### **Nociones básicas y perspectiva histórica.**

El 11 de junio de 1948 llegaron los primeros soldados a territorio palestino. Un extraño casco enmarcaba sus cabezas y en sus rostros había desconcierto y confusión. Les dijeron que debían prestar asistencia en la vigilancia de la observancia de la tregua entre Israel y Palestina, después de una guerra territorial. Les dijeron que debían servir de elemento moderador entre las fuerzas hostiles, tan poco dispuestas al diálogo. Ellos, rudos y valientes soldados que habían sido entrenados para luchar en contra de los enemigos de su patria, que se sentían motivados al escuchar la palabra guerra, habían sido comisionados para observar, para vigilar, para construir una paz artificial entre enemigos viejos, furiosos y remotos, para ayudar a resolver un problema totalmente ajeno a sus vidas nacionales e individuales. Ni siquiera les habían dado armas. Tampoco les había sido permitido usar la fuerza salvo en el caso de defensa propia, pero no entendían qué era lo que eso significaba.

La gente los recibió con desconfianza. Era extraño ver soldados extranjeros acechando todo el tiempo la cotidianeidad de un lugar teñido con los colores de la invasión y la guerra, custodiando una bandera azul y blanco, con ramas de olivo.

Se quedaron tantos años que se convirtieron en parte de la historia, con sus cascos y sus botas, con sus macanas, con sus gestos severos, intentando - aún sin comprender - resguardar una paz que más bien parecía una guerra en descanso. Aún siguen ahí. La guerra se agita y ha sido necesario buscar otras soluciones, pero ellos permanecen ahí, inamovibles.

Desde 1948, la Organización de las Naciones Unidas ha desplegado 50 Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), de las cuales 15 se encuentran en curso. 37 de ellas fueron creadas por el Consejo de Seguridad entre 1988 - año en que, por cierto, fueron recompensadas con el Premio Nobel de la Paz - y septiembre de 1998.

Desde 1948, 750 000 soldados y policías civiles, provenientes de 118 Estados han participado en dichas operaciones. Actualmente lo hacen aproximadamente 15 000 de ellos, provenientes de 77 miembros de las Naciones Unidas. Los mayores contribuyentes de tropas son Polonia (1034 soldados), Bangladesh (886), Austria (792), Ghana (788); Finlandia (777); Irlanda (727) y Noruega (727). Incluso Estados que no son miembros de las Naciones Unidas, como Suiza por ejemplo, contribuyen con dinero, unidades médicas y equipo a las actividades de mantenimiento de la paz de la Organización<sup>39</sup>.

Así pues las OMP han estado presentes, formando parte del sistema de seguridad colectiva multilateral, dentro del subsistema de las Naciones Unidas, como mecanismo de aniquilación o negación de circunstancias que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. Su legalidad, legitimidad y efectividad son, sin embargo, ambiguas y dudosas. A veces parecen ser la verdadera encarnación de la buena voluntad. Otras, las más, nuevas modalidades de guerra e intervención. Es por ello, pues, necesario, interrogarse sobre su labor y actuación, sobre su utilidad en la construcción humana de la paz universal.

Como primer paso para conocerlas y ser capaces de evaluarlas, a lo largo del presente capítulo estudiaremos las características básicas de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas y la manera en que son planeadas y desplegadas. Asimismo, haremos un recuento histórico de ellas, hasta 1987, justo un año antes del incremento de su popularidad y del cambio de algunas de sus atribuciones, en virtud de las transformaciones del sistema de seguridad colectiva multilateral manifiestas con la caída de Unión Soviética y materializadas en eso que algunos gustan de llamar Nueva Agenda.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> "UN PEACEKEEPING: Some questions and answers". Información preparada por el Departamento de Información Pública de la ONU y publicada en la página electrónica de la Organización: <http://www.un.org/Depts/dpko/faq.htm>. Septiembre de 1988.

<sup>40</sup> Ver Capítulo 1.

## **2.1. Estructura y funcionamiento.**

Si bien en numerosas ocasiones las OMP se ven acompañadas por ambigüedades y contradicciones en su definición, mandato y despliegue, constituyen una práctica institucionalizada de la Organización de las Naciones Unidas como uno de los mecanismos del sistema de seguridad colectiva de la misma, por lo que al interior de la Organización se ha generado una infraestructura institucional para su formulación y despliegue. Es necesario estudiar dicha infraestructura a fin de comprender cabalmente nuestro objeto de estudio.

### **2. 1. 1. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Definición.**

Debido en gran parte a intereses particulares de ciertos Estados que gustan de manipular términos y conceptos a su conveniencia, pero también a que el concepto de mantenimiento de la paz no fue incluido dentro de la Carta de las Naciones Unidas, sino que surgió como una solución pragmática para responder ante amenazas a la paz y la seguridad internacionales cuando fue evidente que las disposiciones de la Carta en esa materia iban a resultar o bien inoperantes (en virtud del enfrentamiento entre Estados Unidos y Unión Soviética durante la Guerra Fría, y el consecuente uso irrestricto del derecho de veto en el Consejo de Seguridad<sup>41</sup>) o insuficientes (debido a la complejidad de los problemas a atender), tanto en el ámbito diplomático como en el académico existen las más variadas interpretaciones del mismo.

No obstante, es necesario ser extremadamente cuidadosos al respecto, a fin de evitar interpretaciones inadecuadas que generan ignorancia y propician que se cometan abusos y arbitrariedades en el nombre del mantenimiento de la paz.

Al respecto, podemos decir que la definición del ex - Secretario General Boutros Boutros Ghali en su *Programa de Paz* es aceptable pues identifica al mantenimiento de la

---

<sup>41</sup> Mabel Gómez Oliver, "Operaciones para el mantenimiento de la paz", ponencia presentada ante el Grupo de Asuntos Multilaterales de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 22 de mayo de 1991.

paz como "el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil"<sup>42</sup>. Sin embargo, por considerarla la más adecuada y completa, en el presente trabajo entenderemos a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz según la definición del Dr. Edmundo Hernández-Vela:

Medidas temporales de responsabilidad colectiva destinadas a promover la solución de controversias o conflictos internacionales y al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con el consentimiento de las partes involucradas, decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que sólo en circunstancias excepcionales eminentemente de carácter defensivo, pueden implicar el mínimo uso de la fuerza, y que son aplicadas con la participación de contingentes de personal militar, policial y civil y sufragadas con el apoyo financiero prorrateado, así como con contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la Organización<sup>43</sup>.

Hemos mencionado que el concepto de mantenimiento de la paz no está incluido en la Carta de las Naciones Unidas; no obstante, obtiene su legitimidad del citado documento, el cual, se recordará, en su artículo I establece que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es mantener la paz y la seguridad internacionales, y para ello tomar las medidas colectivas necesarias.<sup>44</sup>

Los Capítulos VI y VII de la Carta son asimismo identificados como bases normativas de las OMP; se invoca a ambos capítulos porque éstas rebasan "los medios diplomáticos para el arreglo pacífico de controversias estipulados en el Capítulo VI, pero no tiene (n) el alcance de las disposiciones militares u otras disposiciones coercitivas del

---

<sup>42</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Un Programa...Op. Cit.*, p. 12.

<sup>43</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Diccionario...Op. Cit.*, p. 535.

<sup>44</sup> ONU, *Carta...Op. Cit.*, p. 3.

Capítulo VII por lo que atinadamente el ex Secretario General Dag Hammarsköld señalaba que esta cuestión podría colocarse en lo que sería el “Capítulo seis y medio”...<sup>45</sup>

Por cierto, independientemente de su seriedad y validez jurídica, la expresión “Capítulo seis y medio” se ha convertido en un término reconocido y aceptado por todos.

Por otra parte, los Estados han aceptado como perfectamente legal la existencia de las citadas operaciones, acatando las disposiciones **obligatorias** del Consejo de Seguridad, colaborando logística y políticamente en su despliegue y avalándolas con su voto favorable en el seno de la Asamblea General en cuestiones de presupuesto y de recomendaciones sobre su despliegue, además de las contribuciones para mantenerlas, las cuales tienen carácter obligatorio.

Tradicionalmente se clasifica a las OMP en *Fuerzas de Mantenimiento de la Paz y Misiones de Observación*. Las primeras están compuestas por oficiales militares desarmados cuyo número puede ser de unos cuantos a varios miles. Las segundas están compuestas por unidades militares armadas, que pueden ser desde 1 000 hasta decenas de miles<sup>46</sup>. La labor de las primeras consiste en supervisar el cumplimiento de acuerdos alcanzados entre las partes en conflicto, como ceses al fuego, treguas, retiro de tropas; la vigilancia de zonas desmilitarizadas o áreas restringidas, o bien la supervisión del retorno a condiciones normales de vida. Las segundas, por su parte, se encargan de ayudar en la no reincidencia de hostilidades entre las partes, de prevenir conflictos armados y de contribuir al mantenimiento de la ley y el orden, entre otros<sup>47</sup>.

Ahora bien, desde la manifestación de las nuevas tendencias de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales al interior de la Organización, cristalizadas en el *Programa de Paz* de Boutros Boutros-Ghali<sup>48</sup>, la naturaleza y funciones de ambos tipos de operaciones de mantenimiento de la paz tienden a ser cada vez menos diferenciadas,

<sup>45</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Ibid.*, p. 536.

<sup>46</sup> ONU, *General Guidelines for Peacekeeping Operations*, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Naciones Unidas, Nueva York, octubre de 1995, p. 5.

<sup>47</sup> *Nordic UN. Tactical manual*, volumen 1, 1992, p. 44.

además de que se han generalizado tareas tales como la verificación del respeto de los derechos humanos, la prestación de asistencia humanitaria y la participación en actividades de fortalecimiento de la paz después de los conflictos<sup>49</sup>, que incluyen verificación de elecciones y asistencia en formación de nuevos gobiernos<sup>50</sup>.

El personal militar ha resultado insuficiente o no precisamente apto para la realización cabal de estas tareas, por lo que a los contingentes se han agregado cada vez con mayor frecuencia personal de policía civil, trabajadores civiles y prestadores de asistencia humanitaria, oficial o bajo la forma de Organizaciones No Gubernamentales que para poder actuar en determinado conflicto deben cooperar con la ONU. Es así como las OMP adquieren el carácter multifuncional que en la actualidad las acompaña invariablemente.

### 2.1.2. Principios que rigen las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

El despliegue de una Operación de Mantenimiento de la Paz es una cuestión muy delicada, pues implica la introducción de un actor militar (a pesar de su neutral casco azul) en una situación de conflicto. Es por ello que a lo largo de los años se han ido formulado y puesto en práctica varios principios que **deben** regir su instrumentación, a fin de **garantizar** su eficacia y eficiencia, además de proporcionarles cierta legalidad – obtenida mediante la costumbre internacional – y legitimidad, al pretender que dichos principios complementen a aquellos que deben regir las relaciones internacionales y privilegien la paz por encima de la confrontación o el castigo.

Dichos principios, tal como han sido formulados por las Naciones Unidas y sus Estados miembros con base en la experiencia histórica en despliegue de OMP, y

---

<sup>48</sup> Ver Capítulo 1.

<sup>49</sup> Ver Capítulo I.

<sup>50</sup> Edmundo Hernández-Vela S., *Ibid.*, p. 535.

codificados mediante resoluciones tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General, particularmente la resolución 49/37, de 9 de diciembre de 1994<sup>51</sup>, son, a saber:

- Legitimidad. Todas las OMP deben ser legítimas, es decir, que deben obedecer a una necesidad real para su despliegue, ser decididas por el Consejo de Seguridad de la Organización (o bien, en algunos casos, por la Asamblea General), estar compuestas por personal de varios Estados, considerando el principio de representación geográfica equitativa en la medida de lo posible, y no presentar problemas de conducta en su interior.
- Apoyo activo y continuo del Consejo de Seguridad, a fin de renovar su legitimidad cuando sea necesario y fortalecer políticamente a la operación en cuestión.
- Compromiso de los países contribuyentes de tropas. Los países que aportan contingentes deben estar dispuestos a participar en la operación en cuestión el tiempo que sea necesario. Asimismo, deben estar conscientes de que sus soldados están bajo el mando de un funcionario internacional (el Secretario General, como veremos más adelante) y que además son vulnerables como en cualquier operación armada.
- Mandato claro y realizable. El mandato de la operación en cuestión debe ser claro y preciso, explícito y realista, a fin de que los contingentes sean capaces de llevarlo a cabo.
- Consentimiento y cooperación de las partes. En principio, para que una OMP pueda ser desplegada debe contar con el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto, a fin de que dicho despliegue no signifique una intromisión en los asuntos internos del Estado o de los Estados afectados. Es más, resulta preferible que sean las partes, o una de ellas, las que soliciten la intervención de la Organización en la solución de su disputa. La cooperación de dichas partes es importante en términos

<sup>51</sup> La resolución 49/37 fue aprobada por la Asamblea General en su cuadragésimo noveno período de sesiones, en 1994, sobre la base de una recomendación del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Ante la proliferación, en esa época, de OMP con las más variadas características, varios Estados miembros, en su mayoría países subdesarrollados, trabajaron por la adopción de la citada resolución, a fin de establecer un sustento jurídico para el despliegue de OMP, que tomase en cuenta ciertos principios que garantizaran tanto su legitimidad como su efectividad. Desafortunadamente, dichos principios no son siempre respetados. Resolución 49/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (9 de diciembre de 1994), consultada en el Disco Óptico de la Organización: <http://www.ods.un.org>



prácticos, a fin de que los contingentes puedan llevar al cabo sus labores óptimamente, sin obstrucciones de ningún tipo.

- Imparcialidad y objetividad. Se pretende que las OMP sean esfuerzos de la comunidad internacional para ayudar a que las partes en un conflicto lo solucionen de manera pacífica y respeten los acuerdos alcanzados; por lo tanto, en ningún momento debe parecer que las fuerzas desplegadas se inclinen hacia una de las partes; tampoco debe permitirse que una de dichas partes adquiera ventajas sobre la(s) otra(s) como resultado de las actividades de la OMP en cuestión. Asimismo, los contingentes de Naciones Unidas deben cumplir con su mandato objetivamente, apegándose a las decisiones del Consejo de Seguridad y las órdenes del Secretario General y sus representantes, y respetando en todo momento las costumbres y tradiciones del lugar al que han acudido en ayuda.
- No uso de la fuerza. Teóricamente, las OMP han sido definidas como medidas no coercitivas, basadas en el consenso y la cooperación de las partes involucradas. Teóricamente, la fuerza no es uno de los medios que utilizan para lograr sus objetivos, a no ser que el Consejo de Seguridad lo solicite, bajo un mandato basado en el Capítulo VII de la Carta. Sin embargo, los soldados que participan en dichas operaciones conservan para sí el derecho de **uso de la fuerza en defensa propia**. Originalmente, el derecho de defensa propia era entendido como el derecho a utilizar la fuerza únicamente si ésta era utilizada en su contra; a partir de 1973, sin embargo, el concepto se extendió para incluir situaciones en las que las partes, mediante la fuerza, intenten impedir a la OMP cumplir con su labor. Más recientemente, el concepto se ha vuelto aún más laxo, incluyendo la defensa de todas las instalaciones de las Naciones Unidas y el personal internacional que se encuentre trabajando en el terreno<sup>52</sup>.
- Unidad. Si bien es cierto que el hecho de que las OMP estén integradas por contingentes provenientes de diversos países, cuyas costumbres e idiosincrasias son

---

<sup>52</sup>H. Corell & I. Benkirane, "The work of the Office of Legal Affairs", *Final report of the Nordic/UN Peacekeeping Senior Management Seminar (UNMAS)*, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz - Colegio Real de Defensa de Dinamarca, Copenhague - Nueva York, 1997, pp. 71-72.

distintas, es necesario que dichos contingentes actúen como si fueran uno solo, a fin de dar legitimidad y operatividad a la operación.<sup>53</sup>

Es un hecho indudable que todos los principios recién mencionados forman un marco jurídico aceptable para el despliegue de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, pues se apegan estrictamente a los principios reconocidos del derecho internacional, contenidos en la Carta de las Naciones Unidas, los cuales incluyen la no intervención en asuntos internos de los Estados, la cooperación internacional y la solución pacífica de controversias. Sin embargo, la realidad es que el despliegue de las OMP se ve acompañado por versiones distorsionadas de dichos principios, cuando no existe una total omisión de los mismos, tal como veremos más adelante, al momento de estudiar cada una de las operaciones de paz que se han desplegado a lo largo de la historia.

### 2.1.3. Gestión, dirección y despliegue.

El despliegue de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz no es una cuestión sencilla, pues además de mezclar intereses contradictorios de Estados miembros y tener importantes implicaciones políticas a nivel internacional, requiere de la participación de una gran cantidad de personal de Naciones Unidas en un proceso complejo, que no se limita de ninguna manera al envío de soldados de diferentes nacionalidades a una zona en conflicto.

Dicho proceso involucra no sólo al Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General en turno, sino a toda una red de oficinas e instancias al interior de cada uno de los tres órganos, e inicia – teóricamente – mucho antes de que las partes soliciten la asistencia de la ONU, pues el **Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz**, que pertenece a la Secretaría General, mantiene una vigilancia permanente sobre zonas con conflictos potenciales.

Cuando la situación lo amerita, el Secretario General, con base en el Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>54</sup> alerta e informa al Consejo de Seguridad sobre una

<sup>53</sup> ONU, *General Guidelines...* Op. Cit., pp. 9-15.

situación de conflicto que amenace (según su criterio, lo cual no es precisamente idóneo en cuestión de objetividad) la paz y la seguridad internacionales, o bien cuando el propio Consejo solicita a dicho funcionario un informe sobre alguna disputa o conflicto que haya llamado la atención de sus miembros. Generalmente, el informe contiene información política, militar, logística, humanitaria y económica sobre el sitio donde la operación puede ser desplegada, a fin de evaluar costos tanto políticos como materiales y poner al Consejo de Seguridad en aptitud de tomar una decisión al respecto.

Una vez recibido el informe, el Consejo adopta una resolución que contiene el mandato (inicial) de la OMP, es decir su cometido y funciones, así como su duración, la cual es prorrogable mediante otra (s) resolución (es) del mismo órgano.

Entonces se informa al Comité Consultivo sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias (que depende de la Secretaría) a fin de que emita una recomendación sobre el presupuesto de la operación proyectada. Inmediatamente después, la Asamblea General adopta una resolución que autorice el presupuesto.

Posteriormente, el Secretario General procede al despliegue y seguimiento de la operación, designando - con la aprobación del Consejo de Seguridad - un Representante Especial, un Enviado o un Jefe de Misión para dirigir las actividades sobre el terreno e iniciando las gestiones para la firma por la Organización y las partes involucradas de un **Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas y las Reglas de Procedimiento**<sup>54</sup> de la operación.

---

<sup>54</sup> El artículo 99 establece que "el Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". ONU, Carta...*Op. Cit.*, p. 64.

<sup>55</sup> Estos dos documentos contienen los términos y condiciones bajo los que se relaciona la fuerza de mantenimiento de la paz con las partes involucradas en el conflicto. El primero de ellos establece el estatuto de las fuerza de Naciones Unidas, es decir, cuales son sus derechos y obligaciones, prerrogativas y labores, de conformidad con el mandato que el Consejo de Seguridad le ha dado; debe ser firmado por todas las partes involucradas en el conflicto, incluidos los Estados vecinos de cuyo territorio tenga que valerse la OMP para el desempeño de sus actividades y los Estados que no siendo parte del problema, se encuentren involucrados en el proceso de paz. El segundo tiene un carácter operacional y establece, entre otras cosas, la manera en que los contingentes se relacionan con la población de la zona en cuestión y cuáles son las actividades que desempeñarán para cumplir con su mandato.

A partir de ese momento, el Secretario General informa periódicamente tanto al Consejo como a la Asamblea sobre la marcha de los acontecimientos. Una vez finalizada la operación, la Secretaría elabora un informe final para consideración del Consejo, el cual generalmente decide que se continúe la observación de la situación en la zona. La Asamblea, por su parte, continúa entendiendo sobre los costos de la operación hasta que éstos estén totalmente finiquitados.<sup>56</sup>

Para que una Operación de Mantenimiento de la Paz pueda funcionar correctamente debe contar con los recursos necesarios para ello. Una parte de los recursos materiales utilizados en las OMP pertenece a las Naciones Unidas, ya sea por haberlos comprado o por haberlos recibido como donaciones. Dichos recursos se concentran en la **Base Logística de Brindisi**,<sup>57</sup> en Italia, y son utilizados bajo los criterios de la Secretaría General.

Las tropas, por otra parte, ya lo hemos explicado, pertenecen a los ejércitos regulares de los Estados miembros de la ONU, los cuales aportan contingentes y equipo militar a las OMP que consideran importantes en términos de su interés nacional, determinando ellos mismos el número y la composición de los mismos, y siendo reembolsados posteriormente por la Organización<sup>58</sup>.

---

<sup>56</sup> Sobre los pasos a seguir para el establecimiento de una OMP ver Mrs. M. Carey, "Birth of a Mandate and Overview of the Department of Peacekeeping Operations", *Final report of the Nordic/UN... Op. Cit.*, pp. 51-52. Ver también ONU, *General Guidelines... Op. Cit.*, pp. 22-27.

<sup>57</sup> La Base Logística de Brindisi opera, desde 1994, sobre la base de un acuerdo entre el Gobierno italiano y la ONU. Sus funciones son, a saber: almacenaje de equipo reutilizable de misiones terminadas, cuando es posible y viable volverlo a usar en nuevas OMP; preparación y mantenimiento de dos "paquetes" con el equipo básico para desplegar una misión de 100 personas en su fase inicial, por un período de tres meses en cualquier lugar del mundo; servir como enlace de comunicaciones vía satélite entre la sede de la ONU y las oficinas de las OMP en África Central, el Medio Oriente y la ex - Yugoslavia. Ver ONU, *United Nations Peace Missions. 1997 Year in Review*; Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1998, p. 13.

<sup>58</sup> El reembolso proviene del dinero obtenido de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización. La falta de pago de los Estados miembros, sin embargo, impide a la Organización reembolsar a tiempo y en montos totales a aquellos que han aportado contingentes y/o equipo. Actualmente los Estados miembros deben a la Organización alrededor de 1.75 miles de millones de dólares por concepto de OMP.

En términos ideales, los Estados deben realizar sus colaboraciones “en especie” mediante el mecanismo de **Acuerdos de Fuerzas de Reserva**, que se basa en el artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>59</sup> y que consiste en que los Estados pongan a disposición de la Organización cierta cantidad (determinada por ellos mismos), de tropas y equipo para ser utilizadas en el despliegue de OMP en cualquier momento y en cualquier lugar del mundo. Dicho mecanismo tiene cuatro modalidades, el anuncio por parte de los Estados de su intención de participar en el mismo, la remisión a la Secretaría General de una lista de equipo disponible, la participación en una base de datos con información detallada sobre las posibles contribuciones, y la firma de un Memorándum por la Secretaría y el Estado miembro en cuestión, que formaliza la contribución<sup>60</sup>.

A la fecha, 81 Estados han expresado su interés en participar en el mecanismo de Fuerzas de Reserva, 59 han proporcionado listas de equipo, 33 han ingresado información a la base de datos y únicamente 21 Estados han celebrado Acuerdos de Fuerzas de Reserva<sup>61</sup>. Al parecer, a los Estados miembros no les agrada comprometer a sus fuerzas armadas en aventuras de mantenimiento de la paz que jamás están exentas de riesgos y que involucran un elemento esencial de su poder: el ejército. Por otro lado, los mecanismos *ad hoc* que se han establecido para aportar contingentes – esto es, sobre la base de la exclusiva voluntad de los Gobiernos ante cada uno de los casos en que una OMP será desplegada – resultan mucho más cómodos y seguros, aunque dicha situación incide negativamente en la

<sup>59</sup> El artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas establece que:

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.
2. Dicho convenio o convenios fijará el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.
3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

ONU, Carta... *Op. Cit.*, p. 30.

<sup>60</sup> ONU, *Update briefing on Standby Arrangements System – 1998*, “In the service of peace”, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Naciones Unidas, Nueva York, 1998, 7 pp., SRE, *Informe de la Delegación de México al periodo de sesiones sustantivo del Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz correspondiente a 1999*, Misión de México ante la ONU, Nueva York, abril de 1999, p. 7.

capacidad de reacción rápida de la Organización, la cual tiene que esperar a que los Estados decidan y procedan al traslado y despliegue de sus elementos.

Es por ello que algunos Estados han presentado iniciativas para el incremento de la capacidad de reacción rápida, como el establecimiento de brigadas de despliegue rápido, que es una iniciativa de los países nórdicos consistente en mantener de modo permanente, concentrada en algún lugar del mundo, una brigada militar multinacional lista para actuar<sup>61</sup>. Dicha propuesta no resulta conveniente, puesto que implicaría la militarización de la Organización y podría favorecer el despliegue de OMP sin haber agotado otras posibilidades, pacíficas, para solucionar los conflictos y atender a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Por otro lado, tampoco es necesario establecer este tipo de brigadas permanentes; en todo caso, resultaría mucho más conveniente revitalizar el sistema de Acuerdos de Fuerzas de Reserva, que está estipulado en la Carta y que garantiza el involucramiento de los Estados en la gestión, dirección y despliegue de las OMP en términos claros y relativamente seguros.

El personal militar y civil que cada Estado proporciona a la ONU para sus labores de mantenimiento de la paz jamás deja de pertenecer a las fuerzas armadas o de policía de su país de origen. Sin embargo, durante el tiempo que se encuentren al servicio de la ONU, deben obedecer las directrices dictadas por el Secretario General en la persona de su Representante Especial o Jefe de Misión.

La Asamblea General es el órgano encargado de decidir sobre el financiamiento de las OMP. En efecto, dicho órgano, mediante su Quinta Comisión, realiza prorrateos para decidir los montos de dinero que son asignados a cada operación que es desplegada. El dinero proviene de un presupuesto especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, conformado por las contribuciones obligatorias de los Estados miembros conforme a una escala de cuotas que toma en cuenta la situación económica de cada uno de ellos. Los

---

<sup>61</sup> Jordania, Dinamarca, Ghana, Malasia, Austria, Italia, Singapur, Bolivia, Ucrania, Nepal, Uruguay, Argentina, Bangladesh, Lituania, Nigeria, Finlandia, Alemania, Rumania, Países Bajos e Irlanda. *Ibid.*, p. 4.

<sup>62</sup> R. Saermark - Thomas, "Military aspects concerning the UN-Stand-by Forces High Readiness Brigade". *Final report of the Nordic/UN... Op. Cit.*, pp. 42-43.

miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en virtud de su alta responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, son los mayores contribuyentes – y también los mayores deudores<sup>63</sup>. En ocasiones, los Estados miembros realizan contribuciones voluntarias a determinada OMP, como en el caso de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (FNUECH), que ha sido sostenida en territorio chipriota desde 1964 exclusivamente mediante las contribuciones voluntarias de Grecia y Chipre.

Por considerarlo de importancia para la comprensión cabal del tema, a continuación abundaremos sobre la labor de cada uno de los órganos involucrados en la dirección, gestión y despliegue de este tipo de operaciones:

### **2.1.3.1. Consejo de Seguridad**

Hemos ya repetido varias veces que el Consejo de Seguridad es el órgano encargado de velar por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Hemos explicado también que detenta la facultad exclusiva de decidir sobre el despliegue y retiro de una Operación de Mantenimiento de la Paz, con base en el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, que faculta al Consejo para tomar las decisiones pertinentes en caso de amenazas a la paz y/o seguridad internacionales. Los Capítulos VI y VII, ya hemos apuntado, contienen, de manera general, las directrices para la toma de tales decisiones y los medios de que puede valerse el Consejo para instrumentarlas.

También se ha dicho que el Consejo decide el despliegue de una OMP una vez que ha estudiado un informe presentado por el Secretario General bajo iniciativa propia (Artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas) o bien por petición del propio Consejo. A partir de ese momento, todos los miembros del Consejo de Seguridad tienen la obligación - derivada de una práctica consuetudinaria - de reunirse periódicamente a fin de evaluar la actuación de las tropas en el terreno y su efectividad en el mantenimiento de la paz y en la creación de condiciones para el logro de una solución duradera al conflicto en cuestión.

<sup>63</sup> ONU, *General Guidelines... Op. Cit.*, pp. 22-27.

Por otra parte, la Carta estipula en su artículo 47 el establecimiento de un **Comité de Estado Mayor** "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"<sup>64</sup>. Según el mismo artículo, el Comité debe estar integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes o sus representantes. Entre sus funciones se encuentra "la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo"<sup>65</sup>.

Los términos de la Carta son claros respecto a este Comité, inclusive en lo que concierne a su composición, a fin de que no ocasione problemas a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y sirva únicamente como un foro de consulta militar. Lo que no resulta tan claro es su forma de operación y la manera en que el Consejo se sirve de él, sobre todo al momento de desplegar Operaciones de Mantenimiento de la Paz. En ocasiones, el Comité de Estado Mayor es consultado sobre procedimientos militares o sobre cuestiones de estrategia, pero en otras, la mayoría de ellas y curiosamente cuando el despliegue de una OMP tiene un alto costo político, ni siquiera es convocado y el Consejo adopta decisiones de carácter estratégico/militar bajo los criterios de representantes políticos, con consecuencias poco satisfactorias, por ejemplo, el hecho de establecer mandatos que la OMP no está en posibilidad de cumplir debido a su composición numérica, su organización o bien la cantidad de recursos materiales con que cuenta, tal como ha sucedido en operaciones como las que se han realizado en territorio de la antigua Yugoslavia.

#### 2.1.3.2. Asamblea General

En el ámbito de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la Asamblea General trabaja a través de las siguientes instancias, a saber:

---

<sup>64</sup> ONU, Carta... *Op. Cit.*, p. 32.

<sup>65</sup> *Ibid.*



- **El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz**, establecido en 1965 por la resolución 2006 (XIX) de la Asamblea General, a raíz de la crisis de legitimidad de las OMP suscitada por los acontecimientos en el Congo y sobre los cuales volveremos más adelante. El Comité Especial está integrado por todos los Estados que han contribuido con tropas, más algunos otros, y celebra reuniones anuales que generalmente tienen lugar en el primer trimestre del año. Su labor principal consiste en realizar un análisis completo sobre todos los aspectos que acompañan el despliegue de las OMP, incluidas cuestiones de presupuesto y asuntos relacionados con instalaciones, servicios y personal que participa en ellas. El citado Comité elabora un informe que es entregado a la Cuarta Comisión de la Asamblea General para su estudio, discusión y posterior adopción de una o varias resoluciones al respecto<sup>66</sup>. México, nuestro país, participa en el Comité desde su fundación.
  
- **La Comisión de Política Especial y Descolonización (Cuarta Comisión)**. Durante su período ordinario de sesiones, la Asamblea General analiza en el seno de la Cuarta Comisión el informe que le presenta el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con el fin de adoptar una o varias resoluciones (que más adelante serán adoptadas por la Asamblea en sesión plenaria) de carácter doctrinal, mediante las cuales los Estados miembros intentan resolver los problemas generales que acompañan al despliegue de las OMP, tales como los principios que deben regirlas, la composición de las tropas y el buen funcionamiento del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, sobre el que abundaremos más adelante.
  
- **La Comisión de Asuntos Administrativos y Presupuestales (Quinta Comisión)**. Si bien el Consejo de Seguridad es el órgano que decide cuándo, dónde, bajo que circunstancias y con qué características debe desplegarse una OMP, corresponde a la Asamblea, mediante su Quinta Comisión, aprobar el presupuesto general para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las asignaciones a cada una de las que se

encuentren en curso, el reembolso a los Estados que aportan contingentes, el finiquito de las deudas contraídas en virtud de OMP ya concluidas y la discusión de cuestiones como el establecimiento de un Fondo de Reserva para Operaciones de Mantenimiento de la Paz<sup>67</sup>.

### 2.1.3.3. Secretaría General

Corresponde a la Secretaría General de la Organización entender sobre las cuestiones operativas de las OMP, las cuales incluyen su planeación, la coordinación del despliegue de los distintos contingentes, la dirección ejecutiva y la provisión logística del mismo. Tales labores son realizadas mediante varias de sus instancias internas, a saber:

- **Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad:** A raíz de la presentación de la propuesta de Kofi Annan, actual Secretario General, de reformas a la Organización, todas las actividades relacionadas con las OMP que realiza la Secretaría son dirigidas por esta oficina, de muy reciente creación. Su labor consiste en coordinar las actividades en torno a las OMP que realizan los Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Asuntos Políticos, y las Oficinas de Coordinación de Asuntos Humanitarios y de Asuntos Legales, dentro de un nuevo esquema de organización administrativa, cuyo objetivo pretende ser la simplificación de la misma, si bien sus resultados aún no son del todo claros y no han redundado en la agilización u optimización de las gestiones<sup>68</sup>.
- **Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.** Es la instancia encargada de "planificar, preparar, ejecutar y dirigir todas las operaciones de las Naciones Unidas sobre el terreno, en particular las operaciones de mantenimiento de la paz, y participa en la prestación de servicios sustantivos al Consejo de Seguridad

<sup>66</sup> NZMFAT, *United Nations Handbook 1998*, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Wellington, 1988, p. 35.

<sup>67</sup> UN PEACEKEEPING: Some questions and answers". Información preparada por el Departamento de Información Pública de la ONU y publicada en la página electrónica de la Organización: <http://www.un.org/Depts/dpko/faq.htm>. Septiembre de 1988.

<sup>68</sup> Kofi Annan, "Renovando las Naciones Unidas: Un programa para la Reforma", Nueva York, 1997, doc. Oficial A/51/950, 1997.

y a la Asamblea General; además, presta servicios de secretaría al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz<sup>69</sup>. El Departamento realiza, entre otras, las siguientes actividades, a saber:

- Formula normas y procedimientos, sobre la base de decisiones del Consejo de Seguridad, para el establecimiento de nuevas operaciones de mantenimiento de la paz y el funcionamiento efectivo de las operaciones en marcha.
- Obtiene, mediante negociaciones con los gobiernos, unidades y equipo militares, así como otro tipo de personal militar, policial y civil necesario para las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Formula planes y metodologías para operaciones multidimensionales.
- Se encarga de la planificación de contingencia para posibles operaciones de mantenimiento de la paz y actividades conexas.
- Presenta al Contralor solicitudes de recursos para esas operaciones a los efectos de la preparación y presentación de presupuestos a los órganos legislativos para su aprobación.
- Vigila y controla los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios relacionados con actividades de mantenimiento de la paz.
- Presta apoyo logístico y administrativo a las operaciones sobre el terreno.
- Mantiene contacto con las partes en conflicto y con los miembros del CS en relación con la aplicación efectiva de las decisiones del Consejo.
- Sirve de enlace con Estados miembros, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales y coordina la participación de otras entidades en OMP y misiones especiales.
- Presenta informes del Secretario General al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General sobre cada OMP y sobre cuestiones relativas al mantenimiento de la paz en general.
- Presta servicios sustantivos y de secretaría al Comité Especial.

<sup>69</sup> ONU, *Funciones y organización del DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ – MANUAL DE ORGANIZACIÓN*, Secretaría, Naciones Unidas, Nueva York, 22 de marzo de 1995, p.1.

- Prepara directrices y principios en materia de capacitación para los Estados miembros.<sup>70</sup>
  - **Departamento de Asuntos Políticos.** Realiza actividades de monitoreo y análisis de las situaciones políticas alrededor del mundo, prestando especial atención a aquellas en que son percibidos conflictos potenciales. Asimismo, puede recomendar al Secretario General que llame la atención al Consejo sobre alguna cuestión que ponga en peligro la paz y la seguridad internacionales, y sugerir a dicho funcionario el despliegue de una OMP. Además, presta servicios de secretariado a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad y sirve como centro de enlace entre las distintas instancias de la Secretaría cuyas actividades tienen relación con las OMP<sup>71</sup>.
  - **Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios.** Se encarga, entre otras cosas, de coordinar las actividades humanitarias que son desempeñadas por las OMP y la manera en que las diversas instancias encargadas de prestar asistencia humanitaria se relacionan con las fuerzas militares desplegadas sobre el terreno.<sup>72</sup>
  - **Oficina de Asuntos Legales.** Se encarga de asesorar al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la elaboración de los Acuerdos sobre el Estatuto de las Fuerzas y las Reglas de Procedimiento. Asimismo, brinda al mismo departamento asesoría legal sobre las inmunidades diplomáticas del personal de las OMP, contratos, solución de disputas en el terreno, adquisiciones de equipo y aspectos generales sobre derecho internacional público<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> *Ibid.*, 13 pp.

<sup>71</sup> Y. Mermoud, "The work of the Department of Political Affairs", Final report of the NordicFUN... Op. Cit., pp. 65-67.

<sup>72</sup> NZMFAT, Op. Cit., p. 154.

<sup>73</sup> H. Corell y L. Benkirane, "The work of the Office of Legal Affairs". Final report of the NordicFUN... Op. Cit., pp. 68-69.

## 2.2. Operaciones de Mantenimiento de la Paz “tradicionales” (1948-1987).

La mayoría de los autores que se ocupan del estudio de las OMP de Naciones Unidas gustan de clasificarlas en “tradicionales” y “modernas”, o bien dividir las en tres generaciones, de acuerdo con sus niveles de perfeccionamiento bajo criterios de multifuncionalidad (e injerencia). Nosotros, sin embargo, no haremos tal distinción en términos estrictos debido a que hemos identificado características distintivas de uno de los grupos en el otro, como el carácter multifuncional de las OMP modernas, en misiones tan antiguas como la Operación de Naciones Unidas en el Congo (1960 – 1964), y labores de estricta observación y apego a los principios que deben regirlas en misiones de reciente despliegue, como la *Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sierra Leona*. No obstante, hemos decidido dividir las de acuerdo con un parámetro temporal en aquellas que fueron desplegadas entre 1948 y 1987, y aquellas que han sido desplegadas a partir de 1988, bajo el criterio de que las primeras han constituido la base para la formulación de una doctrina formal de OMP, expresada propiamente por el Secretario General Boutros Boutros-Ghali, que permea el diseño, la gestión, la dirección y el despliegue de las segundas. Podemos, incluso, agregar una tercera categoría: las que han sido desplegadas a partir de 1998, sobre la base de las experiencias acumuladas y el perfeccionamiento del sistema de seguridad colectiva de la Organización, que incluye entre otras cosas una estrecha cooperación con las organizaciones regionales.

Entre 1948 y 1987 la Organización de las Naciones Unidas puso en marcha 13 Operaciones de Mantenimiento de la Paz; 8 bajo la modalidad de fuerzas de mantenimiento de la paz y 5 bajo la de misiones de observación. En todos los casos, su despliegue estuvo acompañado por el acuerdo tácito o declarado, o al menos la no oposición, de las dos superpotencias, incluso cuando el enfrentamiento bipolar adquirió tintes de Guerra Fría. En gran medida, las razones para que tanto Unión Soviética como Estados Unidos alentarán (o permitieran) el despliegue de OMP, obedecen a la esencia de su relación bilateral, pues ninguno de estos Estados estaba dispuesto a permitir que el otro asumiera el liderazgo abierto para la solución de los conflictos pero tampoco tenía deseos de cooperar en

términos bilaterales en la búsqueda de soluciones. Las Naciones Unidas, en todo caso, representaban un espacio “cómodo” para que ambos trabajaran en la consecución del orden internacional de la postguerra sin dar muestras públicas de debilidad, o aún peor, de consenso.

Las operaciones de la ONU parecen ser un invento de Occidente, pues todas sus características corresponden al modo occidental de mantener el *status quo* de la segunda postguerra, mediante la ponderación de valores como paz, democracia, desarrollo y respeto a los derechos humanos en un mundo en que todos los Estados deben trabajar por el cumplimiento de los mismos, so pena de recibir castigos, o bien ayuda en el cumplimiento de tan importantes obligaciones.

En efecto, fueron las potencias occidentales, y particularmente Estados Unidos, las que impulsaron la mayoría de los despliegues de OMP en esta primera fase – y aún en la segunda y la tercera, sobre las que volveremos más adelante –, utilizándolas para alentar procesos de descolonización que todas estaban interesadas en impulsar “bajo fórmulas que no dañaran a las Potencias administradoras aliadas del país en cuestión. Francia fue una excepción al negar cualquier participación de las Naciones Unidas en los territorios bajo su administración, lo que a su vez se tradujo en su rechazo al pago de contribuciones para las misiones de observación.

“La Unión Soviética, por su parte, sin dar pleno apoyo a las misiones, no se opuso a su establecimiento. Sin duda, Moscú percibía que las naciones que lograran su independencia podrían ser sus aliados potenciales en la consecución de sus intereses”<sup>74</sup>.

Así, durante aquella época se desplegaron 13 misiones. Como no son otra cosa sino un mecanismo *sui generis* de que se vale la Organización, su despliegue estuvo acompañado por una extraña mezcla de reglas y constantes, que no siempre fueron aplicadas.

### 2.2.1. Las misiones de observación y las fuerzas de mantenimiento de la paz<sup>75</sup>

La primera OMP identificada como tal por la ONU fue el Organismo de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) entre árabes e israelíes en Palestina, nacida en 1948 y que aún se encuentra en funciones. Su antecedente fue una antiquísima misión de administración de la región del Sarre por 15 años, desplegada por la Sociedad de Naciones, que estuvo acompañada por "una fuerza de 3 300 hombres de cuatro naciones, en 1935, para mantener la ley y el orden durante los preparativos y la celebración del plebiscito que determinaría el futuro del territorio"<sup>76</sup>.

Ya en el ámbito de las Naciones Unidas, se desplegaron dos misiones previas a la ONUVT, sin tener el carácter de OMP pero basadas en el mismo principio de mantenimiento de la paz mediante acciones colectivas dirigidas por la Organización: en 1946 se creó la Comisión Especial sobre los Balcanes con el objeto de investigar alegatos griegos de la existencia de infiltración ilegal desde Albania, Yugoslavia y Bulgaria, pues se decía apoyaban la insurrección en ese país. La conclusión de la Comisión, aceptada por el bloque occidental pero rechazada por la Unión Soviética y Polonia, fue que Grecia llevaba a cabo actos represivos en contra de sus ciudadanos, mientras que los otros países sólo prestaban asistencia humanitaria<sup>77</sup>.

En 1947 se creó una Comisión Consular para la supervisión del cese al fuego en Indonesia con motivo de su independencia de Países Bajos. El Consejo de Seguridad requirió de sus miembros con representación consular en Batavia que integraran dicha comisión. Representantes de Australia, Bélgica, Francia, Reino Unido y Estados Unidos formaron parte de esta Comisión, en la que los diplomáticos y militares que participaron fungieron más como representantes de los gobiernos que como miembros de una Comisión

---

<sup>74</sup> Mabel Gómez Oliver, *Op. Cit.*, p.2.

<sup>75</sup> Todos los datos históricos y cifras sobre OMP incluidos en este apartado fueron tomados del libro *The blue helmets. A review of United Nations Peace-keeping*, editado por la ONU, Nueva York, Segunda Edición, 1990, 480 pp.

<sup>76</sup> Alan Monen, *Op. Cit.*, p. 54.

<sup>77</sup> Jorge Montaña, *Op. Cit.*, p. 138.

del Consejo de Seguridad, la primera que tuvo tareas de observación y en el primer caso en que el Consejo convocó a un cese al fuego<sup>78</sup>.

Después de estas incipientes operaciones, y a partir de 1948 la Organización desplegó a un ritmo más o menos constante su presencia para mantener la paz, no siempre, o más bien, casi nunca, con resultados verdaderamente afortunados. A continuación haremos un breve recuento de las 13 OMP desplegadas durante el primero de nuestros periodos de estudio; sin entrar en detalles sobre las peculiaridades de los conflictos que atendieron, haremos hincapié en los elementos importantes para determinar su influencia en la "doctrina" instrumentada después de 1987, así como en su legalidad, efectividad y legitimidad.

- *ONUVT: Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina.* La primera OMP de Naciones Unidas fue establecida el 11 de junio de 1948 como parte de los esfuerzos de mediación de la ONU en el conflicto más antiguo y más difícil de su historia, una vez que se hubo desatado la primera guerra árabe israelí motivada por la creación del Estado de Israel, que no estuvo acompañada por la creación del Estado Palestino, tal como lo había previsto el plan para la partición de Palestina elaborado por la Asamblea General en 1947.

Ante el estallido de las hostilidades entre árabes y judíos en la zona, un día después de que el Reino Unido dio por terminado su mandato sobre Palestina y el Estado de Israel fue proclamado, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 590 (1948), ordenando un cese de las hostilidades en Palestina, el cual sería supervisado por un grupo de observadores militares.

Desde entonces, la ONUVT ha mantenido su presencia en la zona, desempeñando varias labores, como la supervisión de los Acuerdos de Armisticio General de 1949 y la observación de la cesación del fuego en la zona del Canal de Suez y en las Alturas del Golán una vez concluida la guerra árabe-israelí de junio de 1967. Actualmente, presta asistencia a la Fuerza de las Naciones Unidas

---

<sup>78</sup> *Ibid.*



de Observación de la Separación (FNUOS) en el sector israelí-sirio, y a la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (FPNUL) en el sector israelí-libanés. Asimismo, mantiene una presencia en el sector egipcio-israelí en el Sinaí y oficinas en Beirut y Gaza.

De acuerdo con información publicada por el Departamento de Información Pública de la ONU, al 30 de noviembre de 1998, la ONUVT estaba integrada por 157 observadores militares, apoyados en su desempeño por personal civil de contratación local e internacional.

- *GOMNUIP. Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Paquistán.* Este grupo fue creado por el Consejo de Seguridad con el objeto de observar, en la medida de lo posible, el cumplimiento de un acuerdo de cesación del fuego entre India y Paquistán, en la zona de Jammu y Cachemira, después de una disputa territorial desatada una vez que el Reino Unido concedió la independencia a ambos países en 1947.

El GOMNUIP ha permanecido en la zona desde entonces debido a la fragilidad del cese al fuego. En 1971, hubo un nuevo estallido de hostilidades, después del cual India y Paquistán firmaron, en 1972, un acuerdo definiendo una Línea de Control en Cachemira. Después de concertado el recién citado acuerdo de forma bilateral, la India declaró no aceptar más la permanencia del GOMNUIP en la zona. Sin embargo, Paquistán no ha aceptado tal postura. Ante tal situación, la ONU ha manifestado que la misión de observación terminará cuando el Consejo de Seguridad así lo decida; en vista de que no lo ha hecho, el GOMNUIP sigue funcionando hasta la fecha, con el apoyo de Paquistán y el acuerdo tácito de la India; mientras tanto, la disputa por Jammu y Cachemira mantiene la zona en un Estado de conflicto latente.

El GOMNUIP está compuesta por 45 observadores militares, apoyados en su tarea por personal civil de contratación local e internacional.

- *FENU I. Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas.* La primera fuerza de mantenimiento de la paz fue establecida en noviembre de 1956 en la zona del Canal de Suez y la península del Sinaí para lograr y supervisar el cese

de hostilidades y el retiro de las fuerzas armadas ajenas a la zona, ante una invasión armada a Egipto por parte de Israel, Francia y el Reino Unido, luego de la decisión del Gobierno Egipcio de nacionalizar la Compañía del Canal de Suez.

Su creación obedeció a un mandato de la Asamblea General, reunida en sesión extraordinaria de emergencia conforme a la resolución "Unión Pro Paz", ante la imposibilidad para actuar del Consejo de Seguridad, debido a los vetos francés y británico a todos los proyectos de resolución presentados.

La FENU I constituye un hito en la historia del mantenimiento de la paz de la ONU, pues por primera vez el Secretario General, entonces el sueco Dag Hammarskjöld, presentó a consideración de los Estados miembros, una serie de principios que sentarían la base para posteriores operaciones de mantenimiento de la paz, entre los que se encontraban, a saber: la autoridad total de la Organización sobre las fuerzas de paz; la no participación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ni de ningún Estado que por su cercanía geográfica o por cualquier otra razón tuviera algún interés particular en el conflicto; el consentimiento del Gobierno en cuyo territorio iba a ser desplegada la misión, en este caso, el Gobierno egipcio; el uso de la fuerza únicamente en defensa propia.

Además de supervisar el retiro de las tropas israelíes, francesas y británicas de la zona, la FENU desempeñó labores que no precisamente estaban estipuladas en su mandato, como el mantenimiento de ley y el orden en algunas áreas, en cooperación con las autoridades locales; algunas actividades administrativas, como la protección de la propiedad pública y privada, el reparto de alimentos entre la población y algunas detenciones. También se dedicó al retiro de minas terrestres antipersonales y al intercambio de prisioneros.

La FENU I se mantuvo en su sitio hasta junio de 1967, año en el que el gobierno egipcio solicitó su retiro para poder enfrascarse tranquilamente en otra guerra generalizada de Medio Oriente; estuvo integrada por 6 073 militares apoyados por funcionarios civiles de contratación internacional y local, ocasionando a la Organización un costo de 214 249 000 dólares, el cual se redujo

considerablemente debido a que los países de proporcionaron contingentes absorbieron cuantías de los gastos.

- *GONUL: Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Libano.* Este grupo fue establecido en las zonas fronterizas sirio-libanesas desde junio hasta diciembre de 1958, con el mandato de vigilar que no hubiese infiltración ilegal de personal o suministros de armas u otro material a través de las fronteras libanesas, ante la acusación del Gobierno de Libano a la República Árabe Unida (Siria y Egipto), que aparentemente prestaba ayuda a nacionales detractores del Gobierno.

El GONUL no contó con un mandato expreso del Consejo de Seguridad, pues al hacerse cargo del problema, éste decidió el despliegue de un grupo de observadores, mediante la resolución 128 (1958); fue el Secretario General Hammarskjöld quien decidió que dichos observadores debían de ser militares.

El GONUL coexistió con un contingente militar estadounidense y uno británico, que acudieron a la zona a defender sus intereses bajo el argumento de que el Gobierno de Libano, y Jordania en el caso del Reino Unido, se los habían solicitado.

Después de negociaciones, tanto en el marco de Naciones Unidas como de forma bilateral, Libano anunció el 16 de noviembre de 1958 que había reanudado relaciones cordiales con la República Árabe Unida, por lo que el Consejo de Seguridad ya no tenía por que considerar la cuestión. En un reporte presentado al día siguiente, el Secretario General recomendó el retiro de las tropas, el cual fue completado el 9 de diciembre de ese año.

El GONUL estuvo integrado por 591 observadores militares, y personal civil local e internacional.

- *ONUC. Operación de las Naciones Unidas en el Congo.* La OMP más grande de la historia en términos de tamaño, responsabilidad y costos, fue desplegada de julio de 1960 a junio de 1964, originalmente para lograr el retiro de las fuerzas belgas de territorio congoleño, asistir al gobierno en el mantenimiento del orden público y dotarle de asistencia técnica. Después se involucró en un conflicto de

carácter interno – en el que Bélgica, antigua potencia administradora, se había inmiscuido -asumiendo tareas como el mantenimiento de la integridad territorial y la independencia política del Congo, evitar el estallido de una guerra civil, mantener el orden público, y lograr el retiro de todo el personal militar y paramilitar extranjero que no estuviera sujeto al mando de las Naciones Unidas, así como de todos los mercenarios.

Fue esta la segunda ocasión que el Secretario General, Dag Hammarskjöld (quién por cierto, se adueñó del problema como si fuera propio, perdiendo la vida en su nombre), propuso ciertos principios, esencialmente idénticos a los propuestos en el caso de FENU I, para el despliegue de la misión de paz, una vez que el Consejo de Seguridad la hubo “autorizado” mediante la resolución 143 (1960), por la que solicitaba al Secretario General tomar todas las medidas necesarias, en consultas con el Gobierno de la República del Congo, para proveer a dicho gobierno de la asistencia militar requerida a fin de poner a las fuerzas de seguridad nacional en calidad de cumplir con sus labores, ante el caos generado por el otorgamiento de independencia por parte de Bélgica.

Durante los cuatro años que permaneció en la zona, la ONUC sufrió agravios graves y numerosas muertes de sus integrantes; en muchas ocasiones se vio imposibilitada para actuar, debido en gran parte a que se abrogó facultades que no le correspondían y para las que no estaba preparada, como el mantenimiento del orden público y la prestación de servicios a la población y la asistencia en el desarrollo de la economía nacional. Dicha situación, por cierto, provocó la incomodidad de la Unión Soviética, que desconoció al Secretario General y se negó a pagar contribuciones ante la evidencia de la injerencia de la Organización en los asuntos internos de un Estado.

A pesar de que había un malestar generalizado entre los Estados miembros por el mal desempeño de la ONUC y por los terribles incidentes que había sufrido, ésta no fue retirada sino hasta que el secretario General consideró que había cumplido su mandato. A raíz de ello, la Asamblea General estableció, en 1964, el Comité Especial de OMP; además, la ONU no volvió a entrar en Africa sino hasta 1989.

La ONUC estuvo integrada por 198 298 soldados, apoyados por personal civil de contratación local e internacional.

- *FSNU. Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental.* Desplegada de octubre de 1962 a abril del año siguiente, con un total de 1 567 efectivos militares respaldados por personal civil de contratación internacional y local. Su función básica era mantener la paz y la seguridad en el territorio sometido a la Autoridad Ejecutiva Provisional de las Naciones Unidas (AEPNU) establecida por acuerdo de Indonesia y Países Bajos, después de una disputa sobre la zona cuando Países Bajos hubo concedido su independencia a Indonesia. La FSNU vigiló el cumplimiento del acuerdo de cesación del fuego y ayudó a mantener el orden público durante el periodo de transición, hasta la transferencia a Indonesia. Sus costos fueron asumidos a partes iguales por los Gobiernos de Indonesia y Países Bajos.

Esta OMP tuvo la particularidad de haber sido desplegada por decisión del Secretario General U Thant, quién se desempeñó como mediador entre las partes; cuando éstas firmaron un memorándum de entendimiento en 1962, confirieron al Secretario General ciertas responsabilidades, como el despliegue de personal de las Naciones Unidas para observar el cese al fuego, proteger la seguridad de las tropas de ambos países y restaurar el orden en caso de violaciones del cese al fuego; asimismo, el Secretario General estableció una oficina que literalmente administró al país y de la cual la FSNU fungió como su rama policiaca.

No fue sino hasta octubre cuando la Asamblea General adoptó una resolución sobre el despliegue de la AEPNU; la FSNU existió todo el tiempo sin contar con un mandato de la Asamblea o del Consejo, en medio de la más completa ilegalidad.

El 1º de mayo de 1963, la autoridad sobre la zona fue transferida de la AEPNU al Gobierno de la zona, tanto la AEPNU como la FSNU fueron retiradas, permaneciendo únicamente algunos oficiales en la zona.

- *MONUY. Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen.* Fue establecida en Yemen para observar y certificar la aplicación del acuerdo de

separación celebrado entre la Arabia Saudita y la República Árabe Unida, permaneciendo ahí desde julio de 1963 hasta septiembre de 1964 y contando con 25 observadores militares y 164 efectivos militares de reconocimiento y unidades aéreas, así como por personal civil de contratación local e internacional.

La MONUY fue desplegada como parte de los esfuerzos de pacificación en la zona después de una guerra civil, la cual había estallado en septiembre de 1962, en la que estuvieron involucrados Arabia Saudita y la República Árabe Unida, con ayuda militar para apoyar a cada uno de los bandos de la guerra civil (Arabia Saudita, a los representantes de una monarquía derrocada y la República Árabe Unida a los golpistas).

La MONUY fue establecida por la resolución 179 (1963) del Consejo de Seguridad, y tuvo un mandato muy limitado. Su establecimiento no estuvo basado en la supervisión de un cese al fuego; por lo tanto sus tareas se limitaron a la observación, certificación y reporte de las actividades de retiro de Arabia Saudita y Egipto de la zona. Si bien su presencia resultó de alguna utilidad en el mantenimiento de la quietud en la zona y los dos gobiernos involucrados realizaron algunas actividades de retiro, en realidad ninguno de los dos cumplió con el acuerdo establecido.

En septiembre de 1964, el Secretario General reconoció los pocos avances logrados por la misión de observación y recomendó su retiro, en el entendido de que el cumplimiento de los acuerdos sólo se lograría mediante la voluntad de los actores involucrados. La misión se retiró el 4 de septiembre. Una vez finalizada, las relaciones tripartitas mejoraron, y los tres Gobiernos comenzaron a trabajar para resolver sus diferencias fuera del ámbito de Naciones Unidas.

- *FNUMPCH. Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.* Fue establecida por el Consejo de Seguridad el 4 de marzo de 1964, mediante la resolución 186 (1964), con el fin de impedir el resurgimiento de hostilidades entre turco y greco chipriotas, así como para contribuir a mantener la ley y el orden y facilitar el retorno a condiciones de vida normales, ante un conflicto entre las dos comunidades de la isla por obtener el control de la misma, apuntalado por Grecia y Turquía.

En 1974, Turquía estacionó tropas en la parte turcochipriota de la isla para proporcionar asistencia a la comunidad turcochipriota; dicha acción fue considerada como una invasión por el Gobierno grecochipriota, que es el que cuenta con reconocimiento internacional. Después de las hostilidades de ese año, las responsabilidades de la FNUMPCH fueron ampliadas para incluir la supervisión de un cese al fuego *de facto*, que inició el 16 de agosto de 1974, y el mantenimiento de una zona de exclusión entre las formaciones de la Guardia Nacional Chipriota y los ejércitos turco y turco chipriota. Debido a la ausencia de un acuerdo político duradero, la FNUMPCH continúa manteniendo su presencia en la isla. El pasado 22 de diciembre, el Consejo de Seguridad prorrogó su mandato hasta el 30 de junio de 1999.

La Misión, dirigida por el Enviado Especial del Secretario General en Chipre, el ecuatoriano Diego Cordovéz y financiada mediante la contribución voluntaria de Grecia y Chipre, está integrada por un total de 1 306 oficiales del ejército y de la policía: 1 273 soldados, 33 policías civiles y 330 funcionarios civiles de contratación civil y militar.

- *MONUIP. Misión de Observación de las Naciones Unidas para India y Paquistán.* Fue desplegada a lo largo de la frontera indo-paquistaní entre Cachemira y el Mar Árabe de septiembre de 1965 a marzo de 1966. Estuvo integrada por 96 observadores militares, apoyados por personal civil de contratación internacional y local cuyo cometido era supervisar la cesación del fuego a lo largo de la frontera entre India y Pakistán, con excepción de Jammu y Cachemira, así como el retiro de todo el personal armado a las posiciones que ocupaba antes del 5 de agosto de 1965.

La MONUIP fue en realidad un anexo de la GOMNUIP, creada para supervisar el cese al fuego en las áreas de la frontera entre India y Paquistán en que no operaba la GOMNUIP, después del estallido de hostilidades en 1965, después de un llamado a dicho cese al fuego del Consejo de Seguridad, por la resolución 209 (1965). La decisión del establecimiento de la MONUIP fue tomada por el Secretario General U Thant, como una medida provisional.

Después de un largo proceso de negociación bilateral, alentado por las Naciones Unidas, India y Paquistán convinieron en el retiro de sus tropas de la línea fronteriza. El 26 de febrero de 1966, habían despejado la zona que cubría la MONUIP, por lo que ésta fue finiquitada el 22 de marzo de ese mismo año y los observadores militares retirados gradualmente de la zona.

- *REPDOM. Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana.* Fue establecida en la República Dominicana de mayo de 1965 a octubre de 1966, con el fin de observar la situación en dicho país e informar sobre violaciones del cese al fuego acordado entre las dos autoridades de facto en la República Dominicana. La misión estuvo integrada por un Representante Permanente del Secretario General, un Asesor militar y dos observadores militares, provenientes de Brasil, Canadá y Ecuador (alternativamente).

Esta misión fue la primera en coexistir con una fuerza de mantenimiento de la paz regional, en este caso una fuerza interamericana bajo la dirección de Estados Unidos.

En realidad, la misión fue desplegada a instancias de Unión Soviética, después de que ante el estallido de una guerra civil y la toma del poder de un grupo de militares y civiles que no eran vistos con buenos ojos por Estados Unidos, éste último legitimara una invasión militar mediante un mandato de dudosa legalidad de la Organización de Estados Americanos.

No obstante la insistencia soviética, y las continuas sesiones sobre el tema en el Consejo de Seguridad, el asunto fue atendido por la fuerza interamericana, si bien el enviado especial desempeñó algunas labores importantes, como contribuciones en la firma del acuerdo de cese de hostilidades en mayo de 1965. La misión se mantuvo en la zona hasta el 22 de octubre de 1965, cuando un nuevo Gobierno dominicano (visto con beneplácito por Estados Unidos) así lo solicitó a Naciones Unidas.

- *FENU II. Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas.* Se mantuvo en el sector del Canal de Suez y más tarde en la península del Sinaí desde octubre de 1973 hasta julio de 1979, con un contingente de 6 973 soldados, apoyados por



personal civil de contratación internacional y local. Su costo fue de 446 487 000 dólares, y fue establecida para supervisar la cesación del fuego entre las fuerzas egipcias e israelíes después de una guerra de grandes dimensiones en la zona del Canal de Suez y las Alturas del Golán.

Durante su permanencia en la zona, la FENU II desempeñó, siempre en estrecha colaboración con la ONVUT, labores de supervisión de retiro de fuerzas y de cese a las hostilidades, se desplegó en cierta área a fin de garantizar que ésta fungiera como *área amortiguadora de hostilidades, cooperación con el Comité Internacional de la Cruz Roja en actividades humanitarias, tales como el intercambio de prisioneros de guerra, el tránsito de civiles de un lado a otro y la búsqueda de soldados muertos durante la guerra de 1973.*

En julio de 1979, con la firma de un acuerdo entre Egipto e Israel, el Consejo de Seguridad no pudo justificar más la presencia de la FENU II en la zona, ordenando su fin, *debido en gran parte a la oposición soviética a mantenerla, a pesar de que se había sugerido que se le mantuviera para que desempeñara labores de patrullaje en la Península del Sinaí.*

La FENU II estuvo integrada por contingentes provenientes de Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia, Canadá, Ghana, Indonesia, Nepal, Panamá, Perú, Polonia, Senegal. Polonia participó en virtud de que Unión Soviética exigió que ante la participación de un Estado de la OTAN debía participar también un miembro del Pacto de Varsovia, para equilibrar las tendencias geopolíticas de la misma.

- *FNUOS. Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación.* Fue establecida el 31 de mayo de 1974 con la finalidad de mantener y supervisar la cesación del fuego en una zona de separación entre Israel y Siria, luego de una guerra que involucró a Egipto, Siria e Israel y que "requirió" además el despliegue de la FENU II.

La misión cuenta con 1 053 efectivos provenientes de Austria, Canadá, Eslovaquia, Japón, Polonia, apoyados por 980 observadores militares de la ONUVT.

A pesar de la existencia de un Acuerdo de Separación entre Siria e Israel, el mandato de la FNUOS ha sido renovado cada seis meses desde su establecimiento, en virtud de que la situación continua siendo potencialmente peligrosa. El pasado 25 de noviembre de 1998, el Consejo de Seguridad extendió el mandato de la FNUOS hasta el 31 de mayo de 1999.

- *FPNUL. Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Libano.* Fue establecida en marzo de 1978, con el fin de vigilar el retiro efectivo de las tropas israelíes del sur de Libano, luego de una invasión por parte de Israel a este último como represalia por un ataque de la Organización para la Liberación de Palestina a territorio israelí; también se ha encargado de restaurar la paz y la seguridad internacionales y asistir al Gobierno de Libano a recuperar su autoridad en el área. La FPNUL, sin embargo, y a pesar de hacer todos los esfuerzos posibles para tener el conflicto bajo control y proteger a los habitantes del área, se ha visto imposibilitada para cumplir cabalmente su mandato, pues Israel no ha retirado la totalidad de sus tropas, las cuales se siguen enfrentando con grupos locales que intentan resistir la ocupación. Así, la FPNUL ha sido prorrogada cada seis meses desde su despliegue; actualmente se tiene prevista su permanencia en la zona hasta el 31 de julio de 1999.

La FPNUL está integrada por 4 528 elementos, ayudados por aproximadamente 60 observadores militares de la ONUVT y apoyados por personal civil de contratación local e internacional.

## 2.2.2. Evaluación de las OMP desplegadas entre 1948 y 1987

Al reconsiderar el desempeño de las primeras operaciones de mantenimiento de la paz, podemos concluir que éstas constituyeron efectivamente la base para la formulación de reglas sobre el involucramiento de las Naciones Unidas en el sistema de seguridad colectiva multilateral de la segunda postguerra mundial.

Todas y cada una de las operaciones recién descritas fueron desplegadas de manera *sui generis*, adaptándoseles a las circunstancias y necesidades sobre el terreno; ni siquiera

fue necesario que el Consejo de Seguridad emitiera resoluciones en todos los casos, antes bien, en dos de ellos, el Secretario General se otorgó a sí mismo facultades para desplegarlas, en medio de la más escandalosa ambigüedad jurídica.

Por otra parte, el mito de que la ONU comenzó a intervenir en conflictos internos hasta que el mundo hubo interiorizado el discurso occidental y occidentalizante de la Nueva Agenda, es fácilmente refutado con ejemplos tan claros como la ONUC, REPDOM y GONUL; el otro mito, el de que su carácter multifuncional es una de sus características más recientes, también es refutado por casi todas ellas, particularmente por la ONUC, en la que se involucró a personal de todo tipo, como maestros, topógrafos, juristas y administradores.

Además, no podemos alabar su éxito rotundo, pues la mayoría de los problemas que atendieron – generalmente ligados a un proceso de descolonización – aún hoy representan conflictos potenciales, y en cinco de los casos no ha sido posible (ni deseable) retirar a los Cascos Azules en virtud de la fragilidad de la paz que mantienen; fragilidad que no es debida a la complejidad de los conflictos, sino a la poca voluntad por resolverlos, tanto de los actores principales como de las potencias involucradas en los mismos.

Así, desde su nacimiento las OMP de las Naciones Unidas han tenido un carácter viciado, oculto bajo su loable imagen de paz, esperanza y neutralidad; en todos los casos, estuvieron fuertemente ligadas a los intereses de una, o más de una, potencia hegemónica, la cual, amparada en el principio formulado por el brillante Dag Hammarskjöld en el sentido de que *ninguno* de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o los Estados que tuvieran intereses particulares en el conflicto en cuestión podían participar en las misiones, se valía – y continúa haciéndolo – de las Naciones Unidas y de los contingentes militares de otros Estados miembros para dar a los acontecimientos en determinada zona en conflicto el cauce más conveniente a sus intereses. Tal es el caso, por ejemplo, de Bélgica en la cuestión del Congo, de Reino Unido y Grecia en Chipre, y de Estados Unidos, Reino Unido y Unión Soviética en todos los problemas relacionados con la cuestión de Medio Oriente.

### 3. Las “nuevas” Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

*He presenciado con horror la total falta de entendimiento de lo que significa el mantenimiento de la paz y la base de su éxito.  
Sir Brian Urquhart.*

En noviembre de 1988, el Comité Nobel decidió otorgar su Premio a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas por su labor a lo largo de 40 años. Podría decirse que la entrega del Nobel sirvió de catapulta para una intensa actividad de las Naciones Unidas en el área de trabajo de los Cascos Azules, la cual ha sido acompañada por encarnizados debates en torno a las mismas, motivados en un primer momento por la fé que muchos pusieron en ellas como verdaderos instrumentos de paz en el mundo y por la utilidad que algunos – léase, las grandes potencias - encontraron en su despliegue, pero posteriormente por sus escandalosos tropiezos, sus pocos éxitos y su ambigüedad y falta de legalidad, legitimidad y efectividad características.

Casi todas las operaciones desplegadas a partir de 1988 involucran abiertamente el concepto de multifuncionalidad que parece ser la panacea a todos los problemas de “nueva agenda”, y parecen olvidarse de los principios básicos para su despliegue, como el consentimiento de las partes en conflicto, la no injerencia en los asuntos internos de los Estados o el no uso de la fuerza salvo en caso de defensa propia.

Casi todas ellas se han alejado en sus mandatos y funciones de las actividades “tradicionales” del mantenimiento de la paz (es decir, la observación de ceses al fuego o de cumplimiento de ciertos acuerdos, o bien la interposición entre dos facciones beligerantes, o la asistencia a las mismas en su desarme y desmovilización ) para dedicarse a tareas como “el establecimiento de un entorno seguro en un país asolado por la guerra civil, a fin de propiciar las condiciones necesarias para la distribución de asistencia humanitaria”<sup>79</sup>, o bien a colaborar en la reconstrucción material e institucional de la zona en conflicto, colaboración que incluye, entre otras cosas, la observación del respeto a los derechos

---

<sup>79</sup> CICR, *Simposio sobre acción humanitaria y operaciones de mantenimiento de la paz*. (Ginebra, 22 – 24 de junio de 1994). Informe., Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1994, p. 8.

humanos y el desarrollo de actividades policíacas de mantenimiento de la paz y el orden.

A lo largo del presente capítulo nos dedicaremos al estudio de las tendencias en el despliegue de OMP a partir de 1988, así como de las condiciones históricas bajo las cuales han sido creadas y la manera en que los cambios del sistema de seguridad colectiva multilateral a partir de la caída de Unión Soviética han incidido en su efectividad, legalidad y legitimidad.

### 3.1. Sentando precedentes.

De 1978 a 1988 la ONU no desplegó ninguna Operación de Mantenimiento de la Paz debido en gran medida al poco interés que las dos superpotencias tenían en resolver diferencias mediante la Organización. En efecto, las tensiones entre Estados Unidos y Unión Soviética se recrudecieron a fines de los años 70 y principios de los 80, lo que llevó al estancamiento en la solución de los conflictos regionales y a una ofensiva bilateral en contra del multilateralismo<sup>80</sup>, pues ambas potencias preferían tratar directamente con su contraparte en los momentos de mayor tensión, en foros privados donde el derecho de veto no constituyera un obstáculo para la toma de decisiones.

Por otra parte, debe recordarse que en 1971 Estados Unidos se vio obligado a reconocer al Gobierno de la República Popular China como el legítimo representante chino ante la ONU, lo que demostró que había perdido el control en la Asamblea General, por lo que “se agazapó en el Consejo de Seguridad, amparado en la utilidad de su veto y, acicateado también por sus ya crecientes problemas económicos que lo llevaron a retirar la convertibilidad del dólar en oro, optó por contraer progresivamente sus aportaciones a la institución, conforme las líneas generales de ésta se apartasen de las suyas, y continuar ejerciendo lo esencial de su política exterior al margen de la ONU, prácticamente hasta que tuvo nuevamente la oportunidad de emplearla como eficaz instrumento en la Guerra de Iraq y Kuwait, en forma relativamente parecida a como lo había hecho en la Guerra de Corea”<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Mabel Gómez Oliver, *Op. Cit.*, p. 5.

<sup>81</sup> Edmundo Hernández-Vela Salgado, “Las Naciones Unidas en la encrucijada: ¿cambio o regresión?” en *Op. Cit.*, p. 23. Ver Capítulo 1.

Unión Soviética por su parte, nunca concedió demasiada confianza a la Organización, considerándola como una invención de Occidente, si bien participó en ella y en sus actividades para velar por el respeto a sus intereses, sobre todo después de la Guerra de Corea y de los problemas que en ocasión de ese conflicto enfrentó por su ausencia en el Consejo de Seguridad.

Así, aquella fue la época en que Estados Unidos invadió Granada y Panamá, y en que Unión Soviética permaneció impasible en Afganistán, sin que ninguna de las dos potencias tomara verdaderamente en cuenta a la Organización.

Fue en 1988, después de que los presidentes Ronald Reagan y Mijail Gorbachov se habían reunido en Washington para firmar el histórico tratado sobre la eliminación de cohetes de alcance intermedio (en diciembre de 1987), cuando el presidente soviético dio las primeras señales de acercamiento a las Naciones Unidas, reconociendo ante el mundo la existencia de los graves problemas económicos, políticos y sociales que enfrentaba Unión Soviética y solicitando, en cierta medida, el apoyo de la Organización en la atención de conflictos regionales que cuya solución resultaba costosa para URSS (como el retiro de sus propias tropas de Afganistán), pues su Gobierno debía concentrarse en la reforma económica<sup>82</sup>.

Estados Unidos, por su parte, hizo lo propio, otorgando mayor apoyo a la Organización en espera de capitalizar a favor propio las muestras de debilidad soviéticas. A partir de entonces, y durante los siguientes 7 años aproximadamente, la ONU y sus Cascos Azules conocieron su época de mayor auge, bajo la apariencia del concierto de las potencias en un Consejo de Seguridad revitalizado, en el que coincidían en intereses y métodos, aunque en realidad una de ellas – Estados Unidos – imponía su concepto de seguridad al mundo, con el beneplácito de sus aliados occidentales, mientras que la otra – Unión Soviética - había desaparecido y su sucesora, Rusia, se encontraba ocupada en la

<sup>82</sup> Thomas Weiss *et al*, *Op. Cit.*, p. 60. F. T. Liu, "Peace-keeping" en UNIDIR, UNIDIR Newsletter No. 39: Disarmament and security: The past decade, UNIDIR, Ginebra, 1999, pp. 42 - 45. William Epstein, "The Strengthening role of the United Nations in Peacekeeping and Peacemaking", en Carl Jacobsen *et al* (ed.); *World security. The new challenge*. Canadian Pugwash Group, Toronto, 1994; pp. 96 - 124.

reconstrucción interna. China, por su parte, con problemas internos y su tradicional política exterior cautelosa, se mantenía al margen de los acontecimientos, a menos que éstos le afectaran directamente.

### 3.1.1. La intensa actividad del bienio 1988 – 1989.

Entre 1988 y 1989, la Organización de las Naciones Unidas desplegó cinco Operaciones de Mantenimiento de la Paz, coincidiendo con el cambio de discurso ideológico de poder, de “Guerra Fría” a “nuevo orden mundial”.

En aras de dicho orden, se enviaron Cascos Azules a Afganistán, a verificar el retiro de las tropas soviéticas, que se encontraban en territorio afgano desde 1979, a la frontera entre Irán e Iraq, para supervisar el cese al fuego ordenado por el Consejo de Seguridad después de una guerra que durara 8 años; a Angola, a verificar el retiro de las tropas cubanas que tiempo atrás habían intentado ayudar a cierta facción angoleña a obtener el poder político de su país; a América Central, a supervisar el cumplimiento de los acuerdos de paz alcanzados por las cinco repúblicas centroamericanas después de varios años de guerras de guerrillas; y a Namibia, para ayudar a dicho Estado en su transición a la vida independiente, después de una guerra civil para obtenerla, librada contra Sudáfrica, Estado al que pertenecía<sup>83</sup>.

Las cuatro primeras operaciones recién mencionadas no representaron mayor problema en cuestión de legalidad y legitimidad, pues se apegaron a los principios reconocidos para el despliegue de OMP y desempeñaron actividades tradicionalmente aceptadas como propias de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, es decir, la observación militar de ceses al fuego y la interposición entre las partes para evitar el resurgimiento de hostilidades. En dos de los casos, Afganistán y Centroamérica, la ONU ayudó cada vez a una de las dos superpotencias a salir de un conflicto en su propia zona de influencia.

---

<sup>83</sup> F. T. Lui, *Op. Cit.*, p. 42. Ver información básica sobre cada una de estas operaciones de mantenimiento de la paz en 3.5.1. *infra*

La operación desplegada en Namibia, conocida como *Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición* (GANUPT), fue la primera operación multifuncional a gran escala desde el desastre acontecido en los años 60 en Congo, con la *Operación de las Naciones Unidas en Congo*, cuando las tropas de la ONU se vieron involucradas en un conflicto de carácter civil, convirtiéndose en parte del mismo<sup>84</sup>.

El GANUPT involucró personal militar y civil en un proceso de transición a la vida independiente que en el momento en que la OMP fue desplegada no representaba mayor problema, pues la guerra civil ya se había librado y las partes habían llegado a un acuerdo que incluía las actividades de transición que llevaría a cabo la ONU.

Los defensores de las OMP argumentan que el GANUPT fue una operación "tradicional", apegada a los principios de consentimiento de las partes y mínimo uso de la fuerza, pero que incluyó exitosamente elementos novedosos como la administración civil, la verificación de elecciones, actividades policíacas y la vigilancia del respeto a los derechos humanos. Otros alegan que esos nuevos elementos atentan contra el espíritu de las OMP, en tanto resultan notablemente injerencistas. Lo cierto es que desde el despliegue del GANUPT y para siempre, el concepto de mantenimiento de la paz difuminó la distinción entre operaciones civiles y militares, así como entre los conceptos de seguridad internacional y derechos humanos y asistencia humanitaria<sup>85</sup>.

Su rotundo éxito – aunque habría que cuestionarse sobre la legitimidad de una transición política orquestada desde una organización internacional y sobre la manera en que dicha transición ha afectado a la población namibia – es utilizado con frecuencia como argumento a favor de la capacidad de la ONU de lidiar con situaciones de conflicto, así como de la conveniencia del despliegue de operaciones multifuncionales, sin tomar en cuenta la situación particular de Namibia, que facilitó el despliegue y desempeño del GANUPT.

---

<sup>84</sup> Ver Capítulo 2.

<sup>85</sup> Thomas G. Weiss *et al*, *Op. Cit.*, pp. 63 – 67.



### **3.2.1. La Crisis del Golfo Pérsico y las atribuciones de la ONU en el mantenimiento de la paz.**

Si la oportuna participación de las Naciones Unidas en la solución de cinco conflictos que habían amenazado la paz y la seguridad internacionales durante varios años constituyó el punto de partida para el despliegue inusitado de OMP en las más variadas situaciones y con las más diversas formas, la crisis del Golfo Pérsico y la manera en que ésta fue atendida representó un parteaguas dentro del sistema de seguridad colectiva de la Organización, al dotarle de nuevas características y atribuciones, a fin de insertarla eficientemente en el sistema de seguridad colectiva multilateral que sería dirigido abiertamente por Estados Unidos en la atención de los problemas de “nueva agenda” para la conformación del “nuevo orden mundial”<sup>86</sup>.

Ante la invasión iraquí a Kuwait en agosto de 1990, la ONU instrumentó la primera y una de las más importantes estrategias internacionales ante una situación de guerra, amparada completamente en el Carta de las Naciones Unidas pero utilizando tácticas que no están contempladas en ella.

Para fines de nuestro estudio, lo más importante respecto de esa guerra y la respuesta de la comunidad internacional a la misma es el hecho de que el Consejo de Seguridad, reunido en sesiones de emergencia, adoptó **unánimemente** varias resoluciones autorizando a los Estados miembros a actuar en su nombre, pero sin su dirección, para promover el retiro de las tropas iraquíes de Kuwait y fomentar el retorno a las condiciones de vida normales en la zona.

Así, argumentando la poca efectividad de las sanciones económicas impuestas a Iraq para motivar su retiro de territorio kuwaití, el Consejo adoptó la resolución 678 (1990), de 29 de noviembre de 1990, mediante la cual, invocando el Capítulo VII de la Carta, autorizó a los Estados miembros que cooperaban con Kuwait a tomar todas las medidas que juzgaran necesarias para restaurar la paz y la seguridad en la zona, a menos que Iraq

---

<sup>86</sup> Ver Capítulo 1.

cumpliera con todas las resoluciones a más tardar el 15 de enero de 1991<sup>87</sup>.

Dicha resolución fue invocada como el fundamento legal para el despliegue, en enero de 1991, de una fuerza multilateral dirigida por Estados Unidos y en la que participaron 28 Estados. Dicha operación, que libraría la famosa guerra llamada Tormenta del Desierto fue creada y desplegada bajo el argumento de que las Naciones Unidas no poseían – ni poseen – la capacidad institucional y logística para llevar al cabo acciones de ese tipo, las cuales eran necesarias para castigar adecuadamente al régimen de Saddam Hussein.

Tal argumento es verdadero, pues una OMP, integrada por personal equipado con armamento ligero, no tiene la capacidad para desempeñar acciones punitivas. Sin embargo, al desplegar la citada fuerza multilateral se ignoraron otros recursos dentro del marco legal de la Carta, como el mecanismo de Acuerdos de Fuerzas de Reserva, previsto en el artículo 43 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>88</sup>. Además, aunque oficialmente fue sustentada en el artículo 42<sup>89</sup>, la operación multilateral nunca estuvo bajo el mando de las Naciones Unidas, por lo que su despliegue está envuelto en una flagrante ambigüedad jurídica.

Así, tal y como lo señala Juan Manuel Gómez Robledo, “la acción del Consejo quedó atrapada en algún remoto sitio que no pertenece ya al imperio del Artículo 41 de la Carta, pero que no alcanza a situarse tampoco en la esfera del Artículo 42... va más allá de la imposición de sanciones que no entrañan el uso de la fuerza, pero sin asumir la responsabilidad de una acción de seguridad colectiva (Art. 42), la cual quedó al entero arbitrio de los Estados cooperantes, si bien éstos fueron invitados a coordinar su acción

---

<sup>87</sup> Juan Manuel Gómez Robledo, “El debate sobre el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas” en Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, SRE – FCE, México, 1994, pp. 133 – 134.

<sup>88</sup> Ver Capítulo 2.

<sup>89</sup> El artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas establece que:

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 [sanciones que no implican el uso de la fuerza armada] pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”. ONU, *Carta... Op. Cit.*, p. 29.

militar a través del Comité de Estado Mayor del Consejo de Seguridad”<sup>90</sup>.

Lo alarmante y lamentable de todo esto es que la experiencia de "Tormenta del Desierto" ha sido utilizada como precedente para el despliegue de una gran cantidad de operaciones similares, como en la ex Yugoslavia, Haití, y recientemente en Albania, que son asociadas con las OMP porque implican un despliegue militar autorizado por resolución del Consejo de Seguridad, la cual les garantiza legalidad y legitimidad ante los ojos del mundo, aún cuando constituyan evidentes manifestaciones intervencionistas de uno o más de los Estados que voluntariamente se ofrecen a “ayudar” a la ONU, ante la falta de recursos de ésta, bajo la condición de asumir directamente el control de la operación en cuestión.

La crisis del Pérsico sentó las bases para que Estados Unidos, en nombre de la comunidad internacional, otorgara a las Naciones Unidas, específicamente a su Consejo de Seguridad, nuevas atribuciones en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como el “uso” de coaliciones de Estados miembros para la puesta en marcha de acciones punitivas, antes de agotar los mecanismos de solución pacífica de controversias y dejando de lado la autoridad de la Secretaría en el mando y control de todas las actividades en que se requiera un despliegue militar.

Por otra parte, también sentó las bases para el involucramiento de la Organización en todo tipo de conflictos, independientemente de su carácter interno o internacional y para el ascenso de los valores de democracia, respeto a los derechos humanos y derecho a recibir ayuda humanitaria como las metas máximas a que debe aspirar la sociedad internacional, identificando su ausencia como una amenaza grave a la paz y la seguridad internacionales que justifica todo tipo de acciones en su nombre (léase asistencia electoral, asistencia policial, asistencia en el desarme y la desmovilización, asistencia en la reconstrucción de las instituciones nacionales, etc.).

---

<sup>90</sup> Juan Manuel Gómez Robledo, *Op. Cit.*, pp. 133 – 134.

### **3.2. Un Programa de Paz y Suplemento a Un Programa de Paz: Nuevas directrices para el mantenimiento de la paz.**

En el Capítulo 1 explicábamos que tanto *Un Programa de Paz* como el *Suplemento a Un Programa de Paz* constituyen intentos por legitimar la actuación de la ONU y de sus miembros en situaciones que anteriormente no eran consideradas como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, como las guerras intraestatales, el terrorismo, el crimen transnacional organizado, las emergencias de carácter humanitario motivadas por conflictos armados o por desastres naturales, las olas de refugiados<sup>91</sup>. Por otra parte, legitiman también los mecanismos a los que recurre la Organización para atender dichas situaciones, como el despliegue de Cascos Azules para realizar indistintamente o en forma combinada, actividades de establecimiento, mantenimiento o consolidación de la paz, o la cooperación (delegación de autoridad) con coaliciones de Estados interesados u organismos regionales en el desempeño de las actividades ya mencionadas.

Ambos documentos han sido utilizados por los Estados miembros como guías en sus actuaciones al interior del sistema de seguridad colectiva de la Organización; ambos han sido ponderados como compendios de doctrina de mantenimiento de la paz, si bien se ha tomado de ellos lo que resulta conveniente según las circunstancias, las cuales han requerido en algunas ocasiones que se les ignore - como en los casos de Iraq y el reciente y complejo problema yugoeslavo en Kosovo - , sin que por ello dejen de tener vigencia. Sobre su contenido abundaremos a continuación.

#### **3.2.1. Un Programa de Paz: concretando tendencias.**

*Un Programa de Paz* fue publicado el 1º de julio de 1992, como respuesta a una solicitud expresa que el Consejo de Seguridad reunido, por primera y muy probablemente única vez, a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, le hiciera al Secretario General, en el sentido de definir, para la Organización, líneas de acción en el ámbito de la seguridad colectiva.

---

<sup>91</sup> Boutros Boutros-Ghali; *Un Programa de Paz*; Departamento de Información Pública, Naciones Unidas; Nueva York; 1992; párrafos 12 y 13, y *Suplemento a Un Programa de Paz*; Departamento de Información Pública, Naciones Unidas; Nueva York; 1995; párrafos 12 y 13.

En términos generales, el documento incluye, a saber:

- La definición de las nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales.
- La formulación de argumentos a favor de la intervención internacional en situaciones que otrora eran de la exclusiva competencia de los Estados.
- La ponderación de la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos, como los elementos esenciales de una estrategia integral para la atención de todos los conflictos a que se enfrente la ONU, estrategia que puede ser puesta en marcha por una OMP o bien por otras instancias, como organizaciones regionales y/o coaliciones de Estados miembros interesados, aunque los criterios sobre el sujeto instrumentador no son claros.
- La formulación de propuestas para hacer más efectivas las labores de mantenimiento de la paz de la Organización, como la creación de una fuerza de despliegue rápido, el otorgamiento de mayores atribuciones al Secretario General y la revitalización de las finanzas del mantenimiento de la paz mediante medidas tales como el establecimiento de un fondo rotatorio de reserva para el mantenimiento de la paz, o la imposición de gravámenes a las ventas de armamentos e impuestos a las tarifas aéreas, por ejemplo.
- La aceptación de los conceptos de intervención humanitaria, derecho de injerencia y régimen de derechos humanos como componentes legales y legítimos del sistema de seguridad colectiva de la Organización.
- La difuminación de los principios que deben regir a las operaciones de mantenimiento de la paz, particularmente los de consentimiento de las partes y no uso de la fuerza salvo en casos de *defensa propia*, en aras de la *solución de conflictos complejos en un mundo interdependiente con valores (democráticos) comunes*<sup>92</sup>, en el cual los principios deben supeditarse a la **efectividad** de las acciones emprendidas a favor de la paz y el orden internacionales.

A la luz de todo lo que ya hemos dicho acerca de las OMP de Naciones Unidas, y a pesar de todas las críticas que podamos hacer a *Un Programa de Paz*<sup>93</sup>, resulta claro que el documento del Secretario General no fue otra cosa sino la concreción de las tendencias para el despliegue de operaciones multifuncionales y multidimensionales que caracterizó el periodo entre 1988 y 1994, cuando, debido en gran medida al interés de Estados Unidos por compartir con la comunidad internacional los beneficios y costos del mantenimiento de la paz y por difundir su mensaje ideológico de "nueva agenda", las OMP adquirieron un auge inusitado, publicitándose como la panacea de la paz y la seguridad internacionales.

Después de la publicación de *Un Programa de Paz*, la ONU desplegó 19 operaciones de mantenimiento de la paz en diversas partes del mundo (ver 3.5. del presente capítulo), casi todas ellas de carácter mixto, con componentes tanto civiles como militares y con mandatos amplios y flexibles que respetaron en todo momento las directrices del documento. Así, intervino únicamente en dos conflictos internacionales (vigilancia de la frontera entre Iraq y Kuwait, y supervisión del retiro de las tropas libias de la Franja de Aouzou, en Chad), prestando sus servicios de supervisión de cese al fuego, verificación de elecciones, organización de las mismas, asistencia en actividades de mantenimiento del orden, etc., en Estados con problemas de carácter interno.

Así, la ONU intervino en Yugoslavia con la abierta cooperación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y sin considerar del todo el consentimiento de las partes; también intervino en los conflictos civiles en Haití, Mozambique, Somalia y Liberia sin que ninguno de ellos presentara elementos claros de internacionalidad; supervisó elecciones y verificó el respeto a los derechos humanos en Angola, Camboya, El Salvador y Mozambique; repatrió personas desplazadas en Camboya, Mozambique y Rwanda; prestó asistencia humanitaria en Yugoslavia e incluso se dedicó a administrar un país, Camboya, durante un breve periodo de tiempo<sup>94</sup>. Algunas de esas operaciones apegadas a *Un Programa de Paz* han finalizado; otras permanecen en el terreno; la mayoría, como ha

---

<sup>92</sup> Boutros-Ghali, Boutros, *Un Programa...Op. Cit.*, 57 pp.

<sup>93</sup> Por ejemplo, la ambigüedad en su lenguaje y lo ilusorio que resultan algunas propuestas, como la creación de fuerzas de despliegue rápido o las exigencias financieras del Secretario General.

ocurrido con casi todas las OMP en la historia (ver Capítulo 4) no han sido decisivas en la solución de los conflictos (ver apartado 3.5.1.).

### 3.2.2. Las zonas grises y la pérdida de entusiasmo.

Las tragedias de Somalia (1992 – 1993), Rwanda (1994) y Bosnia-Herzegovina (1994) son hechos conocidos que incidieron negativamente en el entusiasmo que acompañaba al despliegue de OMP desde 1988.

Resulta relativamente sencillo explicar los motivos de las fallas de la Organización ante las tres situaciones mencionadas, pues en todas ellas se solicitó a la ONU realizar actividades que implicaban el uso de la fuerza, bajo el cobijo jurídico del Capítulo VII de la Carta de la Organización – y por consiguiente, convertir a los Cascos Azules en partes del conflicto – , sin dotarla de los medios materiales necesarios para enfrentar batallas, ni prestarle el apoyo necesario o suficiente de la comunidad internacional (el cual debía incluir invariablemente el de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad). Es decir, que se dotó de facultades de imposición de la paz a entidades preparadas únicamente para llevar a cabo actividades de mantenimiento de la misma, bajo una fórmula identificada por los estudiosos como “zonas grises”<sup>95</sup>, en la que se mezclaban, sin orden ni coherencia, todas las ideas que Boutros- Ghali plasmó en su documento<sup>96</sup>.

Lo que aquí nos interesa, independientemente de dichas fallas, es que Estados Unidos retiró considerablemente su apoyo al despliegue de OMP, asumiendo una actitud cautelosa y distante, en gran medida en virtud del horror de su población ante las muertes de soldados

---

<sup>94</sup> Joel Hernández García, “Nuevos ámbitos de acción de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: implicaciones para el orden mundial” en Olga Pellicer, *Las Naciones Unidas hoy... Op. Cit.*, p. 159.

<sup>95</sup> Las zonas grises constituyen un limbo entre el mantenimiento de la paz y el desarrollo de una guerra. Tales situaciones, presentes en Somalia, Rwanda, la ex Yugoslavia y Liberia, incluyeron ataques en contra de los Cascos Azules, respuestas armadas por parte de los mismos y escaladas del conflicto en situaciones de honda violencia. Ver Olara Otunnu, “The peace and security agenda of the United Nations: Some critical issues for the next century”, en *International Peace Academy seminar on Peacekeeping and Peacemaking. Report*, Pocantico Conference Center, Nueva York, 3 – 8 septiembre, 1996, p. 10.

<sup>96</sup> Hoy, ante el balance negativo de dichas operaciones, la ONU es extremadamente cuidadosa en diferenciar las actividades de mantenimiento de la paz, llevadas a cabo por los Cascos Azules, y las de imposición de la paz, que generalmente son encomendadas a una organización regional o a una coalición de Estados interesados.

estadounidenses a manos de fuerzas somalíes, en octubre de 1993, pero también porque los encargados de la política exterior estadounidense comenzaron a darse cuenta de varias desventajas de las OMP, como su alto costo, el molesto hecho de tener que consultar estrategias de política militar con Estados tales como China y Rusia y la mayor confiabilidad y efectividad de otros organismos internacionales, tales como la OTAN, en la persecución de sus intereses en zonas en conflicto. Las tragedias a que nos hemos referido resultaron, entonces, un magnífico pretexto para redefinir la postura estadounidense en torno al tema que nos ocupa.

“Esta nueva actitud quedó consagrada en el documento conocido como Decisión Directiva Presidencial 25, relativo a la política estadounidense hacia las OMP. Aunque en el mismo se alude a la función constructiva de estas operaciones, en realidad su objetivo principal fue fijar una serie de criterios a tomar en cuenta antes de que Estados Unidos apruebe la creación de una nueva OMP. Entre ellos - por citar algunos - se encuentran: que exista el compromiso de cese al fuego y consentimiento de las partes antes de proceder a su envío, que existan los medios disponibles para llevarlas a cabo, que esté sujeta a mandatos claros y tiempos fijos para llegar a término”<sup>97</sup>, que las tropas jamás estén fuera del control del Presidente de los Estados Unidos, que en toda operación que involucre el riesgo de combate armado y en que participen tropas estadounidenses, éstas estén bajo el mando y control operacional de los Estados Unidos o de organizaciones regionales **competentes**, como la OTAN.

En dicho documento, además, se reafirma la política tradicional estadounidense de conservar la capacidad de ganar guerras de forma uniliteral, y de recurrir a la acción colectiva en el mantenimiento de la paz internacional, mediante la ONU u otras instancias, según convenga a los intereses nacionales.

Rusia, por su parte, si bien se mostró conforme con el contenido de *Un Programa de Paz* y el concomitante despliegue de OMP, e incluso colaboró con la Organización en

---

<sup>97</sup> Olga Pellicer, “Luces y sombras en las Naciones Unidas a los cincuenta años” en Olga Pellicer, *Las Naciones Unidas en su 50 aniversario*, SRE - IMRED, México, 1995, p. 42.



varias de ellas, especialmente las desplegadas Georgia y Tayikistán - ambos Estados pertenecientes a su zona de influencia -, en realidad ha adoptado, cada vez más evidentemente, una posición distante de la ONU, misma que aumentó una vez ocurridas las tragedias recién referidas. Dicha postura obedece básicamente a dos motivos: "sus dificultades financieras, que le han impedido cumplir con el pago de sus cuotas, y su empeño en mantener a la Organización mundial fuera de los problemas surgidos con grupos minoritarios al interior de sus fronteras, cuya expresión más conspicua ha sido el caso de Chechenia. Ambas circunstancias, así como su simpatía por los serbios en la ex Yugoslavia, han llevado a Rusia a retraerse de políticas que aboguen por una mayor participación de la ONU en los asuntos mundiales"<sup>98</sup>, aunque la alternativa que actualmente representa la OTAN en el caso yugoeslavo es peor que la ONU, por lo que tal vez habrá que esperar que en el futuro Rusia intente revitalizar a las OMP, con las que ya ha colaborado exitosamente en su zona de influencia.

### 3.2.3. Suplemento a Un Programa de Paz: del optimismo a la cautela.

En enero de 1995, el Secretario General, siempre dispuesto a servir a los Estados miembros (permanentes del Consejo de Seguridad) en la persecución de sus intereses, publicó un *Suplemento a Un Programa de Paz*, en el que, consecuente con la nueva actitud cautelosa de Estados Unidos en torno a las OMP, retomó el antiguo discurso en favor del respeto a los principios que deben regir a las OMP como base del éxito de las mismas - cuyo incumplimiento ocasionó los fracasos en Somalia, Bosnia - Herzegovina y Rwanda - , previendo además un papel mucho más modesto para la Organización dentro del sistema de seguridad colectiva multilateral que el propuesto anteriormente.

Así, si bien el *Suplemento* continúa legitimando las motivaciones ideológicas de "nueva agenda" del sistema y considerando la democracia, los derechos humanos y la asistencia humanitaria como ejes del mismo, reserva para la ONU las actividades de mantenimiento de la paz, aunque en su espectro más amplio, y delega la responsabilidad de las acciones coercitivas y el despliegue rápido a los organismos regionales y las coaliciones

---

<sup>98</sup> *Ibid.*

de Estados interesados, mediante mecanismos tales como el despliegue conjunto y la celebración de consultas para obtener apoyo diplomático, operacional y logístico de ambas entidades, con base en el Capítulo VIII de la Carta para la primera de ellas. La fuerza de despliegue rápido, por supuesto, desaparece del discurso y la selectividad en el despliegue se hace más evidente<sup>99</sup>.

Lo anterior no quiere decir que las OMP hayan perdido importancia o vigencia; más bien significa que se han perfeccionado en la medida de resultar menos onerosas a los Estados más interesados en las mismas – porque ya no es necesario invertir tantos recursos en ellas en tanto los organismos regionales asumirán varias de sus actividades y ya no será necesario desplegar un gran número de ellas, con la carga financiera que eso implicaba; además, son más legítimas a los ojos de la comunidad internacional – porque no correrán el riesgo de convertirse en parte del conflicto (si bien dicho argumento ha resultado contraproducente, pues se les critica por NO participar más activamente en los conflictos); también son menos molestas a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad – pues éstos ya no se ven en la necesidad de negociar el despliegue de tropas, sino únicamente la autorización para el mismo, además de contar con mayores opciones para resolver crisis por medio de despliegues de fuerza multilaterales; y por todo lo anterior, más útiles a los intereses de los orquestadores del orden internacional de posguerra.

### **3.3. La renovada legitimidad de las misiones de paz: el derecho y la organización internacionales al servicio de los poderosos.**

A lo largo del presente trabajo, hemos argumentado que las OMP no son otra cosa sino instrumentos de los que se valen los Estados más poderosos para preservar el orden internacional que ellos han creado y que tanto conviene a sus intereses; también hemos dicho que han sido objeto de un proceso evolutivo que las ha convertido de instancias netamente militares en experimentos multifuncionales cuyas características y elementos varían de acuerdo a las circunstancias que rodean su despliegue - si bien el carácter multifuncional de las mismas se manifestó en algunas de las primeras OMP, como en la

---

<sup>99</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Suplemento... Op. Cit.*, 27 pp.

Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas y la Operación de Naciones Unidas en Congo<sup>100</sup>;- por último, hemos explicado que la única constante que parece acompañarlas es la **flexibilidad** que se les ha dado para ser adaptadas a cualquier tipo de conflicto, ya sea de carácter interno o internacional.

Por otra parte, hemos mencionado el hecho de que en el despliegue de OMP se conciben como parte de las mismas conceptos completamente occidentales (como respeto a los derechos humanos, intervención humanitaria y asistencia en la reconstrucción de las instituciones democráticas como parte de las actividades de consolidación de la paz, por ejemplo), que violentan **principios tradicionales** que rigen las relaciones internacionales, como el de respeto a la soberanía nacional, el de no intervención en los asuntos internos de los Estados, y el de solución pacífica de las controversias antes de recurrir a un despliegue de fuerza militar.

Estas tres características, multifuncionalidad, flexibilidad y poco o nulo respeto a principios básicos de las relaciones internacionales, se han convertido ya en parte de todas y cada una de las OMP que han sido desplegadas a partir de 1988. De tal manera, se han institucionalizado como prácticas comunes y legítimas, pues los Estados miembros, al no protestar por su despliegue, y aún más, al abonar su cuota anual correspondiente al presupuesto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, avalan completamente su existencia y, concomitantemente, sus características, a pesar de que éstas pongan en duda la legalidad y la efectividad de las operaciones.

Por otra parte, la poca claridad de los instrumentos internacionales que deben regular su creación y despliegue, que permite las mas variadas interpretaciones de los mismos, contribuye también a la institucionalización de las características citadas, al encontrar éstas sustento jurídico en los amplios espacios de los instrumentos reconocidos y aceptados por la comunidad internacional.

---

<sup>100</sup> Ver Capítulo 2.

### 3.3.1. Las ambigüedades del derecho internacional

Tanto la Carta de las Naciones Unidas como todos los demás instrumentos legales que se invocan en favor de la legitimación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, constituyen documentos laxos, ambiguos y permisivos, que facilitan su interpretación libre, de acuerdo con los intereses de las potencias que los diseñaron o del Estado o grupo de Estados que los interprete.

Al respecto hemos abundado en los Capítulos 1 y 2 del presente trabajo, cuando explicábamos las disposiciones de la Carta de la ONU que constituyen los sustentos legales del sistema de seguridad colectiva de la Organización, y consecuentemente de las OMP.

La ambigüedad a que nos referimos se refleja en hechos tan simples como el llamar Capítulo VI y ½ al “lugar” jurídico que legitima el despliegue de OMP o el interpretar los artículos 41, 42 y 43 según las circunstancias y no sobre la base de una doctrina jurídica establecida mediante la práctica<sup>101</sup>.

Por otra parte, el derecho internacional es puesto al servicio de los poderosos en virtud de las amplias facultades concedidas por la propia Carta al poco democrático Consejo de Seguridad. En efecto, basta revisar el artículo 24 de la misma para concluir que, en un acto que podría ser identificado como un contrato social en el que los sujetos ceden la cuota de poder que les es inherente, los Estados miembros han concedido al Consejo la facultad de actuar a discreción ante cualquier circunstancia que él mismo interprete como amenaza a la paz y la seguridad internacionales<sup>102</sup>, sin establecer parámetros o directrices para tal interpretación, para entender y aplicar las disposiciones de la Carta - pues el hecho

<sup>101</sup>William Epstein, *Op. Cit.*, p. 100

<sup>102</sup> El artículo 24 de la Carta establece que:

1. A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.
2. En el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas...
3. El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales.

ONU, *Carta... Op. Cit.*, pp. 20 - 21.

de que el mismo artículo establezca que deberá actuar de conformidad con los Principios y Propósitos de las Naciones Unidas no puede ser interpretado como un parámetro o una directriz - o para establecer algún mecanismo de evaluación y vigilancia de su actuación por parte de la mayoría de Estados no miembros del controvertido órgano - pues los informes que rinde a la Asamblea General tienen un carácter exclusivamente informativo, y los recientes ejercicios de transparencia en sus trabajos mediante la celebración de consultas con Estados no miembros no han eliminado la práctica de las reuniones privadas de los cinco permanentes durante las cuales se toman las decisiones.

Por si lo anterior fuera poco, cualquier decisión o resolución adoptada por el Consejo tiene carácter obligatorio<sup>103</sup>, por lo que los Estados se ven precisados a cumplir con todas ellas, por más extrañas, ambiguas o irrealizables que sean.

Las resoluciones que establecen o prorrogan OMP tiene un carácter especialmente ambiguo, pues de esa forma se dejan espacios abiertos y legítimos (bajo la premisa de que todo lo que no está prohibido está permitido) para el uso de la fuerza, la participación de organizaciones regionales, la prorroga de las misiones o la instrumentación de mandatos amplios que incluyen toda una serie de medidas que van desde la observación militar del orden hasta la verificación de elecciones y el patrullaje civil, disposiciones éstas que no siempre son necesarias para la solución de determinado conflicto, pero si son importantes en virtud de los intereses nacionales de uno o varios de los Estados que participan en las OMP, como el uso de la fuerza en Rwanda para Francia, o la intervención en la organización de las elecciones en Haití para Estados Unidos.

El ejemplo más claro de la ambigüedad de los mandatos lo constituye la experiencia en Bosnia - Herzegovina, conflicto que generó 86 resoluciones del Consejo en 3 años, muchas de las cuales se contradecían mutuamente, no parecían tener coherencia con lo que sucedía en el terreno y, salvo contadas excepciones, no preveían la provisión de medios y

---

<sup>103</sup> El artículo 25 de la Carta dice:

Los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta. *Ibid.*

recursos para su propia instrumentación<sup>104</sup>.

### 3.3.2. El inexistente Derecho de injerencia

Si bien desde la Segunda Guerra Mundial la comunidad internacional ha reclamado para sí el derecho de intervenir en cuestiones que, independientemente de su carácter interno o internacional, violenten flagrantemente los derechos humanos o el derecho humanitario internacional, tal derecho ha pasado a formar parte del concepto mismo de operaciones de mantenimiento de la paz en los últimos tiempos, sobre todo a raíz del encumbramiento de la “nueva agenda” como meta común de la humanidad.

Tal derecho, conocido como ~~derecho de injerencia~~ e invocado generalmente en situaciones de guerras o conflictos generados y desarrollados dentro de las fronteras de un país<sup>105</sup>, es un concepto desarrollado en primera instancia por varias Organizaciones No Gubernamentales (ONG) francesas y acogido después por el propio Gobierno francés en la época del Presidente Francois Mitterand<sup>106</sup> y consiste, básicamente, en el derecho de intervenir – militarmente si es preciso – en un conflicto dado, con el fin de prestar asistencia humanitaria a la población que es víctima del mismo, sin que para ello sea necesario el consentimiento del Estado en cuyo territorio se libra el conflicto o de las partes que se enfrentan en él.

Las Organizaciones No Gubernamentales clamaban tal derecho desde tiempo atrás; sin embargo, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no lo utilizó como argumento para la instrumentación de medidas de mantenimiento de la paz, acompañándolo casi siempre con el uso de la fuerza, sino hasta 1991, cuando en nombre del mismo

<sup>104</sup> Olaya Otunnu, “The peace and security agenda of the United Nations: from a crossroad into the next century” en IPA, *Peacemaking and peacekeeping for the Next Century / Report of the 25<sup>th</sup> Vienna Seminar*, Gobierno de Austria – International Peace Academy, Viena, 2 – 4 marzo de 1995, p. 76.

<sup>105</sup> Circunstancia que aún hoy, a pesar de la propaganda mundial en contra del Estado nación soberano, sigue impidiendo la intrusión impune e inmune de otros Estados en ese tipo de situaciones.

<sup>106</sup> Entre tales organizaciones se encuentran el Comité Internacional de la Cruz Roja y *les Médecins sans frontières*. El Gobierno francés, publicó, por su parte, los trabajos de una Conferencia Internacional organizada por Mario Bettati y Bernard Kouchner – quién fuera miembro de *Medécins sans frontières* y posteriormente ministro de asuntos exteriores del Presidente Mitterand – con el título “El deber de injerencia”, cuya tesis central era que ningún Estado podía ser considerado como propietario de los sufrimientos que provoca y que

autorizó - mediante la resolución 688 (1991) - a Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña a asistir a la población kurda que era reprimida por el Gobierno de Iraq, a través de acciones abiertamente injerencistas y violatorias de la soberanía iraquí, como el establecimiento de zonas en las que se impide el acceso de Iraq tanto por aire como por tierra, con el argumento de que en ellas se concentra y se protege a los kurdos<sup>107</sup>. En esa ocasión se pidió al Secretario General que desplegara una fuerza policial para facilitar el retorno de las personas desplazadas, que sería conocida como MONUIK (ver 3.5).

A partir de ese momento, el Consejo de Seguridad asumiría como válido y verdadero el derecho de injerencia; y, a fin de evitar cualquier cuestionamiento por parte de la comunidad internacional, desde entonces se ha argumentado que "el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, que confirma en principio el ámbito reservado a la competencia nacional, no puede obstaculizar "la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII", toda vez que el Consejo ha comprobado una amenaza a la paz"<sup>108</sup>.

A partir de entonces, todas y cada una de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU incluyen un elemento humanitario, unas veces más evidente que otras, como en el caso de la primera operación en la ex Yugoslavia, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas, "a la que se asignó un cometido exclusivamente humanitario"<sup>109</sup>.

La práctica del derecho de injerencia - que por cierto resulta ilegal al no existir ningún documento jurídico que reconozca su existencia<sup>110</sup> - involucra cuestiones tan delicadas como el respeto a la soberanía de los Estados y el uso de la fuerza en aras de la protección de civiles. No obstante, es ejercida cada vez en mayor medida ante las más diversas situaciones, pues tiene la ventaja de apoyarse en la sensibilidad de la opinión

---

todas las víctimas tienen derecho a ser socorridas. Ver Maurice Torrelli, "¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, CICR, Ginebra, 1992, pp. 245 - 266.

<sup>107</sup> *Ibid.*, p. 259.

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> <sup>108</sup> CICR, *Simposio sobre acción humanitaria...Op. Cit.*, p. 21.

<sup>110</sup> Lo que sí existe, y es erróneamente utilizado como sustento jurídico del derecho de injerencia, es la noción de derecho a la asistencia humanitaria, tipificada en la resolución 43/131 de la Asamblea General de las

pública ante el sufrimiento humano para imponer agendas de paz y seguridad diseñadas por el Consejo de Seguridad alrededor del mundo.

### **3.3.3. Características de las OMP que inciden en su carácter parcial e injerencista**

Junto con las ambigüedades del derecho internacional y los oscuros métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, el procedimiento seguido para el despliegue de las OMP constituye también un factor que incide en su carácter ambiguo, poco apegado a una doctrina y poco eficaz en la solución de los conflictos que aquejan a la sociedad internacional.

En efecto, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz no son dotadas con los recursos suficientes para su óptimo funcionamiento, muy probablemente de manera deliberada; además, se despliegan sobre la base de planes y análisis inmediatos que generalmente ignoran las peculiaridades de la situación, y están supeditadas a las decisiones de uno o varios Estados miembros (Estados Unidos y algunos contribuyentes de tropas), pues a pesar de que el Secretario General detente formalmente el mando y control de las mismas, ningún Estado está dispuesto a ceder el control real sobre sus ejércitos a un funcionario civil internacional. Esta última circunstancia dificulta las labores del Secretario General y la cohesión de las operaciones, pues cada contingente nacional acata las órdenes de su comandante propio antes que las directrices de la Organización.

### **3.4. Delegar costos y responsabilidades. Compartir beneficios.**

Ya hemos explicado las razones del declive del entusiasmo por el despliegue de OMP durante los últimos años. También hemos dicho que la disminución en la frecuencia y el tamaño, así como las modificaciones a los mandatos de las mismas no corresponden a una pérdida de importancia dentro del sistema de seguridad de las Naciones Unidas, sino más bien a una reasignación de tareas una vez que se hubo experimentado con ellas y

---

Naciones Unidas, y que consiste en la prestación de ayuda en caso de emergencia motivada por catástrofes naturales y otras situaciones del mismo orden, pero respetando el principio de soberanía.



comprobado su utilidad verdadera.

Así, desde 1994, partiendo de la experiencia en Yugoslavia, Rwanda y Somalia como argumento para adoptar una actitud más cautelosa para su despliegue, pero en realidad obedeciendo al interés de las grandes potencias – encabezadas por Estados Unidos – en desarrollar mecanismos de mantenimiento de la paz más seguros y confiables a sus intereses, y menos onerosos en términos financieros y políticos<sup>111</sup>, se han buscado alternativas a las OMP, destacándose entre ellas la puesta en marcha de actividades militares por parte de “coaliciones de Estados interesados”, así como la mayor participación de las organizaciones regionales en actividades de mantenimiento de la paz.

#### 3.4.1. Las “coaliciones de los interesados”.

La primera vez que el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una operación militar dirigida por un Estado miembro fue en 1950, con motivo de la Guerra de Corea<sup>112</sup>; sin embargo, debido en gran parte a los problemas entre Estados Unidos y Unión Soviética con motivo de dicha operación, la cual por cierto aún se encuentra en el terreno, dicha práctica no fue utilizada nuevamente sino hasta 1991 cuando el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza militar multinacional para atender el conflicto del Golfo Pérsico (ver apartado 3.1.2). A partir de entonces, las “coaliciones militares de Estados interesados” se han institucionalizado.

Dicha práctica, prevista tanto en el *Programa de Paz* como en su *Suplemento* consiste en el despliegue de grupos militares provenientes de uno o varios Estados miembros de la Organización, con el mandato de imponer o mantener la paz en determinado conflicto, generalmente de carácter interno. La diferencia con las OMP es que las tropas no están bajo el mando del Secretario General, sino de un comandante designado por el Estado que dirige la operación y que se les faculta para utilizar la fuerza con base en

<sup>111</sup> Pues en numerosas ocasiones ha sido difícil “convencer” a los demás miembros de las Naciones Unidas como a la opinión pública sobre la necesidad de desplegar operaciones de mantenimiento de la paz; por otra parte, a los Estados les resulta oneroso contribuir financieramente en el mantenimiento de un mecanismo cuya aplicación en determinada circunstancia no garantiza su éxito y sobre el cual tienen que compartir el control con otros Estados miembros, para lo que generalmente se requiere un largo y penoso proceso de negociación.

las disposiciones del **Capítulo VII** de la Carta de las Naciones Unidas, por lo que portan armas; su existencia es justificada mediante una interpretación libre del artículo 43 de la propia Carta (ver 3.1.2), y legalizada ante la sociedad internacional mediante una resolución (obligatoria) del Consejo.

Este tipo de operaciones ha sido utilizado en casos en los que el conflicto aún presenta características de una guerra que los miembros del Consejo de Seguridad desean ver terminada, por lo que optan por la instrumentación de una medida coercitiva, bélica, para cuya realización la ONU no tiene capacidades logísticas ni políticas. Por otra parte, en todos los casos, el Estado que dirige la operación tiene intereses particulares en el conflicto en cuestión y prefiere dirigir las actividades de imposición y mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria desde su ministerio de defensa, sin la intromisión de otros Estados.

Los ejemplos más significativos de este tipo de operaciones son, a saber<sup>113</sup>:

- *Operación "Provide Comfort"*. Desplegada en la primavera de 1991 a iniciativa de Estados Unidos y con la participación de Reino Unido, Francia y Países Bajos. Tuvo el cometido de rescatar y facilitar el retorno a sus hogares a miles de kurdos amenazados por el ejército iraquí durante el conflicto del Golfo Pérsico.
- *Fuerza Unificada de Tareas en Somalia*. Desplegada en diciembre de 1992 en Somalia para hacerse cargo de las actividades propias de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia I, en virtud de las dificultades que ésta encontró para cumplir con su mandato. Fue dirigida por Estados Unidos.
- *Operación Restaurar la Esperanza*. Al igual que la Fuerza Unificada de Tareas, fue desplegada en diciembre de 1992 en territorio somali y dirigida por Estados Unidos. Aparentemente constituyó un refuerzo a las actividades de mantenimiento de la paz de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia I, la cual encontraba demasiados problemas en la prestación de asistencia humanitaria.
- *Operación Turquesa*. Desplegada bajo la dirección del Gobierno francés entre junio y

---

<sup>112</sup> Ver Capítulo 1.

<sup>113</sup> Para mayor información sobre cada una de estas operaciones, con excepción de la *Operación Alba*, ver: Larry Minear & Philippe Guillot, *Soldiers to the rescue: Humanitarian lessons from Rwanda*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies/Brown University – OCDE, París, 1996, 200 pp.

agosto de 1994 en el sur de Rwanda con el cometido de proporcionar asistencia a la población Hutu amenazada por el Frente Patriótico Rwandés, durante la guerra civil en Rwanda. Contó con la participación de tropas provenientes de varios Estados africanos, como Senegal.

- *Operación Apoyar la Esperanza*. Desplegada entre julio y septiembre de 1994 por Estados Unidos en territorio rwandés con el mandato de proveer agua purificada y provisiones a la población afectada por la guerra.
- *Fuerza Multinacional en Haití*. Desplegada en 1994 bajo el mando y control estadounidense, con el cometido de facilitar la partida de Haití de los dirigentes militares, el pronto regreso del presidente legítimamente elegido y el restablecimiento de las autoridades legítimas del Gobierno de Haití, después de la guerra civil que asoló a dicho Estado.
- *Operación Alba*. Desplegada en 1997 en Albania, a iniciativa del Gobierno italiano, con el objeto de prestar asistencia humanitaria a la población albanesa afectada por una guerra de carácter civil que siguió a un golpe de Estado.

Las coaliciones de Estados interesados son de corta duración, pues una vez estabilizada la situación, la Organización de las Naciones Unidas se hace cargo de la misma desplegando una OMP con un mandato más modesto o estableciendo una oficina política en la zona, para mantenerla vigilada. Los costos de este tipo de operaciones son asumidos totalmente por los Estados que participan en ellas. Al estar vinculadas a la ONU mediante una resolución del Consejo, rinden informes periódicos a dicho órgano, pero no están obligadas a atender a sus recomendaciones.

No obstante la falta de legalidad de este tipo de coaliciones al no estar previstas en la Carta de la ONU, éstas se han convertido en una práctica común, que si bien no es puesta en marcha salvo en contadas ocasiones (pues implica un alto riesgo político), no parece ser propensa a desaparecer, pues, hoy como ayer, las grandes potencias se reservan para sí el derecho de actuar unilateralmente, así como el de formar alianzas, amparados en la permisibilidad del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

### 3.4.2. La participación de los organismos regionales en el mantenimiento de la paz.

Además de las coaliciones de Estados interesados, existe otro mecanismo "alternativo" al despliegue de OMP, mediante el cual también es posible para las potencias compartir costos y beneficios. Hablamos del despliegue de misiones de imposición, establecimiento o mantenimiento de la paz de las organizaciones regionales.

En efecto, bajo el cobijo legal del **Capítulo VIII** de la Carta de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales han asumido responsabilidades de mantenimiento de la paz otrora exclusivas de la Organización mundial, en una tendencia cada vez más creciente.

Resulta indudable que el papel de los organismos regionales en el sistema de seguridad colectiva multilateral y de la Organización incluye actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz, como las que desempeñan los Cascos Azules<sup>114</sup>, - **siempre y cuando exista una resolución del Consejo de Seguridad que los autorice para ello** – sin embargo, en los últimos años dicho papel se ha acentuado, abarcando ámbitos que deberían estar reservados a la ONU.

Así, organismos regionales de todas partes del mundo han desplegado misiones militares con mandatos de mantenimiento, establecimiento o imposición de la paz bajo diversas modalidades. En numerosas ocasiones se les han otorgado facultades de **Capítulo VII** de la Carta.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte, por ejemplo, ha desempeñado acciones impositivas y prestado asistencia humanitaria en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1992; la Organización de Estados Americanos (OEA) ha intervenido en República

---

<sup>114</sup> Así lo establece la Carta de las Naciones Unidas en su Capítulo VIII, particularmente en el artículo 53, que a la letra dice:

1. El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiera lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad...

Dominicana en 1956 y en Haití desde 1994, la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en Tayikistán y Georgia desde 1992, y la Comunidad Económica de Estados de Africa Occidental (CEDEAO)<sup>115</sup> en Liberia y más recientemente en Sierra Leona. Todas las organizaciones mencionadas anteriormente han desplegado tropas en el terreno que preceden o coexisten con las tropas de las Naciones Unidas, a pesar de que en algunos casos, como el de la OEA y la CEDEAO, no cuentan con mandato para ello en sus actas constitutivas.

En ocasiones, esas mismas organizaciones y otras más, se vinculan con la ONU desempeñando funciones de mediación o de apoyo a las actividades de esta última: tal es el caso de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Yugoslavia y de la OEA en Haití.

Los orquestadores del orden internacional encuentran sumamente útiles a este tipo de organizaciones en la consecución de sus intereses, pues involucran Estados interesados – por su cercanía geográfica – en los conflictos, y por lo tanto dispuestos a aportar personal y equipo para el despliegue de las operaciones, además de asumir los costos de las mismas.

Por otra parte, igual que en el caso de las coaliciones de Estados interesados, si bien el Consejo de Seguridad señala el mandato de las operaciones, las decisiones sobre las mismas son tomadas en algún otro sitio; además, las grandes potencias tienen mayor margen de acción tanto si pertenecen al organismo que se dispone al despliegue – pues son parte del mismo y por lo tanto tienen voz en el proceso de toma de decisiones, como si no pertenecen – porque pueden acercarse a sus miembros con mayor libertad que en el ámbito de la ONU.

Por último, las organizaciones regionales son más aceptadas por la comunidad internacional en general que las coaliciones de Estados interesados, en virtud de su carácter institucional, además de que su vinculación con la ONU sí está prevista en la Carta.

---

ONU, Carta...*Op. Cit.*, p. 36.

Así las cosas, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad han instrumentado, con bastante éxito, una campaña permanente a favor del uso de este tipo de organizaciones en actividades de mantenimiento de la paz, organizando seminarios y promoviendo la cooperación con las Naciones Unidas. Dicha campaña ha tenido bastante éxito, sobre todo entre los Estados africanos así como en algunos Estados de Europa oriental que, bajo la premisa de tener mayor poder decisorio en el despliegue de operaciones en su ámbito regional, han comenzado a crear mecanismos e instituciones con dicho fin.<sup>116</sup>

Las dos últimas operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas por la ONU, la Misión de las Naciones Unidas en República Centroafricana (MINURCA) y la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (MONUSIL) han sido creadas y puestas en marcha una vez que un organismo regional<sup>117</sup> se hubo hecho cargo de la situación y logrado un nivel avanzado de pacificación, siendo entonces la labor de las Naciones Unidas vigilar los acuerdos y la paz alcanzados mediante el despliegue de un pequeño grupo de observadores militares en la zona.

Este tipo de despliegue, pequeño en tamaño, modesto en funciones y posterior a un despliegue más grande por parte de una organización regional, parece ser la tendencia hacia la que apuntan las OMP de Naciones Unidas, es decir, una división del trabajo en la que las coaliciones militares de Estados miembros pero sobre todo los organismos regionales, desempeñan actividades de imposición y mantenimiento de la paz en un primer momento, asumiendo los costos políticos y financieros y disfrutando los beneficios de las mismas,

---

<sup>115</sup> La CEDEAO está compuesta por Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Mali, Mauritania, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo.

<sup>116</sup> Por ejemplo, el 19 de marzo de 1998, los Ministros de Defensa de Austria, Hungría, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia se reunieron en Viena para firmar una Carta de Intención concerniente a la creación de un mecanismo llamado Cooperación para la Paz de los Estados de Europa Central, cuyo propósito es trabajar conjuntamente en aras de incrementar la capacidad de los Estados involucrados para contribuir eficazmente en operaciones internacionales de mantenimiento de la paz y la seguridad. Ver ONU, *United Nations Chronicle*, Nueva York, Naciones Unidas – Departamento de Información Pública, vo. XXV, no. 3, 1998, p. 45.

<sup>117</sup> La Misión Interafricana de Supervisión de los Acuerdos de Bangui para la República Centroafricana y el Grupo de Observadores Militares de la Comunidad Económica de Estados de Africa Occidental en Sierra Leona. Ver 3.5 *infra*.

mientras que la ONU asume tareas de vigilancia de los acuerdos alcanzados<sup>118</sup> mediante operaciones más parecidas a las que tenían las OMP desplegadas antes de 1988, con el mayor respeto posible a los principios que deben regir las OMP, aunque ya sin desprenderse jamás del discurso de “nueva agenda”.

### 3.5. Operaciones de Mantenimiento de la Paz 1988 – 1999<sup>119</sup>

Entre 1988 y 1999 se han desplegado 38 OMP en total, 16 de las cuales se encuentran en curso. Como ya hemos dicho, casi todas ellas tienen el común denominador de la multifuncionalidad y la libre interpretación en su despliegue tanto de las disposiciones de la Carta como de los principios que deben regirlas. Casi todas ellas han sido desplegadas dentro de las fronteras de un Estado para atender un conflicto de carácter interno vinculado con alguno de los temas de “nueva agenda”.

Las operaciones de mantenimiento de la paz puestas en marcha a partir de 1988 son, a saber:

- *MIBONUAP: Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en Afganistán y Paquistán.* Desplegada en mayo de 1988 por autorización del Consejo de Seguridad, otorgada al Secretario General mediante una carta de su presidente, la cual fue formalizada con la resolución 622 (1988) del 22 de octubre de 1988. La MIBONUAP, una de últimas OMP establecidas con un mandato de mantenimiento de la paz en el más estricto sentido, tuvo el cometido de brindar asistencia al Representante Especial del Secretario General en la prestación de buenos oficios para asegurar la observancia de los convenios sobre el arreglo de la situación relativa a Afganistán e investigar posibles violaciones a los mismos. Dicha situación era, por supuesto, la invasión soviética a Afganistán.

<sup>118</sup> Olara Ottunu, *Op. Cit.*, p. 70.

<sup>119</sup> Todos los datos históricos y cifras sobre OMP incluidos en este apartado fueron tomados del *Diccionario de Política Internacional* del Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado, *Op. Cit.*, pp. 544 – 567, así como del libro *The blue helmets. A review of United Nations Peace-keeping*, editado por la ONU, Nueva York, Segunda Edición, 1990, 480 pp, y de la página electrónica de la Organización de las Naciones Unidas: <http://www.un.org/Depts/dpko>.

La MIBONUAP, integrada por 50 observadores militares y se mantuvo en funciones hasta marzo de 1990, cuando fue sustituida por la Oficina del Secretario General en el Afganistán y el Paquistán.

- *GOMNUII. Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Irán e Iraq.* Fue establecido en agosto de 1988 por el Consejo de Seguridad, con el objeto de verificar, confirmar y supervisar la cesación del fuego y el retiro de todas las fuerzas a los límites reconocidos internacionalmente hasta que se concertara un arreglo general después de casi ocho años de guerra entre ambos Estados. La GOMNUII operó de agosto de 1988 a febrero de 1991 y contó con un personal de 400 efectivos.
- *MIVENUA I. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola.* Fue establecida el 20 de diciembre de 1988 por la resolución 626 (1988) del Consejo de Seguridad, para verificar el redespiegue hacia el norte y el retiro total de tropas cubanas que se encontraban en territorio angoleño colaborando con ciertos grupos insurreccionistas, particularmente con la Unidad Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), de acuerdo con el calendario convenido por Angola y Cuba.

La MIVENUA I fue retirada en junio de 1991, cuando fue sustituida por MIVENUA II (ver, en este Capítulo), que desempeñó otro tipo de actividades. Estuvo integrada por 70 observadores militares apoyados por personal civil de contratación internacional y local.

- *GANUPT. Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición.* Identificado como la primera misión con carácter multifuncional de la historia, el GANUPT se mantuvo en Namibia y Angola de abril de 1989 a marzo de 1990, con el cometido de asistir al Representante Especial del Secretario General para el logro de la pronta independencia de Namibia por medio de elecciones libres e imparciales, realizadas bajo la supervisión y el control de las Naciones Unidas, después de una lucha de independencia en contra de la potencia administradora, Sudáfrica, que durante algún tiempo se negó a conceder la independencia a la colonia, a pesar de los exhortos del Consejo de Administración Fiduciaria de la Organización.

El GANUPT, que llegó a contar hasta con 8 000 efectivos, desempeñó funciones de observación de mantenimiento de la paz, desmovilización y reintegración de los



combatientes a la sociedad de Namibia, asistencia humanitaria, asistencia electoral, vigilancia de respeto a los derechos humanos, funciones de policía civil y remoción de minas terrestres antipersonales.

- **ONUCA. Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica.** Fue establecido en noviembre de 1989 por el Consejo de Seguridad, en virtud de su resolución 644 (1989), en territorio de los cinco países centroamericanos, a saber, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con el objeto de verificar el cumplimiento por parte de los Gobiernos de esos países de los compromisos contraídos de cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y los movimientos insurreccionales en la región y el no uso del territorio de cada uno de esos Estados para agredir a otros. Para ello contó con un total de 1 098 efectivos militares, apoyados por personal civil de contratación local e internacional.

El ONUCA participó también en la desmovilización voluntaria de la resistencia nicaragüense y supervisó el cese del fuego y la separación de las fuerzas que habían convenido las partes nicaragüenses en el marco del proceso de desmovilización. Se mantuvo en funciones hasta enero de 1992.

- **MONUIK. Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq y Kuwait.** Fue establecida para la supervisión de una zona desmilitarizada a lo largo de la frontera entre Iraq y Kuwait. Después de la invasión iraquí a Kuwait, el 2 de agosto de 1990 y una vez que la fuerza multinacional encabezada por Estados Unidos bajo el mandato del Consejo de Seguridad hubo logrado el retiro de las tropas iraquíes del territorio de Kuwait el 27 de febrero de 1991, después de tres días de combate, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 687 (1991), del 3 de abril de 1991 estableciendo condiciones para el cese al fuego, entre ellas la demarcación de una zona desmilitarizada que sería supervisada por un grupo de observadores de las Naciones Unidas, la MONUIK, que fue desplegada en abril de ese año. Otra de sus atribuciones sería facilitar el retorno de las personas desplazadas a su lugar de origen.

La MONUIK ha permanecido en la zona desde 1991, a raíz del conflicto del Golfo Pérsico, renovando su mandato cada seis meses; no se prevé su término en el futuro próximo, en virtud de que Iraq sigue siendo considerado como una “amenaza” para los

intereses de Occidente, particularmente de Estados Unidos, por lo que mantener una presencia militar de Naciones Unidas en la zona permite a los miembros del Consejo de Seguridad estar al tanto de los acontecimientos y actuar con rapidez ante cualquier eventualidad, ya sea colectiva o unilateralmente. Además, la presencia de la ONU en la zona constituye una garantía de legitimidad para el Consejo, toda vez que las acciones adoptadas por dicho órgano ante el conflicto del Golfo Pérsico contaron con el acuerdo histórico de todos los miembros permanentes, permitiéndole proyectar – si bien momentáneamente – una imagen de fuerza y unidad. Para el 30 de noviembre de 1998 estaba integrada por 1,099 efectivos militares, que incluían 905 tropas y personal de apoyo y 194 observadores militares. Eran apoyados en su labor por aproximadamente 200 funcionarios civiles locales y de contratación internacional.

- *MIVENUA II. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II.* Una vez consumado el retiro de MIVENUA I, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas estableció la MIVENUA II, la cual fue desplegada en junio de 1991. Su objetivo era verificar los acuerdos convenidos por las partes angoleñas después de una guerra civil en la que la Unidad Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) había intentando derrocar al Gobierno angoleño. Dichos acuerdos incluían un cese al fuego y la celebración de elecciones el 29 y 30 de septiembre de 1992.

Al volver a estallar las hostilidades al impugnar la UNITA los resultados de las elecciones, la MIVENUA II mantuvo su presencia en la zona a fin de ayudar a ambas partes a llegar a un acuerdo sobre las modalidades para completar el proceso de paz y al mismo tiempo servir de intermediaria y prestar asistencia para la aplicación de los ceses al fuego.

Después de que el Gobierno de Angola y la UNITA firmaron el Protocolo de Lusaka el 20 de noviembre de 1994, la MIVENUA II verificó las etapas iniciales del Acuerdo de Paz, hasta febrero de 1995, cuando fue sustituida por una nueva misión, la MIVENUA III, sobre la que abundaremos más adelante.

La MIVENUA II contó con una presencia activa de 350 observadores militares, 126 inspectores de policía, 83 funcionarios internacionales y 155 funcionarios de contratación local y hasta 400 observadores electorales.

- *ONUSAL. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador.* La única OMP en la que México ha participado con un grupo de policías civiles fue establecida en territorio salvadoreño por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas mediante la resolución 693 del 20 de mayo de 1991, con el objeto de verificar la aplicación de todos los acuerdos entre el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y el Gobierno salvadoreño. Dichos acuerdos, celebrados después de 10 años de confrontación entre la guerrilla y el Gobierno, disponían la cesación del fuego y medidas conexas, la reforma y reducción de las fuerzas armadas, la creación de una nueva fuerza policial, la reforma de los sistemas judiciales y electorales, los derechos humanos, el régimen de la propiedad agrícola y otras cuestiones económicas y sociales, así como la celebración de elecciones entre marzo y abril de 1994.

La ONUSAL ha sido una típica operación multifuncional de mantenimiento de la paz, asumiendo funciones de la más diversa índole que no necesariamente estaban estipuladas en las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Después de la terminación del mandato de la ONUSAL el 30 de abril de 1995, un pequeño grupo de personal civil de las Naciones Unidas, conocido como *Misión de las Naciones Unidas en El Salvador (MINUSAL)*, fue establecido en el terreno para prestar sus buenos oficios a las partes, verificar la aplicación de las disposiciones restantes de los acuerdos y proveer a las Naciones Unidas información precisa y fiable de manera constante sobre el desarrollo de los acontecimientos.

La ONUSAL contó con 380 observadores militares, 8 oficiales médicos, 631 observadores policiales, 140 funcionarios civiles internacionales y 180 funcionarios locales.

- *MINURSO. Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental.* Después de un largo y penoso conflicto entre el Gobierno de Marruecos y el Frente Popular para la Liberación de Saguia el-Hamra y de Río de Oro (Frente POLISARIO) por la independencia de la región del Sáhara Occidental, el Secretario General de la ONU logró la aceptación de unas "propuestas de acuerdo" que fueron aceptadas por ambas partes el 30 de agosto de 1988. Dichas propuestas preveían el despliegue de una OMP con el cometido de monitorear un cese al fuego, verificar la reducción de las

tropas de Marruecos en el Sáhara Occidental, monitorear el confinamiento de las tropas de ambas partes a los lugares designados, asegurar la liberación de todos los presos políticos, supervisar el intercambio de prisioneros de guerra, instrumentar un programa de repatriación, organizar y supervisar un referéndum entre los habitantes del Sáhara para decidir su independencia o su retorno al seno de Marruecos.

A pesar de los acuerdos alcanzados, durante algún tiempo el tamaño de la MINURSO tuvo que ser reducido en virtud de la poca cooperación de las partes en el proceso de identificación de votantes para el referéndum, lo que también motivó la suspensión del proceso. El componente militar de la MINURSO, no obstante, continuó verificando el cese al fuego. Actualmente, el proceso de identificación de votantes ha sido reactivado; la identificación es, sin embargo, lenta y difícil, toda vez que las partes difieren en sus apreciaciones sobre la legitimidad de algunos grupos como votantes del Sáhara Occidental. Tal situación ha obligado a Naciones Unidas a recalendarizar en más de una ocasión la fecha del referéndum y, por lo tanto, a mantener a la MINURSO en la zona.

Para el 26 de enero de 1999, la misión contaba con un total de 316 elementos militares que incluía 197 observadores militares, 6 oficiales, 87 tropas y 26 policías civiles que desempeñaban labores de observación.

- *MANUC. Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya.* Como preludeo de una de las operaciones más ambiciosas y complejas de las Naciones Unidas (APRONUC, que es abordada más adelante), la MANUC constituyó el primer intento serio de la ONU por poner fin a un conflicto interno de lucha por el poder político que se había prolongado durante demasiado tiempo. Luego de negociaciones con todas las partes involucradas en el mismo, el Secretario General recomendó al Consejo de Seguridad el establecimiento de una OMP, para el cumplimiento de ciertos acuerdos alcanzados por las partes.

Así, la MANUC, que contó con un máximo de 1 054 funcionarios civiles y militares, fue desplegada en octubre de 1991 con el mandato inicial de prestar asistencia a las cuatro partes camboyanas para mantener la cesación del fuego durante el periodo previo al establecimiento y despliegue de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) e iniciar un programa de alerta de minas destinado a

la población civil. Posteriormente, la MANUC instrumentó un programa más amplio de capacitación para los camboyanos en materia de detección y neutralización de minas terrestres antipersonales. En marzo de 1992, fue absorbida por la APRONUC, la cual también asumió sus costos.

- *FUPRONU. Fuerza de Protección de las Naciones Unidas.* La operación de mantenimiento de la paz de mayor envergadura en la historia fue establecida por el Consejo de Seguridad el 21 de febrero de 1992 y desplegada un mes más tarde, como la primera medida de la Organización ante el estallido de la violencia generalizada en la zona de la ex Yugoslavia. Inicialmente se estableció en Croacia como mecanismo provisional para crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para la negociación de un acuerdo general sobre la crisis de la antigua Yugoslavia. Su mandato expedito era garantizar la desmilitarización de las tres "Zonas protegidas por las Naciones Unidas (ZPNU)" de Croacia y proteger a todas las personas que residieran en ellas.

En el curso de 1992, el mandato de FUPRONU fue ampliado para incluir la vigilancia de ciertas zonas de Croacia, controlar la entrada de civiles en las ZPNU y desempeñar funciones de oficina migratoria y aduanera en las fronteras de las ZPNU en los límites con las fronteras internacionales; asimismo, se le encomendó la desmilitarización de la península de Prevlaka.

Más adelante, la FUPRONU vigiló la aplicación del acuerdo de cese al fuego firmado por el Gobierno croata y las autoridades serbias locales en marzo de 1994, después del estallido de hostilidades en enero y septiembre de 1993.

En junio de 1992, tras la intensificación del conflicto y su extensión a Bosnia y Herzegovina, el mandato y la capacidad de la FUPRONU fueron ampliados a fin de garantizar la seguridad y el funcionamiento de Sarajevo, la capital de Bosnia y Herzegovina, y la prestación de ayuda humanitaria a dicha ciudad y sus alrededores.

En septiembre de ese mismo año, el mandato fue ampliado una vez más a fin de apoyar los esfuerzos de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados en la prestación de ayuda humanitaria en Bosnia y Herzegovina y proteger, a solicitud de la Cruz Roja, los convoyes de los detenidos puestos en libertad. Además, la fuerza vigiló el cumplimiento de la prohibición de los vuelos militares en el espacio aéreo de Bosnia y Herzegovina y en las "zonas seguras" establecidas por el Consejo de

Seguridad en cinco ciudades de Bosnia y en Sarajevo.

La FUPRONU fue la primera OMP a la que se otorgó un mandato bajo Capítulo VII de la Carta, pues debido a la intensidad del conflicto, el Consejo de Seguridad consideró que era necesario que los Cascos Azules tuvieran la posibilidad de defenderse, sobre todo en el interior de las zonas seguras tanto en Bosnia como en Croacia, y en el desempeño de ciertas actividades a realizar en cooperación con la OTAN (que incluían el uso de la fuerza aérea por parte de esta última).

La FUPRONU también vigiló la aplicación de un acuerdo de cese al fuego firmado en febrero de 1994 por el Gobierno de Bosnia y las fuerzas de los croatas de Bosnia y vigiló las medidas de cese al fuego negociadas entre esas mismas partes que entraron en vigor el 1° de enero de 1995.

En diciembre de 1992, la FUPRONU fue extendida a la ex República yugoslava de Macedonia para vigilar e informar sobre todos los acontecimientos producidos en las zonas fronterizas que pudieran socavar la confianza y la estabilidad de esa República y amenazar su territorio, en lo que constituye el primer - y hasta el momento único - experimento de despliegue preventivo de la ONU.

El 31 de marzo de 1995, ante el recrudecimiento de la crisis en la ex Yugoslavia, el Consejo de Seguridad reemplazó a la FUPRONU con tres operaciones de mantenimiento de la paz, a saber: *la Fuerza de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (ONURC)*, *la FUPRONU con un mandato modificado* y *la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (FUDEPONU)*.

Después de esta reorganización, la FUPRONU continuó trabajando en la zona de Bosnia y Herzegovina; sin embargo, como consecuencia del fracaso a fines de abril de 1995 del cese al fuego impuesto en diciembre de 1994, la violencia se hizo cada vez más intensa en dicho sitio, dificultando su labor. El constante bombardeo de la zona segura de Sarajevo llevó al bombardeo por parte de la OTAN de algunos objetivos de los serbios de Bosnia, que a su vez provocó una grave situación para el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, habiendo sido tomados como rehenes más de 400 de sus miembros. Este acontecimiento llevó a la creación de una Fuerza de Reacción rápida de las Naciones Unidas, que se convirtió junto con la OTAN en un

combatiente más de la guerra yugoeslava.

En noviembre de 1995, por iniciativa de Estados Unidos, se firmó un Acuerdo de Paz entre las autoridades de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federativa de Yugoslavia. De conformidad con dicho acuerdo, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros a establecer una **Fuerza Militar Multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz**, dirigida por la OTAN, tras cuyo establecimiento se dio por terminado el mandato de la FUPRONU, el 20 de diciembre de 1995.

Al momento de su división en tres OMP distintas, la FUPRONU contaba con 38 599 miembros del personal militar, incluidos 648 observadores militares; 803 policías civiles; 2 017 funcionarios civiles internacionales y 2 615 funcionarios locales. En su segunda etapa contó con un total de 24 178 efectivos de tropa, apoyados por funcionarios civiles de contratación local e internacional.

- *APRONUC. Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya.* Fue establecida por el Consejo de Seguridad a principios de 1992, como una operación militar y civil combinada con el mandato de organizar y dirigir las elecciones que se celebrarían en Camboya del 23 al 28 de mayo de 1993, supervisar a la policía, controlar las actividades de las estructuras administrativas existentes, promover los derechos humanos, proceder a la repatriación de los refugiados, comenzar la *rehabilitación del país, desarmar y demsovilizar a las fuerzas armadas de las facciones* que participaron en la guerra civil camboyana.

La APRONUC, integrada por aproximadamente 22 000 civiles y militares, constituye la primera OMP que ha recibido un mandato expreso de administración de un país, en abierta injerencia en sus asuntos internos, si bien ésta fue aceptada por las partes. En efecto, en virtud de un Acuerdo sobre el arreglo político ampliado del conflicto de Camboya, firmado en París el 23 de octubre de 1991, el Consejo Nacional Supremo de Camboya (CNS) – único órgano legítimo y fuente de autoridad en Camboya, formado por las cuatro facciones beligerantes - delegó a las Naciones Unidas “todas las facultades necesarias” para garantizar la aplicación del propio Acuerdo.

El periodo de transición empezó con la entrada en vigor del Acuerdo (el 23 de octubre de 1991) y terminó en 1993, cuando la Asamblea Constituyente elegida de conformidad con el mismo hubo aprobado la nueva Constitución de Camboya y se

transformó en Asamblea Legislativa, para proceder a la formación del Gobierno. La APRONUC procedió entonces a su retiro en septiembre de 1993.

- *ONUSOM I. Operación de las Naciones Unidas en Somalia I.* Ante el estallido de una guerra civil con fuertes consecuencias humanitarias en Somalia, el Consejo de Seguridad decidió establecer, en abril de 1991, la ONUSOM I con el mandato de supervisar el cese al fuego en la capital del país, Mogadishu, y ofrecer protección y seguridad al personal de las Naciones Unidas que se encontraba prestando ayuda humanitaria, así como a sus instalaciones y suministros en el puerto y en el aeropuerto de dicha ciudad. Asimismo, se dedicó a escoltar los despachos de suministros humanitarios desde esos puntos a los centros de distribución en la ciudad y sus inmediaciones y, a partir de agosto de 1992, a proteger los convoyes humanitarios y los centros de distribución en toda Somalia.

En diciembre de 1992, dado que la situación en Somalia había empeorado considerablemente, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Unidos a establecer la **Fuerza Unificada de Tareas** con miras a crear un entorno seguro para la distribución de asistencia humanitaria. Dicha fuerza, establecida con base en el Capítulo VII y por consiguiente autorizada para usar la fuerza armada, trabajó en coordinación con la ONUSOM I para proteger los principales centros de población y asegurar la entrega y distribución de asistencia humanitaria.

Esta vez, de igual modo que como ocurrió en la ex Yugoslavia con la FUPRONU, la ONUSOM I resultó incapaz de cumplir con su cometido y tuvo que ser auxiliada por los Estados Miembros bajo la fórmula más segura – para ellos – de una coalición de Estados interesados.

La misión estuvo integrada por 50 observadores militares, 3 500 efectivos de seguridad, hasta 719 funcionarios de apoyo logístico y unos 200 funcionarios civiles de contratación internacional.

- *MONUSA. Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica.* Esta misión fue establecida por el Consejo de Seguridad mediante su Resolución 772 (1992), del 17 de agosto de 1992, con el mandato de ayudar a poner fin a la violencia generalizada en Sudáfrica generada por las políticas de *apartheid*, y abrir canales de comunicación entre



las comunidades, reducir la intolerancia política y crear un espíritu de reconciliación entre sudafricanos de todos los orígenes étnicos.

En enero de 1994, el mandato y la dimensión de la MONUSA fueron ampliados para que pidiera supervisar las elecciones celebradas del 26 al 28 de abril de ese mismo año, siendo retirada poco después de la celebración de éstas.

Durante la primera etapa de su despliegue, contó con 100 observadores estacionados en once zonas del país; a partir de 1994, su contingente consistió de 2 527 oficiales.

- *ONUMOZ. Operación de las Naciones Unidas en Mozambique.* Fue establecida por el Consejo de Seguridad en diciembre de 1992, mediante su resolución 797 (1992) con el objeto de vigilar el cese al fuego dispuesto en el Acuerdo General de Paz firmado en Roma el 4 de diciembre por el Gobierno y la Resistencia de Mozambique (RENAMO), después de muchos años de guerra civil. Dicho Acuerdo establecía que las Naciones Unidas debían asumir un papel importante en la supervisión de la aplicación del mismo y encargarse de ciertas misiones concretas.

Para el desempeño de sus funciones, la ONUMOZ fue dotada de cuatro componentes, a saber: político, para facilitar de manera imparcial la aplicación del Acuerdo; militar, para supervisar el cese al fuego y la desmilitarización de Mozambique; electoral, para prestar asistencia técnica y supervisar un proceso electoral; humanitario, para coordinar y supervisar todas las operaciones de asistencia humanitaria.

La ONUMOZ permaneció en funciones hasta diciembre de 1992, poco después de haber sido celebradas las elecciones en Mozambique, que tuvieron lugar del 27 al 29 de octubre de 1994. Estuvo integrada por 6,625 tropas y personal militar de apoyo, 354 observadores militares y 1,114 policías civiles; hubo también 355 funcionarios internacionales y 506 de contratación local, y durante el proceso electoral se desplegaron, además, 900 observadores electorales.

Esta OMP no enfrentó ningún contratiempo mayor, tampoco fue motivo de problemas entre las partes y/o entre los miembros del Consejo de Seguridad o los Estados que aportaron contingentes; en realidad, cumplió y concluyó su mandato satisfactoriamente. Al considerar sus méritos, sin embargo, debe tomarse en cuenta que su despliegue fue solicitado por las partes involucradas en el conflicto y que apareció en

escena una vez que se hubo concertado un acuerdo político verdadero, objetivo e integral. Así, ONUMOZ contribuyó únicamente en la fase terminal del proceso de paz en Mozambique. Dicha circunstancia no demerita su actuación, pero si resulta ilustrativa al analizar los límites y alcances de las OMP de Naciones Unidas.

- **ONUSOM II. Operación de las Naciones Unidas en Somalia II.** Fue establecida por la Resolución 814 (1993) del Consejo de Seguridad, del 4 de mayo de 1993, sobre la base del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en virtud del cual se le autorizó el uso de la fuerza armada. Desplegada en sustitución de la ONUSOM I y para suceder a la Fuerza Unificada de Tareas, su objetivo esencial era proporcionar asistencia humanitaria y de otra índole al pueblo de Somalia, con miras a la rehabilitación de sus instituciones políticas y su economía, y para la promoción de un arreglo político y de la reconciliación nacional, una vez que la Fuerza Unificada de Tareas hubo contribuido en el establecimiento de un ambiente más seguro después de la escalada militar de diciembre de 1992. Para ello contó con aproximadamente 28,000 militares y policías, apoyados por alrededor de unos 2,8000 funcionarios civiles.

En febrero de 1994, tras varios incidentes violentos, ataques a los soldados de las Naciones Unidas y el asesinato de un grupo de soldados paquistaníes y estadounidenses, el Consejo de Seguridad revisó el mandato de la ONUSOM II y excluyó la utilización de métodos coercitivos en el desempeño de sus actividades, en virtud de que éstos estaban resultando contraproducentes, retirándola en marzo de 1995, aún cuando el conflicto se encontraba lejos de finalizar.

Tanto la Fuerza Unificada de Tareas como la ONUSOM I y la ONUSOM II culminaron en un desastre humanitario y en el desgano y la desilusión de la comunidad internacional ante las OMP, que durante algunos años habían sido consideradas la panacea del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

- **MONUUR. Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda y Rwanda.** Creada por el Consejo de Seguridad mediante la resolución 846 (1993), del 22 de julio de 1993, para verificar que no llegara asistencia militar extranjera a Rwanda, que se encontraba en medio de una guerra civil entre el Gobierno y el Frente Patriótico Rwandés.

A tal efecto, los 81 observadores militares que la componían fueron desplegados en el lado ugandés de la frontera entre ambos países. Constituyó el prelude de una misión mucho más grande y con un carácter mucho más urgente, la Misión de las Naciones Unidas en Rwanda (MANUR) y la desperdiciada oportunidad de oro de hacer algo a fin de evitar el genocidio que asoló la región de los Grandes Lagos en Africa durante los primeros meses de 1994 y cuyo carácter internacional era incuestionable.

En virtud de la firma de unos acuerdos de paz entre las partes rwandesas que prometía ser el prelude de la normalización de la vida en ese país, la MONUUR fue sustituida, en septiembre de 1993, por la MANUR, desplegada en territorio rwandés para vigilar el cumplimiento de dichos acuerdos.

- **MONUG. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia.** Fue establecida el 24 de agosto de 1993 por el Consejo de Seguridad para verificar el cumplimiento de los acuerdos de cese al fuego firmados el 27 de julio de ese mismo año por el Gobierno de Georgia y las autoridades de Abjasia en Georgia, con especial atención a la situación en la ciudad de Sukhumi.

El despliegue de esta misión obedece al estallido de hostilidades entre el Gobierno de Georgia y las autoridades locales de Abjasia en 1992, teniendo éstas últimas la intención de separarse de Georgia y formar un Estado independiente, por lo que el Gobierno georgiano movilizó tropas a esa parte del país.

En realidad, el proceso de paz ha sido dirigido por la Federación Rusa, la cual auspició los primeros acuerdos entre las partes y dirigió el despliegue de una fuerza de paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en la zona de conflicto para mantener el orden; dicha fuerza, que cuenta con la “bendición” del Consejo de Seguridad, se mantiene en la zona y constituye la presencia de mantenimiento de la paz más grande e importante para el proceso de paz. En realidad, la MONUG no es sino una colaboradora en las actividades de la citada fuerza, pero cumple con la función de “vigilar” e informar al Consejo (más bien a sus miembros) sobre las actividades y movimientos de la fuerza de la CEI.

Como parte de su mandato inicial, además de vigilar el cumplimiento de los acuerdos, la MONUG también tenía la responsabilidad de investigar denuncias de violaciones del cese al fuego y ayudar a las partes a resolver dichas violaciones. Dicho

mandato no pudo ser cumplido, pues en septiembre de 1993 se reanudaron las hostilidades en Abjasia. La misión, entonces, se dedicó a mantener contactos con ambas partes y con los contingentes militares rusos, y a vigilar el desarrollo de los acontecimientos.

En mayo de 1994 Georgia y Abjasia firmaron un Acuerdo de Cese al fuego y separación de las fuerzas y la MONUG comenzó a desempeñar nuevas funciones, a saber: la verificación del cumplimiento del Acuerdo por ambas partes, la observación de la fuerza de mantenimiento de la paz de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la verificación del desarme y la desmovilización de las tropas, según lo estipulado en el Acuerdo; la observación del retiro de las tropas de Georgia del valle de Kodori y de todos los lugares que estuvieran dentro de las fronteras de Abjasia, el reporte de todas las denuncias de violaciones al Acuerdo y la búsqueda de soluciones a los problemas generados por dichas violaciones.

La MONUG, integrada por 102 observadores militares apoyados por personal civil local e internacional, ha permanecido en territorio de Georgia desde 1993, coexistiendo con la fuerza de mantenimiento de la paz de la CEI. El proceso de paz avanza muy lentamente, pues los enfrentamientos entre ambas partes continúan, afectando considerablemente las condiciones de seguridad, lo cual por cierto ha sido resentido por los contingentes al servicio de la ONU.

- *MONUI. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia.* Fue desplegada en una fase avanzada del proceso de paz en Liberia, con el objeto de contribuir en la facilitación del mismo. Dicho proceso era (y es) dirigido por la Comunidad Económica de Estados de Africa Occidental (CEDEAO) mediante un Grupo de 4 000 Observadores Militares (GOM), casi desde el inicio de la guerra civil en Liberia en 1989, cuando estallaron violentas confrontaciones entre el Gobierno y el Frente Patriótico Nacional de Liberia (FPNL), cobrando las vidas de más aproximadamente 150 000 civiles, acabando con cualquier resquicio de orden y legalidad, y generando alrededor de 700 000 refugiados que se trasladaron a los países vecinos.

Las Naciones Unidas apoyaron en todo momento las iniciativas de la CEDEAO, proporcionando asistencia humanitaria a la población mediante diversas agencias como el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa Mundial de Alimentos

y la Organización Mundial de la Salud. En diciembre de 1990, se abrió la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en la zona.

El Consejo de Seguridad no se hizo cargo de la cuestión sino hasta enero de 1991, haciendo exhortos a las partes a respetar los acuerdos del cese al fuego auspiciados por la CEDEAO. En noviembre de 1992, impuso un embargo de armas a Liberia (con excepción de aquellas destinadas al ECOMOG) y autorizó al Secretario General a designar un Representante Especial para Liberia, que durante los primeros meses de su misión no logró hacer nada.

Después de una matanza de 600 personas, en junio de 1993, la comunidad internacional comenzó a darse cuenta de las dimensiones del conflicto, y las Naciones Unidas comenzaron a involucrarse más profundamente en el mismo. Así, tras la firma de los Acuerdos de Cotonou, auspiciados una vez más por la CEDEAO, el Consejo de Seguridad autorizó, mediante su resolución 856 (1993) el despliegue de una misión de observadores para verificar su cumplimiento, el cual incluía un cese al fuego, el desarme y la desmovilización de los excombatientes y la celebración de elecciones nacionales.

Así, la MONUL, la primera OMP que trabajó conjuntamente con una operación de mantenimiento de la paz ya establecida en el terreno por otra organización, fue desplegada en septiembre de 1993, en virtud de la resolución 866 (1993).

A pesar de la existencia de los acuerdos referidos, el Gobierno de Transición no fue establecido sino hasta marzo de 1994, fecha en que también se dio inicio a la desmovilización de excombatientes. Fue entonces cuando la MONUL comenzó a desempeñar verdaderamente sus labores de patrullaje de fronteras y otros puntos de entrada al país, observación y verificación del desarme y la desmovilización, así como la investigación de violaciones al cese al fuego.

Las hostilidades sin embargo se reanudaron en varias ocasiones, dificultando el proceso de paz, entorpeciendo la labor de las misiones de paz desplegadas en la zona y haciendo necesaria la búsqueda de alternativas de solución mediante nuevas rondas de negociación y nuevos acuerdos entre las partes, como los Acuerdos de Akosombo, de 12 de septiembre de 1994, el Acuerdo de Accra, del 21 de diciembre de ese mismo año, y el Acuerdo de Abuja, del 19 de agosto de 1995.

En noviembre de 1995, el mandato de la MONUL fue ampliado a fin de que pudiera desempeñar funciones de mediación (asistiendo a la CEDEAO) y de apoyo a las actividades de asistencia humanitaria, así como para investigar violaciones a los derechos humanos, y observar y verificar el proceso electoral que se celebraría el 20 de agosto de ese año, lo cual jamás ocurrió debido a una crisis profunda que incluso generó la desconfianza de los Estados contribuyentes de tropas y del propio Secretario General, quién procedió a retirar del terreno a la mayor parte de su personal.

Entre diciembre de 1996 y febrero de 1997, la situación mejoró notablemente gracias, básicamente, a los esfuerzos de la CEDEAO. Así, se solicitó la ayuda de la MONUL en la verificación de las elecciones, que se celebrarían en mayo de 1997, y se avanzó considerablemente en el proceso de desmovilización y desarme de los ex guerrilleros. Las elecciones se celebraron en julio de 1997, ante la presencia de 200 observadores electorales de las Naciones Unidas. Para el 2 de agosto de ese mismo año, el gobierno ya estaba formalmente constituido, con Charles Taylor a la cabeza. En septiembre, la MONUL fue retirada completamente, dejando en su lugar una oficina de las Naciones Unidas. El GOM de la CEDEAO permaneció en el terreno, en tanto dicha organización continuaría desempeñando un papel esencial en la reconstrucción de Liberia.

Al momento de su despliegue, la MONUL estaba compuesta por 303 observadores militares, 20 médicos militares y 45 observadores militares. Su número se fue reduciendo a partir de octubre de 1994, en virtud del reinicio de las hostilidades. En abril de 1996, cuando la situación era una de guerra civil, la misión llegó a ser reducida a 15 miembros. En noviembre de 1996, después de negociados los nuevos acuerdos de paz, se acordó que la UNOMIL no excedería los 92 observadores militares. Para enero de 1997, estaba compuesta de 78 observadores militares, apoyados por personal civil de contratación local e internacional.

- *MINUH. Misión de las Naciones Unidas en Haití.* Fue establecida por el Consejo de Seguridad mediante su resolución 867 (1993), del 23 de septiembre de 1993, después de la firma del Acuerdo de la Isla de los Gobernadores (3 de julio de 1993) entre las partes haitianas, con el cual se pretendía finalizar un conflicto de poder entre dos facciones militares. La MINUH tuvo inicialmente el mandato de ayudar en la aplicación de

algunas disposiciones del citado Acuerdo, aunque después se orientó a prestar asistencia para la modernización de las fuerzas armadas de Haití y la creación de una nueva fuerza de policía. Dicho mandato no pudo ser cumplido debido a la falta de cooperación de las autoridades militares haitianas.

Después de un golpe de Estado y el posterior restablecimiento del Gobierno constitucional de Haití en octubre de 1994, facilitado en gran medida por Estados Unidos y una Fuerza Multinacional organizada y dirigida por dicho país, la MINUH se dedicó a prestar asistencia en la conversión de las fuerzas armadas en un ejército "profesional" y en la creación de un cuerpo de policía separado.

Entre enero y marzo de 1995, la MINUH adoptó todas las responsabilidades de la Fuerza Multinacional. En 1996, se le confirieron nuevas obligaciones, a saber: asistir al Gobierno democrático de Haití en el cumplimiento de sus responsabilidades; mantener el ambiente seguro y estable alcanzado durante la intervención de la Fuerza Multinacional y proteger al personal internacional y ciertas instalaciones; trabajar en la profesionalización de las fuerzas armadas haitianas y en la creación de una fuerza de policía. Tras desempeñar todas esas labores y lograr un aparente retorno a las condiciones de vida normales, la MINUH, que llegó a contar hasta con 6 000 efectivos de tropa y 900 policías civiles y personal de otra índole, fue finiquitada en junio de 1996, para dar paso a otra misión de Naciones Unidas, más pequeña, que mantendría el seguimiento de las actividades de profesionalización de la policía nacional y de mantenimiento del orden público (ver MITNUH, sobre la que hablamos más adelante).

- *MANUR. Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Rwanda.* Esta misión, considerada uno de los grandes fracasos del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas al no haber sido capaz de detener el genocidio de tutsis en abril de 1994, fue establecida por el Consejo de Seguridad el 5 de octubre de 1993, por su resolución 872 (1993), con el objeto de colaborar en la aplicación del Acuerdo de Paz de Arusha, firmado por las partes rwandesas – que en general estaban compuestas por un solo grupo étnico, hutus o tutsis - el 4 de agosto de 1993; para el desempeño de su mandato contó hasta con 5 500 soldados.

Específicamente, la misión de la MANUR era prestar asistencia en el mantenimiento de la seguridad en la capital rwandesa, Kigali; supervisar el acuerdo de

cese al fuego, incluido el establecimiento de una zona desmilitarizada ampliada y los procedimientos de desmovilización; supervisar la situación de la seguridad durante el período final del mandato del gobierno de transición previo a las elecciones; prestar asistencia en la remoción de minas y en la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria conjuntamente con las operaciones de socorro del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, de las Organizaciones No Gubernamentales y de algunos países, como Estados Unidos, que desplegaron misiones de asistencia, si bien por periodos cortos y después del genocidio.

Tras un periodo de calma, en abril de 1994 se reanudaron las hostilidades y el Consejo de Seguridad modificó el mandato de la MANUR, dándole carácter de intermediaria entre las partes beligerantes en la negociación de un cese al fuego, además de incrementar sus obligaciones humanitarias y erigirla en supervisora de los acontecimientos, incluidas la seguridad y la protección de los civiles que buscaran refugio en la MANUR. Posteriormente, la MANUR se encargó también de dar seguridad y protección a los refugiados en riesgo mediante el establecimiento de zonas humanitarias seguridad y prestación de servicios de seguridad para las operaciones de socorro. A pesar de tener un mandato demasiado amplio, la MANUR fue reducida en tamaño y recursos bajo el argumento de las pobres condiciones de seguridad para los Cascos Azules. Sus esfuerzos resultaron, pues, insuficientes.

En junio de 1994, cuando las actividades genocidas estuvieron casi completamente detenidas, Francia - país con demasiados intereses en la región - dirigió una operación multinacional de mantenimiento de la paz bajo la autorización del Consejo de Seguridad y el "privilegio" del Capítulo VII de la Carta. Su finalidad era colaborar en el mantenimiento de las condiciones de seguridad en la zona para facilitar la prestación de ayuda humanitaria. La *Operación Turquesa* se mantuvo en Rwanda durante dos meses, habiendo contribuido a estabilizar la situación y facilitado las cosas para la MONUR.

Después del cese al fuego y la toma de poder del nuevo Gobierno de Rwanda, el mandato de la MANUR fue ajustado nuevamente para asegurar la estabilidad y seguridad de las regiones noroeste y sudoeste del país, estabilizar y supervisar la situación existente en todas las regiones de su territorio para favorecer el regreso de la población desplazada, ofrecer seguridad y apoyo a las operaciones de asistencia



humanitaria dentro de Rwanda y promover, mediante la mediación y los buenos oficios, la reconciliación nacional. Por último, en diciembre de 1995, la MANUR se concentró en facilitar el regreso voluntario de refugiados e condiciones de seguridad, abandonando Rwanda en abril de 1996. En noviembre de ese mismo año, los hutus y los tutsis volvieron a enfrentarse, ahora en un escenario diferente pero no muy distinto, el territorio nacional de Zaire.

- *GONUFA. Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou.* Fue establecida en mayo de 1994 para verificar la retirada de la administración y las tropas libias de la Faja de Aouzou, República de Chad, de conformidad con un fallo dictado por la **Corte Internacional de Justicia**, mediante el cual se resolvió la disputa territorial entre Chad y Libia por la Faja de Aouzou. Concluyó su mandato después de que ambas partes dieron por terminado el retiro.

Así, la GONUFA operó únicamente durante dos meses, de mayo a junio de 1994, y contó con nueve observadores militares y seis funcionarios civiles. En realidad, constituye la OMP más corta de la historia, y también la menos problemática, pues ambas partes acataron las disposiciones de la Corte Internacional de Justicia, permitiendo la presencia de los Cascos Azules y reconociéndoles como facilitadores de un proceso de reconciliación entre dos Estados.

- *MINUGUA. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala.* El 20 de enero de 1997, fue integrada – mediante la resolución 1094 (1997) del Consejo de Seguridad, a la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de los derechos humanos y del cumplimiento del Acuerdo completo sobre los derechos humanos en Guatemala también MINUGUA), establecida en 1994 con un cometido civil y humanitario. Durante su corta duración (tres meses), se dedicó a verificar el cumplimiento del acuerdo de cese al fuego definitivo entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (UNRG), firmado en Oslo en diciembre de 1996. Sus labores incluyeron la observación del cese de hostilidades, la separación de las fuerzas armadas y la desmovilización de los combatientes de la UNRG hacia lugares establecidos con dicho fin.

La presencia en Guatemala de esta misión de verificación corresponde al largo proceso de negociación entre el Gobierno guatemalteco y la UNRG, para dar fin a una guerra de guerrillas que azotaba al país desde los años 70. Estuvo integrada por 145 observadores militares y 43 policías civiles.

- *MONUT. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán.* Fue establecida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en diciembre de 1994, por su resolución 968 (1994), para colaborar en los esfuerzos de pacificación en Tayikistán emprendidos tanto por la ONU como por algunos Estados miembros, como Rusia (que desplegó tropas a lo largo de la frontera tayika para evitar infiltraciones), y organizaciones regionales, como la Comunidad de Estados Independientes (que desplegó una fuerza de mantenimiento de la paz en el territorio de Tayikistán, con el pleno consentimiento del Gobierno tayiko) y la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), la cual envió una Misión a la zona.

Desde 1992, Tayikistán ha vivido una guerra civil que involucra rebeldes en contra del Gobierno, los cuales se valían, antes de la existencia de las operaciones de paz en la zona, de ayuda extranjera provista a través de la frontera con Afganistán.

Después de intensas negociaciones auspiciadas por un Enviado Especial del Secretario General, en octubre de 1994 se firmó un Acuerdo del cese al fuego temporal y el cese de otras hostilidades en la frontera entre Tayikistán y Afganistán, así como al interior de Tayikistán. Acto seguido, el Consejo de Seguridad desplegó la MONUT con el mandato de asistir a una Comisión Conjunta, compuesta por representantes del Gobierno de Tayikistán y de la Oposición Tayika, en el monitoreo la instrumentación del Acuerdo del cese al fuego temporal y el cese de otras hostilidades en la frontera entre Tayikistán y Afganistán, así como al interior de Tayikistán, mientras durasen las negociaciones de paz. También debía encargarse de investigar los reportes de violaciones al cese al fuego e informar de ello a la ONU y a la Comisión Conjunta; prestar sus buenos oficios tal y como lo estipulaba el Acuerdo; mantener contacto con las partes así como con la Misión de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) y la Fuerza Colectiva de Mantenimiento de la Paz Comunidad de Estados Independientes (CEI); dar apoyo al Enviado Especial del Secretario General en

el desempeño de sus esfuerzos de negociación; y servir como núcleo político y de coordinación de la prestación de la ayuda humanitaria a la población afectada.

En noviembre de 1997, su mandato fue ampliado para permitirle colaborar en la instrumentación del Acuerdo General para el Establecimiento de la Paz y el Acuerdo Nacional en Tayikistán, que fue firmado el 27 de junio de 1997. A partir de entonces, la MONUT debe dedicarse a la prestación de buenos oficios, la cooperación con la Comisión de Reconciliación Nacional y sus subcomisiones, la organización de un referéndum, la investigación de reportes de violaciones al cese al fuego, la vigilancia de los miembros de la Oposición Tayika Unida y su reintegración, desarme y desmovilización, la coordinación de la asistencia de las Naciones Unidas en la zona durante el período de transición, el desempeño de funciones de intermediario entre las fuerzas de la Comunidad de Estados Independientes, las fuerzas rusas estacionadas en la frontera rusa con Tayikistán y la Misión de la CSCE.

La MONUT se compone de 31 observadores militares y 2 oficiales de la policía civil, apoyados por empleados civiles de contratación local e internacional.

Al igual que la MONUG, la MONUT es una OMP dedicada a la vigilancia de las actividades de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por otros actores, en este caso la Comunidad de Estados Independientes, dirigida por Rusia, y la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa.

- *MIVENUA III. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III.* Después de las intensas labores de pacificación realizadas tanto por MIVENUA I y II, MIVENUA III fue desplegada formalmente en febrero de 1995, en territorio angoleño, con el fin de vigilar el cumplimiento del Protocolo de Lusaka, firmado por las partes en noviembre de 1994. Las labores de la MIVENUA III en esta fase de consolidación del proceso de paz consistieron en proporcionar buenos oficios y servir de mediador entre las partes angoleñas; monitorear y verificar el proceso de reconciliación nacional; supervisar, controlar y verificar la desmovilización de todas las facciones armadas; y monitorear el cese al fuego; verificar el desarme y la desmovilización de las tropas de la UNITA; vigilar la libertad de circulación tanto de personas como de bienes; vigilar la neutralidad y la imparcialidad de la policía nacional angoleña; coordinar las actividades

de asistencia humanitaria y, llegado el momento, verificar el proceso electoral acordado en el Protocolo de Lusaka.

Si bien encontró dificultades en su desempeño, sobre todo debido a la falta de cumplimiento de los acuerdos por parte de la UNITA, la MIVENUA III consiguió avances importantes en el proceso de paz, por lo que fue retirada en junio de 1997, para ser remplazada por la MONUA.

Al momento de su retiro, la MIVENUA III contaba con 4 220 elementos militares, 283 de las cuales eran observadores militares, 3 649 soldados de tropa y 288 policías civiles.

- *ONURC. Operación de las Naciones Unidas para el restablecimiento de la confianza en Croacia.* Fue establecida en Croacia como reemplazo de la FUPRONU, mediante la resolución 981 (1995) del Consejo de Seguridad, con el mandato de verificar el cese al fuego del 29 de marzo de 1994, facilitar la aplicación del acuerdo económico del 2 de diciembre de 1994, facilitar la aplicación de todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, asistir en la fiscalización, mediante la supervisión y la presentación de informes, del cruce de personal militar, equipo militar, suministros y armas, a través de las fronteras internacionales entre Croacia y Bosnia y Herzegovina, y entre Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) en los cruces de frontera. Asimismo, se le encomendó facilitar la prestación de asistencia humanitaria internacional a Bosnia y Herzegovina a través del territorio de Croacia y supervisar la desmilitarización de la península de Prevlaka.

Se decidió que la ONURC fuera un arreglo provisional para crear las condiciones conducentes a una solución negociada consecuente con la integridad territorial de Croacia y para garantizar la seguridad y los derechos de todas las comunidades que viven en Croacia.

La reintegración por la fuerza de Eslavonia occidental y la región de Krajina, por parte de Croacia, en mayo y agosto de 1995, eliminó la necesidad de la permanencia de las tropas de las Naciones Unidas y se inició la retirada, excepto de Eslavonia oriental, que aún era controlada por los serbios. Después de intensas negociaciones entre Croacia y la República Federativa de Yugoslavia, celebradas con los auspicios de las Naciones Unidas, el 12 de noviembre de 1995 se firmó el Acuerdo Básico sobre la Región de

Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem oriental, que dispuso la integración pacífica de esa región en Croacia y pidió al Consejo de Seguridad que estableciera una administración de transición para gobernar la región durante el período de transferencia (ATNUES, abordada más adelante).

LA ONURC finalizó su labor el 15 de enero de 1996. Para noviembre de 1995 contaba con 6 581 tropas, 194 observadores militares y 296 policías civiles, apoyados por funcionarios civiles de contratación local e internacional.

- **FUDEPRONU. Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas.** La Fuerza de Despliegue Preventivo de la Organización de las Naciones Unidas, única en su tipo al haber sido desplegada sin que existiera un conflicto o una situación de emergencia propiamente dichos, fue establecida el 31 de marzo de 1995 (mediante la resolución 981 del Consejo de Seguridad) para remplazar a la FUPRONU en el territorio de la antigua República Yugoslava de Macedonia, a petición del Gobierno de dicho país. La FUDEPRONU realizó básicamente las mismas labores que la FUPRONU desempeñaba en territorio macedonio, es decir, se dedicó a monitorear y reportar a la ONU los acontecimientos en las fronteras de Macedonia, a fin de identificar cualquier situación que pudiera poner en peligro la estabilidad en Macedonia.

Una vez que hubo concluido el mandato de la FUNPRONU, la FUDEPRONU se convirtió en una misión independiente, manteniendo sus labores de supervisar la frontera con Albania y prestar algunos servicios comunitarios y asistencia humanitaria a la población local.

Durante su permanencia en la región – prolongada ante el estallido de una guerra civil en Albania en 1997, la FUDEPRONU mantuvo una estrecha cooperación con la Misión de Monitoreo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) en Skopje y con la Comisión Europea de Monitoreo en la Antigua República Yugoslavia de Macedonia. Asimismo, estableció relaciones de trabajo con el Centro de Coordinación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo, y con la Fuerza de Extracción de la OTAN desplegada en Macedonia.

Las funciones de la FUDEPRONU llegaron a su fin el 28 de febrero de 1999, por la negativa de China, miembro permanente del Consejo de Seguridad, a renovar su mandato. Hoy, cuando la violencia parece ser el único instrumento de los “guardianes”

del sistema de seguridad colectiva ante los acontecimientos en Kosovo, la FUDEPRONU, ya sin mandato pero en su fase de retiro, parece haber sido una ficción, pues si Macedonia se benefició en cierta medida con su presencia, hoy que enfrenta un severo problema de refugiados y de violencia interétnica, los años de despliegue preventivo parecen no haber sido de la más mínima utilidad.

La FUDEPRONU estuvo compuesta por un total de 1,110 efectivos militares, repartidos en 1,049 tropas, 35 observadores militares y 26 policías civiles.

- **MINUBH. Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina.** Fue establecida por el Consejo de Seguridad el 21 de diciembre de 1995 mediante la resolución 1031 (1995), una vez que la FUPRONU se hubo retirado de su territorio. En realidad, la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina incluye dos operaciones distintas, a saber: la Fuerza Operativa de Policía Internacional (FOPI) y la Oficina Civil de las Naciones Unidas. Ambas fueron desplegadas por un período inicial de un año a partir de la transferencia de autoridad y funciones de la UNPROFOR, tal y como quedó estipulado en el Acuerdo de Paz en Bosnia y Herzegovina, firmado el 14 de diciembre por los líderes de Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).

La MINUBH cooperó estrechamente con la **Fuerza de Aplicación multinacional de los Acuerdos de Dayton**, dirigida por la OTAN, la cual fue autorizada por el Consejo de Seguridad para ayudar en la instrumentación del Acuerdo de Paz, y continúa cooperando con la sucesora de dicha fuerza, la **Fuerza de Estabilización Multinacional**. De igual modo, ha trabajado de manera conjunta con las misiones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en el desempeño de actividades que las Naciones Unidas han identificado como de consolidación de la paz, que incluyen la prestación de asistencia humanitaria, desminado y ayuda para la reconstrucción económica.

La FOPI, que al 18 de marzo contaba con 1 995 policías civiles, desempeña algunas tareas específicas que incluyen la vigilancia, observación e inspección de los medios para hacer cumplir la ley las actividades para ese fin realizadas por las autoridades correspondientes de Bosnia y Herzegovina; asesorar al personal de las y a las fuerzas encargadas de hacer cumplir la ley; capacitar personal encargado de hacer cumplir la

ley; facilitar , en el marco de su misión de asistencia, las actividades de las partes encaminadas a hacer cumplir la ley; evaluar las amenazas al orden público y asesorar acerca de la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para hacerles frente; asesorar a las autoridades del Gobierno en Bosnia y Herzegovina acerca del establecimiento de organismos civiles eficaces para hacer cumplir la ley; prestar asistencia al personal de las partes encargado de hacer cumplir la ley, acompañándolo en el desempeño de sus funciones cuando la Fuerza internacional lo considere adecuado. Además, la FOPI considera las solicitudes de asistencia que presenten las partes u organismos encargados de hacer cumplir la ley en Bosnia y Herzegovina, con la responsabilidad especial de garantizar la existencia de las condiciones necesarias para celebrar elecciones libres y limpias.

- *ATNUES. Administración de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental.* Como parte del proceso de pacificación en la zona de los Balcanes que motivó la división de la FUPRONU en tres OMP distintas, se firmó también, en noviembre de 1995, un Acuerdo Básico sobre la Región de Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental, el cual sienta las bases para la integración pacífica de la región a Croacia. Dicho acuerdo solicitaba al Consejo de Seguridad el establecimiento de una administración de transición que gobernara la región por un período de 12 meses, apoyada por una fuerza de mantenimiento de la paz a fin de mantener el orden y la seguridad.

Así, la ATNUES fue desplegada el 15 de enero de 1996 por un período inicial de 12 meses. Estuvo integrada por un componente militar y uno civil, siendo la tarea del primero supervisar y facilitar la desmilitarización de la región; monitorear el retorno de los refugiados a sus hogares – en cooperación con el ACNUR; contribuir a mantener la paz y la seguridad de la región, y en caso necesario, colaborar en la aplicación del Acuerdo Básico. El componente civil, por su parte, tiene la misión de establecer una fuerza policíaca provisional; capacitar a los integrantes de la misma; desempeñar funciones administrativas; prestar servicios públicos a la población; facilitar el retorno de los refugiados a sus hogares; organizar elecciones, supervisarlas y certificar sus resultados. Asimismo, debe encargarse de coordinar los planes para la reconstrucción económica de la región y el monitoreo de la voluntad de las partes para respetar los

derechos humanos; también debe promover una atmósfera de confianza entre todos los habitantes de la zona y, por último, cooperar con el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia.

En virtud de que la situación en ese pequeño espacio balcánico era bastante estable, el Consejo de Seguridad decidió la reestructuración de la ATNUES, eliminando su componente militar en octubre de 1997, finiquitándola en su totalidad en enero de 1988.

Al 30 de septiembre de 1997, la ATNUES contaba con un total de 2 847 efectivos, entre 2 346 tropas, 97 observadores militares y 400 policías civiles.

Al igual que la ONUMOS, el GANUPT y la APRONUC, esta OMP asumió un mandato demasiado extenso, que implica el desempeño de actividades que le son propias exclusivamente a los Gobiernos. Al haber sido solicitado así por las partes (si bien no es posible determinar bajo qué tipo de circunstancias decidieron hacer tal solicitud), la administración de un Estado por parte de Cascos Azules es completamente lícita y legítima. El problema es que no se generan, hasta el momento en ninguno de los casos, los resultados esperados por la población, pues el Estado se vuelve dependiente de las Naciones Unidas y de Occidente en el manejo de sus asuntos internos.

- **MONUP. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka.** Fue establecida por el Consejo de Seguridad en enero de 1996, mediante la resolución 1038 (1996) para desempeñar las labores de verificación del desarme y el mantenimiento del orden, que eran propias de la ONUCR en la península de Prevlaka por un período inicial de tres meses, que se ha extendido hasta la fecha. Para el cumplimiento de su mandato cuentan con 28 observadores militares.

Al igual que ocurre con la MINUBH, en estos tiempos de guerra en los Balcanes su presencia no parece resultar de ninguna utilidad en el mantenimiento de la paz en la región, si bien su mandato no tiene nada que ver con el conflicto en Kosovo.

- **MANUH. Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití.** Fue desplegada en julio de 1996 en virtud de la resolución 1063 (1996) del Consejo de Seguridad, adoptada el 28 de junio de ese año. La función de la MANUH consistió en ayudar al Gobierno haitiano en la profesionalización de sus fuerzas policíacas y en el mantenimiento de un



ambiente seguro y estable, y forma parte del esfuerzo general de la Organización por demostrar, mediante su ya larga experiencia en Haití, su eficacia en el desempeño de actividades de reconstrucción nacional, reorganización institucional y rehabilitación económica y social. Así, en julio de 1997 la MANUH fue finiquitada en virtud de los importantes avances de las autoridades haitianas en el manejo de su policía nacional. El pequeño Estado insular, sin embargo, no ha sido olvidado y la MANUH ha sido remplazada por una misión de transición (ver MITNUH, en este mismo capítulo).

Al 10 de julio de 1997, la MANUH estaba compuesta por 1 525 elementos, entre militares y policías civiles, incluyendo 225 policías y 1 300 soldados. De esos 1 300, 800 eran proporcionados voluntariamente por sus Estados de origen. La misión también incluye personal civil; para julio de 1997, el volumen de dicho personal era de 103 funcionarios internacionales, 148 funcionarios de contratación local y 14 voluntarios de las Naciones Unidas.

- **Misión de Observación de las Naciones Unidas en Angola (MONUA).** Fue establecida por el Consejo de Seguridad el 30 de junio de 1997, con el mandato de asistir a las partes angoleñas en la consolidación de la paz y la reconciliación nacional, el fortalecimiento del fomento a la confianza y en la creación de un ambiente propicio para la estabilidad a largo plazo, el desarrollo democrático y la rehabilitación de Angola, en un ejercicio de consolidación de la paz después de tres operaciones con labores de mantenimiento. Sus tareas incluyen la desmovilización de las tropas beligerantes, la incorporación de los excombatientes de la Unidad Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA) a las fuerzas armadas angoleñas y a la policía nacional angoleña, así como la integración del personal de la UNITA en todos los niveles del Gobierno, la eliminación de cualquier impedimento para la circulación libre de personas y mercancías, así como el desarme de la población civil. En principio, todo ello sería fácilmente instrumentado en virtud del avance del proceso de paz a la luz del Protocolo de Lusaka y en virtud de las actividades desempeñadas por las tres predecesoras de la UNITA (MIVENUA I, II y III).

La situación, sin embargo, no ha permitido el buen desempeño de la MONUA, pues la UNITA ha reintensificado sus ataques al Gobierno y la situación de guerra civil se ha reactivado. El Consejo de Seguridad ha adoptado algunas medidas al respecto,

mediante una resolución bajo Capítulo VII en la que establece sanciones contra la UNITA, sin mayores resultados para el proceso de paz que auspicia la Organización. A la luz de lo anterior, y ante el derribo de dos aviones de las Naciones Unidas en enero de 1999, se decidió, por recomendación del Secretario General, ir reduciendo el personal de la misión hasta su eventual retiro, en febrero de 1999, dadas las pobres condiciones de seguridad para la permanencia de la MONUA en el país y la poca voluntad política de las partes a cooperar con las Naciones Unidas y a terminar con el conflicto. La MONUA, pues, abandonó Angola por razones de seguridad propia; su mandato no ha sido cumplido y la población angoleña continua y continuará sufriendo los terribles daños de la guerra civil, no obstante la ayuda que la ONU prometió continuar prestando en los ámbitos humanitario y de derechos humanos.

Para el 30 de noviembre de 1988, la MONUA estaba compuesta por un total de 1 071 oficiales, que comprendían 590 soldados, 90 observadores militares y 337 policías civiles, apoyados por personal civil de contratación local e internacional.

- **MITNUH. Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití.** Fue establecida en agosto de 1997 para asistir al Gobierno haitiano en el proceso de profesionalización de la Policía Nacional de Haití, mediante actividades como entrenamiento de ciertas unidades especializadas. Asimismo, se le encomendó la vigilancia de las condiciones de seguridad para el personal de las Naciones Unidas en el terreno. Además sirvió, al igual que sus dos predecesoras, como punto de enlace y coordinación de todas las actividades de las Naciones Unidas relacionadas con la reconstrucción nacional, la rehabilitación de las instituciones y el desarrollo económico haitianos.

La MITNUH, autorizada por la resolución 1123 (1997) del 30 de julio de 1997 por un período único de cuatro meses (hasta el 30 de noviembre de 1997), estuvo integrada por 250 policías civiles y 50 militares, si bien un número idéntico de militares fue proporcionado a la misión sobre la base de contribuciones voluntarias.

- **MIPONU. Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití.** La última de las operaciones de paz de la ONU en Haití fue desplegada en diciembre de 1997 con el mandato de continuar asistiendo al Gobierno de Haití en el proceso de reconstrucción nacional, mediante actividades en favor de la profesionalización de la Policía Nacional

Haitiana, así como la estrecha colaboración con la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), desplegada de manera conjunta por la ONU y la Organización de los Estados Americanos desde 1993, durante el golpe de Estado y por petición del Presidente Aristide, con el objeto de monitorear la situación de los derechos humanos en Haití y contribuir en la rehabilitación de las instituciones nacionales.

Las actividades policiales incluyen entrenamiento de unidades especializadas y supervisión de las rutinas de la policía nacional. Asimismo, la MIPONUH cuenta con unidades encargadas de proteger y ayudar al personal de la misma y a sus propiedades.

La misión está compuesta por 300 policías civiles, ayudados por 72 funcionarios de contratación internacional, 133 de contratación local y 17 Voluntarios de Naciones Unidas.

- *Grupo de Apoyo de Policía Civil de las Naciones Unidas (Croacia).* El 15 de enero, una vez finalizada la ATNUES, el Consejo de Seguridad decidió establecer un Grupo de Apoyo de Policía Civil de las Naciones Unidas, para continuar supervisando las actividades de la policía croata en la región del Danubio, particularmente las que conciernen al retorno de personas desplazadas.

Este Grupo permaneció en la región hasta el 15 de octubre de 1998. Al día siguiente, sus funciones fueron asumidas por una misión de monitoreo de la OSCE.

- *MINURCA. Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana.* Fue establecida en la última etapa del proceso de paz en la República Centroafricana, país que en 1996 se vió envuelto en una crisis militar sin precedentes, manifiesta mediante amotinamientos de las Fuerzas Armadas, motivadas por la falta de pago de salarios, la cual tenía su raíz en profundos problemas de índole económica y social. La paz en la zona fue negociada con la ayuda de los Presidentes de Gabón, Burkina Faso, Chad y Mali en diciembre de 1996, que prestaron su asistencia a solicitud del presidente de la República Centroafricana. La negociación culminó con la firma de los Acuerdos de Bangui, el 25 de enero de 1997.

Para verificar el cumplimiento de dichos acuerdos, los cuatro Jefes de Estado involucrados, y en respuesta a una solicitud del presidente de la República Centroafricana, decidieron establecer la **Misión Interafricana de Supervisión de los**

**Acuerdos de Bangui (MISAB)**, que no era otra cosa que una operación de mantenimiento de la paz formada por una "coalición de Estados Interesados"; su mandato consistía en supervisar la instrumentación de los Acuerdos de Bangui y conducir operaciones de desarme de los antiguos rebeldes, la milicia y otros individuos armados. La MISAB estuvo compuesta de 800 tropas provenientes de los cuatro países facilitadores del proceso de paz y de Senegal y Togo, bajo el comando de Gabón y el apoyo logístico y financiero de Francia.

En agosto de 1997, el Consejo de Seguridad dio su visto bueno a la MISAB y la facultó para actuar bajo Capítulo VII de la Carta en el desempeño de sus actividades, para garantizar la libertad de movimiento de su personal. Dicha autorización fue válida hasta abril de 1998, cuando la MISAB desapareció para ceder su lugar a la MINURCA.

La situación ya estaba controlada para ese entonces y la labor de la MINURCA consistiría en asegurarse del mantenimiento del orden público durante el resto del proceso de reconstrucción nacional, el cual es dirigido por el PNUD.

El mandato de la MINURCA indica que ésta debe mantener y reforzar la seguridad y la estabilidad, incluyendo la libertad de movimiento en la ciudad de Bangui, capital de la República Centroafricana, y sus alrededores. También se le ha encomendado la función de colaborar con las fuerzas de seguridad nacional en el mantenimiento de la ley y el orden y en la protección de ciertas instalaciones en Bangui, además de supervisar el proceso de desarme, garantizar la seguridad de todo el personal de Naciones Unidas en la zona, instrumentar programa de entrenamiento para la policía nacional y colaborar en la rehabilitación de las fuerzas policíacas.

Finalmente, debe proporcionar asistencia y apoyo técnico a las instituciones electorales nacionales a fin de celebrar elecciones legislativas en noviembre/diciembre de 1999.

En febrero de 1999, el Consejo de Seguridad decidió ampliar el mandato de la MINURCA a fin de que, en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), participe en la celebración de elecciones presidenciales y supervise la destrucción de armas y municiones que aún estén en manos de rebeldes o de la población civil.

Para el desempeño de sus funciones, al 17 de diciembre de 1998, la MINURCA contaba con un total de 1,362 elementos, entre ellos, 1,342 tropas y 19 policías civiles.

- **MONUSIL. Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sierra Leona.** La más reciente operación de mantenimiento de la paz de la Organización, ha sido desplegada bajo la misma tendencia de MINURCA (abordada párrafos arriba), es decir, en la última fase del proceso de pacificación de un conflicto y en sustitución de una fuerza multinacional, fue establecida el 13 de junio de 1998 por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El conflicto en Sierra Leona estalló en marzo de 1991, cuando el Frente Revolucionario Unido (FRU) atacó al Gobierno e intentó derrocarlo. A pesar de que el Gobierno fue sustituido por otro mediante un golpe de Estado, el FRU continuó con los ataques. La ONU no intervino en el asunto sino hasta 1994, cuando el Gobierno solicitó al Secretario General el envío de un Representante Especial, el cual trabajó junto con la Organización para la Unidad Africana y la Comunidad Económica de Estados de Africa Occidental (CEDEAO) en la búsqueda de un arreglo entre las partes, logrando la firma de un Acuerdo en mayo de 1997, el cual en realidad no sirvió de mucho pues en ese mismo mes algunas facciones del ejército perpetraron un golpe de Estado y se erigieron en Junta Militar, con la que fue necesario renegociar el futuro del país.

Finalmente se firmó el Acuerdo de Conakry y se estableció un Grupo de Observadores Militares de la CEDEAO (ECOMOG) para supervisar su cumplimiento. El establecimiento de dicho grupo contó con la autorización del Consejo de Seguridad y fue asistido por observadores militares de las Naciones Unidas, si bien sus funciones se ampliaron para incluir el mantenimiento del orden bajo lo estipulado en el Capítulo VII de la Carta, pues el Acuerdo de Conakry no fue respetado y la Junta Militar estableció un régimen totalitario y represivo en el país, acompañado de un permanente estado de guerra entre las fuerzas de la Junta y los diversos grupos opositores a la misma.

La Junta fue expulsada de Freetown, la capital de Sierra Leona, por el ECOMOG en febrero de 1998; acto seguido, el presidente constitucional regresó a su oficina. Si bien el ECOMOG ha logrado neutralizar la fuerza de la Junta, ésta aún permanece en lucha y la situación está lejos de ser estable, razón por la cual se ha desplegado la MONUSIL, con el fin de ayudar al ECOMOG en el proceso de desarme y mantenimiento de la

seguridad en la zona.

La MONUSIL consta de un componente militar y uno civil, siendo el mandato del militar monitorear la situación militar y de seguridad en Sierra Leona, vigilar el desarme y la desmovilización de los antiguos combatientes y de las Fuerzas de Defensa Civil, asistir en la verificación del respeto al derecho humanitario internacional; todo ello en tanto las condiciones de seguridad lo permitan.

El componente civil tiene el mandato de asistir al Gobierno de Sierra Leona en la rehabilitación y profesionalización de las fuerzas policíacas, de acuerdo con las reglas establecidas en sociedades democráticas (sic), así como reportar a las Naciones Unidas sobre violaciones al derecho internacional humanitario y a los derechos humanos y ayudar al Gobierno en sus esfuerzos para hacer respetar el régimen de derechos humanos.

Al 30 de noviembre de 1998, la MONUSIL contaba con 61 elementos: 15 tropas, 41 observadores militares y 5 policías civiles, apoyados por una unidad médica de 15 personas y aproximadamente 100 funcionarios civiles de contratación local internacional.

En el próximo Capítulo abundaremos sobre la legalidad, efectividad y legitimidad de estas 37 OMP de las Naciones Unidas, que con su moderno carácter multifuncional y su poco respeto por los principios de derecho internacional otrora reconocidos como la base de las relaciones armónicas entre los Estados, conforman un verdadero mosaico de improvisación e injerencismo que no es otra cosa sino el reflejo de un sistema de seguridad internacional hecho por y para los poderosos, que cada vez se perfecciona más en métodos y recursos.

#### 4. Cincuenta Operaciones, ¿cuánta paz?

*No es la paz, es la guerra en un momento de sueño.  
Eduardo Lara.*

Ubicándose en la delgada línea que divide a la paz de la guerra, los Cascos Azules de la ONU han desempeñado, a lo largo de casi 51 años, un papel importante en el sistema de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas. En efecto, a lo largo del presente trabajo hemos aprendido que desde su nacimiento, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz han desempeñado las más variadas funciones, que van desde la inmutable observación de treguas pactadas entre dos Estados enemigos, hasta la virtual administración pública de un país, al amparo de la más desconcertante ambigüedad jurídica y bajo el cobijo de una tambaleante legitimidad, adaptándose fácilmente a las necesidades de paz de los amos de la guerra.

Una vez que hemos precisado cuestiones como el significado del concepto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, al tiempo que hemos avanzado en la identificación de las características que les son propias, de las circunstancias que rodean su despliegue y de la desarticulada doctrina político – jurídica que las acompaña, además de haber estudiado brevemente el desempeño de cada una de ellas, es necesario observarlas en términos de legitimidad, legalidad y efectividad, bajo la premisa de que en términos ideales, todo sistema de seguridad colectiva y sus mecanismos, deben ser útiles en la perpetuación de un orden que garantice verdadera paz, justicia y seguridad para todos los la sociedad internacional. Tal es el ejercicio que realizaremos a continuación.

##### 4.1. Evaluando resultados: ¿éxitos o fracasos?

Es un hecho evidente que evaluar el desempeño de los Cascos Azules como mecanismo del sistema de seguridad colectiva de la ONU, cuyo objetivo es contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entraña cierto grado de dificultad en tanto no existe en el ámbito de las Ciencias Sociales un parámetro universalmente aceptado para definir la paz y la seguridad.

La mayoría de los autores consultados, casi en su totalidad "occidentalistas"<sup>121</sup>, evalúan a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU en función de su contribución en la perpetuación del orden establecido por los poderosos.

Así, se proclaman fervientes admiradores de experimentos como el realizado en Namibia con el GANUPT, porque se logró dirigir la transición de un Estado a una vida independiente bajo las reglas universales de democracia, respeto a los derechos humanos y participación en la economía global; también se muestran entusiastas ante operaciones tales como las efectuadas en Centroamérica, que contribuyeron marginalmente en la consolidación de un proceso de paz que contó con la activa participación de un Grupo de Estados genuinamente interesados en la paz en la región, pero que al haber sido desplegadas al final del mismo, pudieron obtener calificativos de gloria.

Asimismo, agradecen las operaciones que se llevan a cabo en la región de Medio Oriente, pues permiten y facilitan el constante monitoreo y control de un conflicto cuya prolongación resulta conveniente a muchos Estados, entre ellos algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad; y han acogido con especial simpatía las nuevas OMP de presencia discreta en la República Centroafricana y en Sierra Leona después de intensas actividades de mantenimiento de la paz efectuadas por organizaciones regionales, con todas las ventajas que ello implica (ver Capítulo 3 del presente trabajo).

Por otra parte, se muestran desilusionados y hasta enojados ante "desgracias" tales como la de ONUSOM en sus dos etapas, ante su incapacidad para impedir la generalización de la guerra civil en Somalia, y peor aún, por su poca eficacia en la protección de sí misma; o como MANUR y su atónita y lenta respuesta al genocidio más grave de este siglo, o bien

---

<sup>121</sup> En efecto, la mayoría de los estudiosos que se han interesado por el tema de las OMP y publicado resultados de sus investigaciones son de origen estadounidense o canadiense. Algunos europeos, sobre todo británicos, también han mostrado cierto interés por el tema en cuestión, pero existe muy poca literatura al respecto escrita por autores provenientes del bloque exsocialista. Los estudiosos provenientes de países en desarrollo, incluidos los que conforman América Latina, son aún más escasos



ante todas las costosísimas OMP desplegadas en la ex Yugoslavia, que carecieron de orden y coherencia<sup>122</sup>.

La evaluación que ocupa el presente capítulo obedece a una metodología y a una escala de valores diferente, pues intentaremos calificar a las OMP de la ONU en términos de su efectividad, legalidad y legitimidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entendidas éstas en términos distintos a los comúnmente utilizados por los "occidentalistas", es decir, como la perpetuación del orden establecido por los poderosos y el control de las relaciones internacionales por los mismos, aunque en el discurso se difundan como el estado de mayor bienestar humano en el ámbito internacional.

En este caso, como parámetros de nuestra evaluación atenderemos a las definiciones de paz y seguridad internacionales del Dr. Edmundo Hernández-Vela:

PAZ. Situación en la que los individuos, como las naciones, se relacionan armoniosamente en todos los aspectos, entre sí y con el medio, en un proceso dinámico tendiente a su permanente desenvolvimiento y superación...

Así, la paz no sólo es la ausencia de guerra, sino un ambiente que no favorezca las tensiones ni los conflictos, en el que éstos sean resueltos rápida y apropiadamente, evitando sus posibles secuelas y, en consecuencia, propicie el desarrollo integral del hombre, individual y colectivamente, y estimule su creatividad e ingenio en todos los aspectos de la vida<sup>123</sup>.

SEGURIDAD INTERNACIONAL. ...estabilidad y armonía de las interrelaciones de *las seguridades nacionales* de todos los Estados...<sup>124</sup>

SEGURIDAD NACIONAL. Conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y

<sup>122</sup> Ver, por ejemplo, Olara Otunnu, *Op. Cit.* Ver también el Reporte IPA Seminar on Peacemaking and Peacekeeping, Nueva York – Pocantico Conference Centre, International Peace Academy, 15 – 21 de junio de 1997, p. 14; Thomas G. Weiss *et al.*, *Op. Cit.*, pp. 60 – 80, y Joel Hernández García, "Las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU: del optimismo a la cautela" en Olga Pellicer, *Las Naciones Unidas en su 50 aniversario...* *Op. Cit.*, p. 119 – 128.

<sup>123</sup> Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario...* *Op. Cit.*, p. 597

<sup>124</sup> *Ibid.*, p. 700

aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes<sup>125</sup>.

#### 4.1.1. Recuento cualitativo y cuantitativo de las OMP de Naciones Unidas<sup>126</sup>

Para efectos de nuestra evaluación es necesario, en primer término, recapitular sobre las características y peculiaridades de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz que han sido desplegadas a lo largo de la historia, a fin de obtener una idea general sobre las mismas y ser capaces de compararlas y estudiarlas a la luz de los términos recién referidos.

Hasta la fecha, la Organización de las Naciones Unidas ha desplegado 50 Operaciones de Mantenimiento de la Paz, con la participación de más de 750 000 efectivos militares y policías civiles, con un costo total aproximado de ... y la participación activa de más de 118 países, ya sea en forma de contingentes militares, apoyos logísticos o financieros.

De esas 50 Operaciones, 13 fueron desplegadas antes de 1988 y 37 después de ese año, siendo el período comprendido entre 1988 y 1994 el de más intensa actividad, al haberse desplegado 23 de ellas. A partir de 1995, una vez difundidos los “errores” de Somalia, Rwanda y la ex Yugoslavia, el despliegue de OMP se volvió menos espectacular y más esporádico. Actualmente se encuentran en curso 15 de ellas, siendo la MINURCA y la ONUMSIL las de más reciente creación.<sup>127</sup>

De las 50 OMP, 17 han desempeñado **exclusivamente** funciones de mantenimiento de la paz (es decir, observación de ceses al fuego, observancia de treguas pactadas, monitoreo militar e interposición entre dos o más facciones contrarias), mientras que las restantes han incluido uno o varios elementos de multifuncionalidad, siendo los más comunes la asistencia humanitaria (17), la defensa de los derechos humanos (21) y el

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Para una apreciación esquemática de la información que se maneja en este apartado, ver anexos.

<sup>127</sup> En realidad son 17 las que se encuentran actualmente en curso, si se toman en cuenta las operaciones en Kosovo y Timor Oriental, sobre las que volveremos más adelante.

mantenimiento del orden mediante policía civil (24). También se han dedicado a la remoción de minas terrestres antipersonales (15), a la asistencia electoral (13), al desarme de facciones otrora en pugna (13) y a la desmovilización e integración social de excombatientes (12).

De las 15 operaciones actualmente en curso, 5 se desempeñan exclusivamente como tradicionales, 4 incluyen funciones de desmovilización e integración, 4 labores de desarme, 5 asistencia humanitaria, 4 asistencia electoral, 6 promoción del respeto a los derechos humanos, 7 mantenimiento del orden mediante policía civil y 4 a labores de desminado. 4 de ellas NO contienen ningún elemento tradicional de mantenimiento de la paz<sup>128</sup>.

Los sitios que ha escogido la ONU para el despliegue de sus OMP son variados, aunque tienden a concentrarse en ciertas zonas geográficas – que corresponden a las zonas de mayor turbulencia en el mundo. Así, se han desplegado 8 operaciones en América, todas ellas en América Central e insular (4 en Haití); 8 en Europa Occidental (7 en el área de los Balcanes); 1 en Europa Oriental, en territorio de la ex – Unión Soviética (Georgia) ; 7 en Asia (2 de ellas en India – Paquistán y 2 en Camboya), 9 en la zona de Oriente Medio (6 de ellas relacionadas con el conflicto árabe-israelí y 2 con Iraq); y 17 en Africa (4 en Angola, 2 en Somalia, 2 en Rwanda). Actualmente, 4 OMP se desempeñan en Africa, 1 en América, 4 en Europa, 2 en Asia y 4 en la región de Oriente Medio.

De todas las operaciones, 16 han sido desplegadas en ocasión de conflictos internacionales y 34 para atender conflictos internos que han sido identificados por el Consejo de Seguridad como amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Hoy, 6 atienden conflictos internacionales, mientras que 9 se desempeñan en el ámbito interno de los Estados en que se encuentran<sup>129</sup>.

---

<sup>128</sup> Ver anexo I.

<sup>129</sup> Para tipo de conflicto atendido, ver anexo II.

Su tamaño ha sido variable, según la facilidad con que se percibe la solución del problema o la importancia que se conceda al mismo. Así, la más pequeña estuvo compuesta de únicamente dos elementos (REPDOM), mientras que la más grande integró a 38 599 efectivos militares en la zona de la ex Yugoslavia (FUPRONU). Su duración, por último, tampoco constituye una constante, pues obedece ya sea al éxito obtenido en el logro de los objetivos planteados, al fracaso de la operación, y sobre todo al interés de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad por perpetuar el conflicto, finiquitarlo o mantenerlo en un estado de baja intensidad. Así, varias OMP han permanecido por varias décadas en el terreno en que fueron desplegadas (GOMNUIP, FNUMPCH, por ejemplo), mientras que otras han sido retiradas en el lapso de unos cuantos meses (GONUFA, MINUGUA), sin que ninguno de los dos casos signifique el éxito o fracaso de la operación en cuestión. La primera OMP desplegada por Naciones Unidas, la ONUVT, se mantiene aún en el terreno.

Los costos de las Operaciones también han sido variables, siendo algunas de ellas particularmente caras, como la ONUSOM II, cuyo costo se elevó a 1 643 485 500 dólares<sup>130</sup> y las Operaciones en la ex Yugoslavia, que superan los 2 mil millones de dólares.

Los gastos de financiamiento de las Operaciones, que se mantenían muy por debajo de mil millones de dólares, se incrementaron notablemente de 1991 a 1993, descendiendo nuevamente a partir de esa fecha, año en que se aceptaron internacionalmente los fracasos de Somalia, Rwanda y Yugoslavia y la actividad de mantenimiento de la paz comenzó a transformarse.

Así, “en 1991 se elevaron a 600 millones de dólares, en 1992 pasaron a 2 800 millones, cantidad entonces equivalente a dos veces y media el presupuesto de toda la Organización; en 1993 volvieron a elevarse, muy probablemente hasta 4 300 millones, y en 1995, 1996 y 1997 se redujeron a 3 000, 1 400 y 1 300 millones de dólares,

---

<sup>130</sup> Edmundo Hernández – Vela Salgado Diccionario... *Op. Cit.*, p. 553

respectivamente<sup>131</sup>. Para 1998, se tenía calculado un monto de 900 millones de dólares, notablemente menor a los años anteriores.

Tal vez realizar este breve recuento no parezca demasiado útil, pues al efectuarlo es sencillo percatarse de que la única constante en el despliegue de OMP es su despliegue indiscriminado, ante cualquier tipo de situación, aunque por otro lado dicho despliegue se antoja desordenado y carente de reglas, lo que incide negativamente en su efectividad. Sin embargo, dicha conclusión resulta indicativa en sí misma. Por otra parte, hemos logrado obtener una idea más clara y esquemática sobre las OMP y las características de las mismas que deben ser considerados al evaluarlas.

#### **4.1.2. Manteniendo la paz para perpetuar el conflicto: el problema de la legitimidad y la legalidad**

Hemos repetido en varias ocasiones los factores de ambigüedad jurídica y dudosa legitimidad de las OMP que despliega la Organización de las Naciones Unidas. Incluso dedicamos una parte del capítulo anterior (ver) a los mismos, abundando sobre la falta de un sustento jurídico sólido para el despliegue de las misiones de paz – pues el Capítulo VI y VII fue concebido en las mentes de los que interpretan la Carta de las Naciones Unidas a discreción, es decir, del Consejo de Seguridad, específicamente de sus miembros permanentes.

También mencionamos el lenguaje poco claro de las resoluciones que las crean y la prorrogan, y la falta de una doctrina político-jurídica e incluso militar que acompañe a todas y cada una de ellas, que si bien encuentra sus bases de formulación en los principios que deben regirlas, codificados en la resolución 49/37 de la Asamblea General<sup>132</sup>, no los

<sup>131</sup> *Ibid.*, p. 541

<sup>132</sup> Dichos principios, sobre los que ya se trabajó en el Capítulo 2, son:

Legitimidad; apoyo activo y continuo del Consejo de Seguridad; compromiso de los países contribuyentes de tropas; mandato claro y realizable; consentimiento y cooperación de las partes; imparcialidad y objetividad; no uso de la fuerza, salvo en caso de defensa propia; y unidad. Resolución 49/37 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (9 de diciembre de 1994), consultada en el Disco Óptico de la Organización: <http://www.ods.un.org>

consagra como doctrina al no ponerlos en práctica y al no establecer reglas claras y precisas para todos los despliegues.

Hemos dicho también que no obstante las lagunas jurídicas que las acompañan, las OMP como mecanismo del sistema de seguridad internacional de la ONU, son legítimas, pues los Estados las han aceptado y han contribuido en su desarrollo y evolución, mediante contribuciones para mantenerlas y mediante la creación de instancias como el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el seno de la Asamblea General, a fin de discutir los asuntos que se generan en torno a ellas. Su multifuncionalidad, no obstante haber sido impugnada innumerables veces, también es ya reconocida y aceptada por la mayoría de los Estados.

Dicha legitimidad genérica, sin embargo, no es de ninguna forma extensiva a cada una de las operaciones en su ámbito individual, pues en tanto han sido desplegadas como mecanismos *ad hoc* ante determinadas situaciones, sus particularidades deben ser consideradas al momento de evaluar dicha legitimidad.

Así por ejemplo, si ya resultaba difícil comprobar la legitimidad de las OMP desplegadas antes de 1988, con todo y su carácter "tradicional", su estricto apego a los principios reconocidos para el despliegue de las mismas, y el hecho de haber sido creadas para atender problemas naturales de todo sistema de seguridad colectiva, es decir, el conflicto entre dos o más Estados; las OMP multifuncionales enfrentan serios problemas de justificación, sobre todo a la luz de la dificultad que entraña el respetar principios tales como el control y comando del Secretario General sobre las tropas (cuando los Estados que aportan contingentes se sienten con mayores derechos para tomar decisiones militares), la imparcialidad (cuando se permite a todos los Estados participar en las OMP, independientemente de sus intereses particulares en la zona en cuestión), y sobre todo la cooperación y el consentimiento de las partes (cuando dichas partes son en numerosas ocasiones guerrillas, bandas de delincuentes o militares amotinados, entre otros)<sup>133</sup>.

A pesar de que los principios recién referidos parecen haberse flexibilizado en aras de la "Nueva Agenda", para efectos de la presente evaluación, es legítima y legal toda OMP que respete plena, cabal y responsablemente los principios que deben regir las relaciones internacionales, incluidos el de **solución pacífica de controversias y no injerencia en los asuntos internos de los Estados**, así como los principios de la resolución 49/37, y que haya sido creada una vez agotados todos los mecanismos de solución pacífica de controversias contenidos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

En efecto, a pesar de que el discurso de la nueva agenda parece haber dejado atrás el concepto tradicional de soberanía de los Estados para ceder su lugar a nuevas relaciones que desconocen la línea divisoria entre asuntos internos e internacionales, en tanto los Estados continúen siendo los actores más importantes de las relaciones internacionales, manteniendo, no sin sus variantes, la estructura de poder emanada de la Segunda Guerra Mundial, la nulificación abierta, en aras de la paz y la seguridad internacionales, de las fronteras nacionales de los Estados de las zonas de influencia y las periferias (pues hasta el momento ninguna potencia ha permitido a otros intervenir en sus asuntos internos), seguirá careciendo de validez.

Los anteriores argumentos nos llevan a la conclusión de que han sido muy pocas las OMP verdaderamente legítimas, pues casi todas han sido desplegadas sin agotar los mecanismos de solución pacífica, y sus mandatos han sido poco claros y demasiado flexibles. Más aún, a partir de 1988, casi todas han sido creadas en ocasión de un conflicto interno y su actividad puede ser casi invariablemente identificada como injerencista (promoción del orden interno, organización de elecciones, virtual administración de los Estados y diseño de planes de reconstrucción a largo plazo de acuerdo con las necesidades de las grandes potencias), característica que evidentemente resta legitimidad a las operaciones.

Eso no significa, sin embargo, que no hayan existido o existan OMP legítimas, como la GONÚFA, que fue desplegada a petición de las partes (Países Bajos e Indonesia) y como coadyuvante en la solución de un conflicto que éstas estaban dispuestas a resolver, o

---

<sup>133</sup> Mr. Shashi Tharoor, "Recent developments in peacekeeping", *Síntesis*, p. 15.

como la ONURC, que a pesar de haber sido desplegada en ocasión de un conflicto interno, *contó con el consentimiento y la cooperación de todas las partes involucradas y desempeñó sus labores de supervisión de un cese al fuego, mantenimiento del orden y prestación de asistencia humanitaria de la manera más imparcial y objetiva posible, al amparo de los acuerdos alcanzados por las partes.*

Más bien significa que tomando como punto de partida las Operaciones que han tenido un grado aceptable de legalidad y legitimidad, debe trabajarse en la formulación y puesta en práctica de una doctrina político-jurídica-militar sobre cuya base sean desplegadas las futuras misiones, en total apego tanto a los principios reconocidos del derecho internacional como a los principios que deben regir a las OMP y que han sido consagrados por los Estados en la resolución 49/37, de la que ya hemos hablado. Sobre los elementos y viabilidad de dicha doctrina volveremos en el Capítulo siguiente.

#### **4.1.3. Manteniendo la paz para perpetuar el conflicto: las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU alrededor del mundo**

Al echar un vistazo al conjunto de OMP que han sido desplegadas por la ONU en ocasión de los más variados conflictos, podemos llegar a varias conclusiones generales sobre su desempeño:

En primer lugar, y como ya hemos hecho notar, su falta de un modelo doctrinal, así como de normas que regulen su despliegue, les resta legitimidad. Por otra parte, dicha falta de doctrina y reglas claras y precisas sobre las mismas, facilita su despliegue ante las más variadas situaciones, ante las que se pretende instrumentar soluciones idénticas a pesar de sus diferencias en origen y naturaleza. Tal situación incide también negativamente en la legitimidad de las misiones.

Por otra parte, el haber sido publicitadas como panacea de la paz y la seguridad duraderas del mundo durante el periodo comprendido entre 1988 y 1994, además de haberseles patrocinado con argumentos de caridad internacional ante situaciones de emergencias humanitarias, han generado desorden y ambigüedad en su tomo,



características que permanecen a pesar de la cautela con que se despliegan en la actualidad<sup>134</sup>.

En efecto, apelando a la buena voluntad de las naciones y a la obligación moral de los pueblos por ayudar a los desvalidos, se han desplegado una gran cantidad de OMP que no corresponden a las realidades de los sitios en cuyo "auxilio" acuden – si bien sí son congruentes con los planes de política exterior de las potencias. Los ejemplos más evidentes de dicha situación son las OMP en la región de los Balcanes, en Somalia y en Rwanda; aunque podemos encontrar tal característica en la mayoría de las OMP de la ONU.

Tal falta de conocimiento de la situación sobre el terreno y la elaboración de planes que no son acordes a las situaciones particulares de las zonas en conflicto incide negativamente en la capacidad de las Naciones Unidas para atenderlos adecuadamente, la cual se ve mermada aún más por la falta de recursos para cumplir con los mandatos que le encomiendan las resoluciones del Consejo de Seguridad, pues los Estados están dispuestos a desplegar las misiones, a participar en la toma de decisiones sobre las mismas y sobre la situación de los países en conflicto (si tienen la posibilidad, es decir, si son miembros del Consejo de Seguridad o aportan contingentes) y a competir por las licitaciones del equipo necesario para el despliegue, pero no a cubrir los gastos que se generan. En los casos en que se ha autorizado el uso de la fuerza o la prestación de la asistencia humanitaria, los Cascos Azules no han sido provistos con los recursos necesarios para tales acciones, y en algunos casos, ni siquiera con el entrenamiento requerido<sup>135</sup>.

Hemos identificado también problemas relacionados con el factor tiempo. En primer lugar, en muchos de los casos, la misión de la ONU fue desplegada en el momento menos indicado, una vez que el deterioro de la situación era irreversible pero cuando aún las partes

<sup>134</sup> Sir Brian Urquhart en Universidad de las Naciones Unidas, *Trabajo en Progreso*, vol. 14, no. 3, junio de 1995, "Nuevos caminos hacia la paz. Las nuevas dimensiones de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas", p. 3. Ver también Vicenc Fisas, *Op. Cit.*, p. 76 – 79.

<sup>135</sup> Kevin Clements & Christine Wilson (ed), *UN Peacekeeping at the Crossroads*, Canberra, Peace Reserch Centre, Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, 1994, pp. 20. También Larry Minear & Philippe Guillot, *Op. Cit.*

no habían llegado a ningún acuerdo concreto y verdadero. Por otra parte, no se ha establecido claramente cuál es el mejor momento para retirar una Operación determinada. En ocasiones se les retira antes de que la situación sea estable, por razones de seguridad, de costos o de intereses de algún Estado; en otras, se les substituye por otra con diferentes características, conforme la situación haya evolucionado<sup>136</sup>.

Tal vez el problema más grave relacionado con el tiempo es el de las OMP eternas. En efecto, algunas operaciones han permanecido en el terreno a lo largo de décadas enteras, perpetuando una situación de relativa estabilidad que sería quebrantada en caso de que se les retirara. En esos casos, la permanencia de las OMP resulta contraproducente, pues evita que las partes busquen un verdadero acercamiento para resolver la controversia que las ha enemistado.

Hablando en términos más concretos y para fines de nuestra evaluación, intentaremos calificar su actuación a la luz de las condiciones de paz y seguridad alcanzadas después de su despliegue – y retiro si es el caso – en las zonas en que han participado, tomando en cuenta las conclusiones recién enunciadas sobre las OMP en general.

En el continente americano, han sido creadas OMP únicamente para la región de Centroamérica y el Caribe, específicamente en los cinco países de Centroamérica, en la República Dominicana y en Haití. Debido en gran medida a que la región a que nos referimos constituye un elemento vital de la zona de influencia de Estados Unidos, las actividades de mantenimiento de la paz de la ONU han sido más abiertamente influidas por dicho país que en cualquier otra parte del mundo, además de haber sido y ser acompañadas (y controladas) por la Organización de Estados Americanos o por un grupo de países favorable a los intereses de Estados Unidos en los procesos de paz (v. gr. Grupo de Amigos para Guatemala, Grupo de Amigos para Nicaragua, Grupo de Amigos para El Salvador, Grupo de Amigos para Haití).

---

<sup>136</sup> ONU, *The Blue Helmets...Op. Cit.*, p. 8

En términos de paz, los resultados han sido variables. En República Dominicana la ONU se desempeñó como un frágil y tibio mediador en un conflicto que ya había sido "solucionado" mediante la invasión estadounidense, que en medio de la más escandalosa demostración de fuerza hacia un Estado mucho más débil, pretendió cubrirse con el manto de legitimidad de una resolución de la OEA impuesta a los Estados miembros.

En Haití, después de todos los desastros cometidos por Estados Unidos y el Grupo de Amigos, y por los Cascos Azules y los soldados de la fuerza de paz estadounidenses – que incluyeron combates con la población haitiana –, Haití se debate entre la pobreza más extrema de toda América Latina y la caótica instauración de un nuevo Gobierno con nuevas instituciones políticas y policíacas, que tratan de emular a toda costa a sus instructores occidentales, sin obtener ningún resultado positivo (léase paz, seguridad, desarrollo) de su esfuerzo.

En Centroamérica, por último, las acciones de Naciones Unidas han arrojado resultados más positivos, aunque contaron con el decidido apoyo de los Grupos de Amigos y la voluntad de resolver los problemas de las guerras de guerrillas tanto de los Gobiernos como de los grupos de resistencia, después de más de diez años de devastadoras guerras. Así, su papel en la estabilización subregional es innegable; sin embargo, la imposición de modelos de desarrollo institucional a través de la MINUGUA en Guatemala y la ONUSAL en El Salvador no deja de constituir una afrenta en contra del principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados, cuyas consecuencias son manifiestas en las crisis de gobernabilidad que viven ambos Estados.

En Europa Occidental, las Naciones Unidas han estado presentes en Chipre y en la zona de los Balcanes, con resultados nada satisfactorios en ninguno de los dos casos. En el primero de ellos, la *Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre* es el más claro ejemplo de que en algunos casos, la ONU se convierte en un actor más de los conflictos, creando con su presencia cuasi eterna (35 años) una situación relativamente estable, que permite a las partes mantener sus posturas y perpetuar un

conflicto que desgasta a las comunidades chipriotas en beneficio de algunas potencias (léase Estados Unidos, los miembros de la Unión Europea, e incluso Rusia) que juegan con las frustraciones geopolíticas de Grecia, Turquía y el propio Chipre.

Sobre el área de los Balcanes no es necesario decir mucho más de lo que ya se ha explicado a lo largo del presente trabajo para demostrar que las actuaciones de la ONU han sido verdaderamente desafortunadas. Los excéntricos ensayos de demostraciones de fuerza por parte de Naciones Unidas a principios de la década de los años noventa, los extraños disfraces de asistencia humanitaria que se dieron a acciones exclusivamente militares, la desordenada y sumisa cooperación con los organismos regionales, específicamente la OTAN, la ilusoria experiencia del despliegue preventivo, los miles de refugiados, la devastación, y lo más importante, la inestable situación que hoy prevalece en los Balcanes, son muestras fehacientes de la poca efectividad de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas desplegadas en esta área.

Tal falta de efectividad puede ser explicada por la falta de planeación al interior del Consejo de Seguridad a nivel político, y de la Secretaría General, a nivel operativo; y al involucramiento de los intereses de ciertas potencias en el conflicto, como Estados Unidos – que considera la turbulencia en los Balcanes como su mejor aliada en contra de la unidad política europea -, Alemania – con sus intenciones dominantes en Europa, Francia y el Reino Unido – que han pretendido guiar el “apoyo” estadounidense en su territorio, y Rusia – que intenta capitalizar su tradicional apoyo a Serbia para conservar su cuota de poder en el tradicional sistema bipolar. También están todos los empresarios dueños de las grandes compañías productoras de armamentos, que alientan la guerra desde sus limpios laboratorios y sus inmensas fábricas.

En Croacia, es importante mencionar, las 3 últimas OMP desplegadas por Naciones Unidas, es decir la *Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia*, la *Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental*, y el *Grupo de Apoyo de Policía Civil de*

*las Naciones Unidas*<sup>137</sup>, resultaron exitosas en función de sus objetivos. Sin embargo, para los momentos y circunstancias en que fueron desplegadas, Croacia ya había sido llamada al orden por la comunidad internacional (occidental), y sus autoridades habían comenzado a obedecer los lineamientos de política dictados por los países que contribuirían económicamente en su reconstrucción, es decir, Estados Unidos y sus tradicionales aliados.

En el antiguo territorio de Unión Soviética, las dos operaciones desplegadas son muy similares. En efecto, tanto la MONUG en Georgia (Europa Oriental) como la MONUT en Tayikistán (Asia), son operaciones que la ONU ha desplegado para acompañar y vigilar otras misiones de mantenimiento de la paz creadas y controladas por la Federación Rusa en su zona de influencia, a través de la Comunidad de Estados Independientes (CEI).

En tanto su objetivo real no es sino observar el desarrollo de los acontecimientos, legitimando y facilitando las actividades de la CEI, al tiempo de verificar que éstas no sean demasiado independientes de los principios y prácticas que deben regir a las OMP, podemos decir son operaciones exitosas. Sin embargo, en términos de paz y seguridad regionales, ni una ni otra ha contribuido a la verdadera solución de los conflictos en ambos lugares, cuyo carácter, por cierto, es esencialmente interno y obedecen a pretensiones históricas de secesión en un territorio que fue seccionado arbitrariamente durante el Régimen de Stalin, en el caso de Georgia, y a un profundo proceso de descomposición de las estructuras políticas, económicas y sociales en un Estado que no ha logrado ser verdaderamente independiente desde la caída de Unión Soviética.

Hoy en día, Georgia se mantiene en un estable estado de tensión, mientras que en Tayikistán la guerra es más visible, a pesar del proceso de reconciliación entre el Gobierno y la Oposición Tayika Unida, pues recientemente han surgido nuevos actores que disputan el poder político a ambos.

---

<sup>137</sup> ONURC, ATNUES y Grupo de Apoyo de Policía Civil de las Naciones Unidas (Croacia). Ver Capítulo 3, numeral 3.5, del presente trabajo.

En Asia, los resultados de las actuaciones de las OMP de Naciones Unidas han sido variados. Debemos reconocer su éxito en la facilitación del retiro de las tropas soviéticas de Afganistán, una vez que el gobierno de Unión Soviética hubo decidido el mismo y aceptado la ayuda de la ONU para poner fin "decorosamente" a un problema de Guerra Fría. También debe reconocerse su buena actuación en ocasión del problema de Nueva Guinea Occidental, pues la OMP desplegada en la zona cumplió con su mandato, tal y como lo habían solicitado las partes (Países Bajos e Indonesia), si bien su legitimidad es dudosa en tanto la Operación tuvo atribuciones excesivas e injerencistas (v. gr. funciones de policía civil).

En Camboya, los resultados de las dos OMP desplegadas para contribuir a la solución de un largo y doloroso conflicto de poder entre cuatro facciones militarizadas pueden ser evaluados como positivos en términos de sus mandatos originales, satisfactoriamente cumplidos en un ambiente de pacificación promovido por la ONU y en el que las propias partes, a insistencia del Secretario General de la Organización, habían solicitado la ayuda de la misma bajo la forma de OMP. Sin embargo, al analizar la actuación de la APRONUC – primera OMP con un mandato expreso de administración de un país – podemos encontrar la misma injerencia flagrante de la ONU en asuntos que los pueblos deben decidir por sí mismos, como la naturaleza de sus instituciones nacionales. Tal injerencia ha comenzado a manifestar ciertas consecuencias para el pueblo camboyano, tales como la inquietud política de varios de los grupos que hacían la guerra, y la dificultad del Estado para cristalizar el retorno a una vida nacional pacífica.

Por último, en India y Paquistán, las actividades de mantenimiento de la paz han arrojado resultados más bien negativos, pues no obstante el éxito de la MONUIP para establecer la paz en la zona fronteriza que no corresponde a Jammu y Cachemira en los años 60, el conflicto por la región recién mencionada se ha recrudecido con el paso del tiempo, a pesar de la presencia constante de la GOMNUIP desde 1949. Actualmente, la controversia entre ambos Estados por Jammu y Cachemira ha adquirido tintes de un conflicto grave, que puede incluso derivar en una guerra generalizada con uso de tecnología nuclear por parte de ambas partes. Ante tal situación, las débiles declaraciones del Consejo

de Seguridad, de la Asamblea General y del Secretario General, no constituyen soluciones reales al problema, que es en efecto una amenaza real a la paz y la seguridad internacionales.

En Medio Oriente, salvo en el histórico caso de GONUL, que fue desplegada para facilitar la instrumentación de un acuerdo convenido entre Líbano y la República Árabe Unida (Siria y Egipto), después de una controversia entre ambas partes, la presencia de los Cascos Azules en todas y cada una de las cuatro misiones que se encuentran sobre el terreno actualmente, y en las que en algún momento fueron desplegadas, no ha resultado tan benéfica como se esperaba.

La prueba más fehaciente de ello es que el conflicto de Medio Oriente es cada día más complejo y la constante presencia de la ONU, en vez de facilitar su solución, parece alentar su prolongación, pues su contribución en la estabilidad de la zona permite a los actores involucrados mantener sus posturas tradicionales y les garantiza cierta protección para hostilizarse mutuamente sin necesidad de buscar un acuerdo verdadero y definitivo. Tal situación convierte a la ONU, y específicamente a las OMP, en un factor más a considerar en la solución del conflicto árabe – israelí en todas sus variantes, tal y como ha sucedido en la ex Yugoslavia y en Haití, por ejemplo.

Respecto de la situación en el Golfo Pérsico, la ONU contribuyó satisfactoriamente en la instrumentación de los acuerdos que pusieron fin a las hostilidades entre Irán e Iraq, pero lo hizo en la fase final del conflicto, después de ocho años de guerra ininterrumpida y en el momento en que las partes decidieron finiquitar sus diferencias, proceso en el que aceptaron la ayuda de la Organización.

En el caso del conflicto entre Iraq y Kuwait (junto con todos sus aliados occidentales), la situación es distinta y la presencia de los Cascos Azules de la ONU en la región, lejos de contribuir a la solución del conflicto, permite su perpetuación y garantiza las condiciones necesarias para la injerencia de algunas potencias (Estados Unidos

específicamente) en los asuntos internos de Iraq, cuyo régimen no es del agrado de la Casa Blanca, bajo el pretexto de que aún necesita ser vigilado en sus acciones respecto a Kuwait.

Hemos dejado Africa para el final de este breve recuento geográfico por ser el continente en cuyo espacio se han ensayado todas y cada una de las formas de desplegar una OMP. Desafortunadamente, el continente más agitado por la guerra y la inseguridad en los últimos 50 años, el que enfrenta los más graves y numerosos problemas de índole política, económica y social, el que se debate en su doloroso arribo a la vida independiente a la sombra de las decisiones de Occidente, es el mismo continente en el que las OMP se han desplegado más desordenadamente, y en el que han arrojado resultados muy poco satisfactorios, contribuyendo a la perpetuación del control de las antiguas potencias coloniales en la zona, pero sin facilitar la paz y ni garantizar la seguridad de las naciones africanas que han presenciado su despliegue.

Únicamente podemos considerar como exitosas dos operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, a saber, la GONUFA, que facilitó a los Estados de Libia y Chad acatar el fallo de la Corte Internacional de Justicia que puso fin a una controversia sobre cierto territorio, la Faja de Azou. Esa ha sido la única ocasión en la historia de las OMP en que el despliegue constituye un mecanismo garante de la instrumentación de una disposición de la Corte, que además fue acatada sin problemas por las partes.

La otra OMP desplegada en Africa que puede ser considerada exitosa es la ONUMOSZ, desplegada en Mozambique. Al igual que lo sucedido con las operaciones en Camboya, el Salvador e Iraq - Irán, la ONUMOSZ representó un papel importante en la consolidación de un proceso de paz iniciado tiempo atrás y su despliegue contó todo el tiempo con el consentimiento, e incluso beneplácito de las partes, cuando éstas ya habían alcanzado un acuerdo político verdadero, objetivo e integral.

También puede exclamarse éxito al pensar en la operación destinada a contribuir en la desaparición del régimen de *apartheid* en Sudáfrica, y que posteriormente fue ampliada en tamaño y funciones a fin de que supervisara el primer proceso electoral sudafricano.



Dicha OMP no representó problema alguno y cumplió con su cometido satisfactoriamente; sin embargo, el hecho de que no se le registre en los libros de Naciones Unidas como una OMP, plantea demasiadas inquietudes.

En el caso de Namibia, ya hemos mencionado que la Operación desplegada en su territorio para facilitar la transición de dicho Estado a la vida independiente, democrática y occidentalizada, después de toda una historia colonial, dependiente de Sudáfrica, es considerada por muchos autores como la panacea de la efectividad de las OMP multifuncionales. Sin embargo, si bien debe reconocerse su éxito en relación con su mandato y en la integración de Namibia a las zonas de influencia de ciertas potencias, su carácter excesivamente injerencista y los problemas de desarrollo que hoy presenta el Estado namibio, nos plantean las mismas dudas en términos de efectividad que otras operaciones similares.

La ONU también ha tenido experiencias por demás desafortunadas en Africa, sobre las cuales sólo basta recordar su desempeño y malos resultados, así como echar un vistazo a la situación actual de los Estados en que han sido desplegadas, que hoy continúan viviendo bajo condiciones de guerras latentes, y sufriendo las consecuencias económicas, políticas y sociales de los violentos estallidos en que se vieron envueltas. Estamos hablando de los casos de Congo, Angola, Somalia, y en menor medida Sahara Occidental.

Por último, en ocasión de las tres operaciones que la ONU ha desplegado en Africa en cooperación con una organización regional o una coalición de estados interesados, en Liberia, República Centroafricana y Sierra Leona (las dos últimas actualmente en curso), podemos hablar de cierto éxito en la consolidación de procesos de paz ya negociados y puestos en marcha por la organización regional o la coalición, mediante el despliegue de misiones de paz propias. En tales situaciones, hemos aprendido, la ONU acude a las zonas en conflicto a fin de legitimar las actividades que realizan otros actores, y lo hace en un entorno relativamente seguro para los Cascos Azules, sin necesidad de realizar un esfuerzo grande para facilitar los procesos de pacificación. Hoy, ninguno de los tres Estados ha alcanzado la anhelada tranquilidad política, económica y social. En Liberia, la OMP de

Naciones Unidas fue retirada una vez que se instauró un nuevo gobierno; sin embargo, la fuerza de paz de la organización regional permanece en el terreno, pues todavía hay indicios de inestabilidad a 10 años de haberse iniciado el conflicto civil en aquel país.

En Sierra Leona y República Centroafricana los Cascos Azules aún no han cumplido totalmente sus mandatos, por lo que habrá que observar atentamente su desempeño para evaluar sus resultados; por lo pronto, los procesos de pacificación han sido largos y penosos, y la ONU ha delegado muchas responsabilidades de mantenimiento de la paz a los actores regionales, actitud que no es necesariamente negativa, pero que en estos dos casos no ha resultado tan efectiva en tanto dichos actores han encontrado dificultades extremas para “ayudar” a los dos Estados en cuestión a solucionar sus conflictos internos.

El breve análisis que hemos realizado sobre el desempeño de los Cascos Azules en su ámbito de acción nos conduce invariablemente a la conclusión de que, en lo que respecta a OMP, la ONU ha cosechado más fracasos que éxitos, ha profundizado conflictos en lugar de resolverlos, ha facilitado la guerra en nombre de la paz. Las causas de tales desatinos han sido identificadas a lo largo de este trabajo, destacándose entre ellas la mala planeación de las misiones, la falta de una doctrina político – militar para su despliegue, los pocos recursos que son destinados a las mismas, pero sobre todo, la falta de voluntad tanto de los actores involucrados directamente en los conflictos como de las potencias con capacidad de decisión sobre la paz y la seguridad internacionales (es decir, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad) para resolver los conflictos (ver apartado 4.2.), que se origina en los más diversos intereses políticos y económicos de los Gobiernos, pero que tiene su más profunda raíz en la falta de sensibilidad de todos los seres humanos para reconocer y atacar los verdaderos problemas que aquejan a los pueblos, que están asociados a la miseria y a las pocas posibilidades de desarrollo económico y social, y que son las verdaderas raíces de intolerancias, guerras y conflictos.

#### 4.1.4. Manteniendo la paz para perpetuar el conflicto: La ONU y los conflictos "invisibles"<sup>138</sup>

La evaluación recién realizada sobre el desempeño de la Organización de las Naciones Unidas en el despliegue de Operaciones de Mantenimiento de la Paz no sería completa sin detenerse un poco a observar la actuación general de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad alrededor del mundo.

Con el fin de establecer los parámetros reales y objetivos para evaluar el papel de las OMP en el sistema de seguridad colectiva de la Organización, y el papel de ésta en el sistema de seguridad colectiva multilateral, es necesario indagar sobre el desempeño de la ONU en los conflictos en que no han sido desplegadas OMP, sobre todo a la luz de la falta de claridad en los criterios para su creación y su evidente selectividad.

En efecto, resulta un tanto desconcertante comprobar el despliegue selectivo de OMP en casos similares. A pesar de la existencia – al menos en el ámbito del *deber ser* – de criterios y principios para la creación de las mismas, la ONU atiende conflictos con características semejantes mediante diversos métodos (siendo uno de ellos la inacción), negándose a sí misma la oportunidad de establecer las bases de la tan anhelada doctrina político – militar para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, por lo tanto, minimizando su papel en el sistema de seguridad colectiva multilateral, al actuar sobre la base de criterios arbitrarios e intereses particulares de uno o más países poderosos.

En América, por ejemplo, la ONU realizó un inusitado despliegue de fuerza – alentado por Estados Unidos – en los debilitados regímenes de Centroamérica y Haití, pero ni siquiera ha intentado involucrarse seriamente en el caso de Chiapas, en México, o en la solución de la guerra que desde hace más de treinta años se libra entre el Gobierno Colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, pues ambos países

<sup>138</sup> Los conflictos internacionales e intranacionales mencionados en este apartado NO representan la totalidad de los conflictos del mundo, ni aún aunados a los descritos en ocasión de la descripción de cada OMP que ha sido desplegada en la historia, contenida en el Capítulo 3 del presente trabajo. Para efectos de nuestra evaluación hemos seleccionado los más importantes y representativos, particularmente aquellos que presentando características similares a aquellos que han ameritado el despliegue de OMP, han sido atendidos en forma distinta. Para una apreciación gráfica de los conflictos en el mundo, ver Anexo VII.

revisten tan especial importancia para los intereses de Estados Unidos, que prefiere atender esos asuntos individualmente. Aunque por otro lado debe tomarse en cuenta que tanto México como Colombia son más capaces de defender su soberanía nacional que los países Centroamericanos y Haití.

¿Por qué la ONU vigila las fronteras de los países de Medio Oriente mediante OMP, mientras que en el caso de Etiopía y Eritrea el Consejo de Seguridad se limita a emitir tibias Declaraciones del Presidente exhortando a las partes a recobrar la cordura y no pelear más? ¿Por qué deja que la gente sufra los embates de una guerra sanguinaria en Myanmar, sin emitir opinión alguna? ¿Por qué no se desplegó una Operación de Mantenimiento de la Paz en la República del Congo ante su conflicto civil de 1997, o en Zaire (hoy República Democrática del Congo) en diciembre de 1996, cuando el problema entre tutsis y hutus que había generado el más atroz genocidio del presente siglo en 1994 amenazaba con volver a adquirir tintes de tragedia? ¿Por qué no se despliega una OMP hoy en ese mismo lugar, en Rwanda, en Sudán, en Burundi, o mejor aún, en toda la región de los Grandes Lagos?

Las respuestas a todas estas preguntas resultan complejas y obedecen a las circunstancias específicas de cada uno de esos conflictos; sin embargo, en el fondo nos remiten a lo recién planteado para el caso de Colombia. No es el interés ni la conveniencia de los países más poderosos intervenir en esos conflictos bajo la forma de OMP.

En el caso de Africa, que comenzaba a resultar demasiado incómoda para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en virtud a sus múltiples y complejos problemas, el Secretario General Kofi Annan ha encontrado una fórmula apropiada para el involucramiento de la Organización y de sus "líderes", sin que éstos tengan que asumir la responsabilidad del mismo. Estamos hablando de la **Iniciativa para Africa**<sup>139</sup>, por la que se pretende dotar de mayor capacidad de mantenimiento, establecimiento y consolidación de la paz a ciertos países africanos – aquellos que tienen el mayor coto de poder regional, como Sudáfrica, a fin de que ellos asuman la solución de sus conflictos, bajo la estricta

---

<sup>139</sup> Ver Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad: "Las causas del conflicto y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en Africa", del 16 de abril de 1998.

vigilancia de las Naciones Unidas, que actualmente les adiestra en las artes de la pacificación occidentalizante.

Antes de comenzar a indagar sobre los intereses y las motivaciones de los miembros más poderosos de la ONU en el despliegue de las OMP, baste una referencia más a la forma poco articulada en que Naciones Unidas interviene en los asuntos que amenazan a la paz y a la seguridad alrededor del mundo. La ONU nunca ha intervenido ni lo hará en el conflicto del Ulster en Irlanda del Norte. Tampoco con ocasión del problema vasco en España, o con ocasión del separatismo en Rusia (Chechenia, Ingusetia y más recientemente Daguestán) y en otras ex Repúblicas soviéticas como Uzbequistán (Valle de Fergana). De igual forma, la ONU no intervendrá en el conflicto entre China y Taiwán, a pesar de que el tema esté incluido en la agenda de la Asamblea General, y mucho menos en ocasión de la situación del Tibet.

Evidentemente, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad nunca permitirían que una Organización tan injerencista y tan poco respetuosa de la soberanía de los Estados se inmiscuyera en sus conflictos internos. El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, y todos sus mecanismos, incluyendo a las OMP, han sido diseñados para atender los problemas e imprevistos que se presenten en las zonas de influencia y en la periferia.

#### **4. 2. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: nueva cara del intervencionismo de las grandes potencias**

Al hablar aquí sobre las OMP de las Naciones Unidas y sobre su función como parte del sistema de seguridad colectiva de la Organización, hemos comprobado que éstas no son sino uno de los mecanismos de que se sirven las grandes potencias – particularmente Estados Unidos – para intervenir cómoda y discretamente en los asuntos de otros Estados, según convenga a sus intereses.

En efecto, en nombre de la paz y bajo el ambiguo pero internacionalmente reconocido amparo de sus Cascos Azules, las grandes potencias “resuelven” querellas internas en su periferia, moldean regímenes políticos, integran economías débiles y dependientes en sus cárteles comerciales y financieros, controlan los destinos de pueblos enteros.

Las OMP son un mecanismo importante en el mantenimiento del *statu quo* del sistema internacional, el cual constituye la razón de ser de todo el sistema de seguridad colectiva multilateral de que nos hemos ocupado en el Capítulo I del presente trabajo. Su efectividad en el mantenimiento de la paz y la seguridad de los pueblos en que son desplegadas es casi inexistente; sin embargo, las OMP resultan efectivas para las potencias que han decidido intervenir en un la solución de un conflicto fuera de su territorio nacional sin inmiscuirse directa e unilateralmente – lo que sería catalogado como una invasión por la comunidad internacional, y por lo tanto, reprobado, amén de compartir con otros Estados los costos de dicha intervención.

A pesar de los reveses de Somalia, Rwanda y la ex Yugoslavia, la utilización de Cascos Azules es socorrida por las grandes potencias en tanto les permite participar en la solución de ciertos conflictos bajo argumentos tan convincentes y aparentemente legítimos como la obligación moral de *ayudar* a los pueblos que viven tragedias humanitarias en estos tiempos de interdependencia, en que la defensa de los derechos humanos y la satisfacción de las necesidades humanitarias – tan importantes para la sociedad civil – constituyen uno de los elementos básicos de la seguridad internacional<sup>140</sup>.

Sin embargo, dicho argumento, que mucho tiene que ver con la estrategia, la injerencia y la política humanitarista que hoy acompaña todas las actividades de los Cascos Azules de la ONU, es substancialmente diferente a la conciencia solidaria y humanitaria. Es más bien una especie de moral minimalista que permite a las grandes potencias y a los

---

<sup>140</sup> Ver Vicenc Fisas; *Op. Cit.*, p. 76.

gobiernos de los pueblos en conflicto huir de la acción política real y verdadera, por que la substituye<sup>141</sup>. Tal vez ahí radica su utilidad para los fines de las grandes potencias.

¿Cuáles son dichos fines? ¿Qué motiva a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a desplegar OMP? En el centro de esa motivación se encuentra, ya lo hemos dicho, la necesidad de moldear lo más cómodamente posible los destinos de sus zonas de influencia y periferias en favor propio, para mantener el *statu quo* que tantos privilegios les concede, hoy sobre todo a Estados Unidos y sus aliados. Más concretamente, existen dos motivaciones esenciales para el despliegue de OMP en el mundo, a saber:

1. El mantenimiento del dinamismo del complejo industrial – militar (estadounidense), que hoy por hoy, a pesar de los discursos civilistas y la negación de la carrera armamentista, constituye uno de los pilares de la economía mundial. Atizar guerras, enviar tropas, equipar contingentes, perpetuar conflictos, todo ello facilita a los Gobiernos mantener activas sus industrias militares – e incluso muchas industrias “civiles” –, así como otorgar sus cuotas de poder y riqueza a los muy poderosos patriarcas de las mismas<sup>142</sup>.
2. La integración, *a posteriori*, de los Estados a los que se envían Cascos Azules en la economía mundial, como economías emergentes, en desarrollo, y por tanto, necesitadas de la “ayuda” y “orientación” de las Instituciones Financieras Internacionales (particularmente de las Instituciones de Bretton Woods, es decir, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional), que mediante sus políticas de préstamo y asesoría garantizarán la liberalización económica, con su concomitante democratización política, en beneficio de los orquestadores del orden mundial<sup>143</sup>.

<sup>141</sup> *Ibid.*, p. 78

<sup>142</sup> Mijail Gorbachov, “¿Necesitamos a las Naciones Unidas?” – *Reforma*, viernes 16 de julio de 1999, p. 31 A.

<sup>143</sup> Ver Edmundo Hernández – Vela Salgado, “Las Naciones Unidas y la paz” en *Op. Cit.*, p.49. Ver también James K. Boyce & Manuel Pastor Jr., “Can International Institutions help prevent conflict?” en *World Policy Journal*, No. 2, verano 1998, Londres, pp. 42 – 49.

Existen, por supuesto, otras motivaciones, como avisar a otros Estados indisciplinados sobre sus posibles castigos en caso de no atender al orden, como en el caso de las OMP desplegadas en alguno de los Estados de la zona de los Grandes Lagos africanos; o el mantener fuera de los conflictos a enemigos y/o aliados naturales de los regímenes que viven los problemas, como en el caso de los Estados africanos. Pero todas ellas tienen su origen en la necesidad de controlar las crisis por parte de las grandes potencias, de mantener sus privilegios y obtener mayores beneficios de sus relaciones con el resto del mundo, de continuar con el dominio universal y, bajo la batuta de Estados Unidos, reservarse el monopolio de la violencia legítima<sup>144</sup>, si es que tal concepto existe.

#### **4.3. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el futuro de la paz en el mundo**

Los recientes acontecimientos de Kosovo y Timor Oriental, a ser analizados más detalladamente posteriormente, nos demuestran que las tendencias delineadas a partir de las Operaciones desplegadas en Sierra Leona y República Centroafricana constituyen la línea de acción para el despliegue presente y futuro de las OMP de Naciones Unidas.

Dicha línea de acción consiste en el despliegue de Operaciones de bajo costo, pequeño tamaño y poca publicidad, cuyos elementos más importantes son las funciones de vigilancia de respeto a los derechos humanos, la prestación de ayuda humanitaria, la asistencia en la restauración del orden y en la modernización de las instituciones nacionales, e incluso la administración temporal de la zona en conflicto<sup>145</sup>, una vez que algún organismo regional ha desempeñado las más costosas - pero también más redituables - económicas y políticamente, labores de establecimiento (y de ser el caso imposición) de la paz.

<sup>144</sup> Raymond Aaron, *Paix et guerre entre les nations*, citado por Slobodan Vítanovic, "Polivalencia y ambigüedad de la idea de paz en el mundo actual" en *Cuadernos Americanos*, No. 71, septiembre - octubre 1998, México, p. 154.

<sup>145</sup> Para un buen análisis de las tendencias actuales de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ver: Martha Bárcena Coqui, "¿Cuál es el futuro de las OMP?", Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos - SRE, Inédito, 1999, pp. 38 - 41. Ver también Olara Otunnu, *Op. Cit.*, pp. 66 - 82.



Desafortunadamente, tales tendencias constituyen el perfeccionamiento de uno de los mecanismos de dominación que, en aras de la seguridad internacional, utilizan las grandes potencias.

Así, al poseer una naturaleza viciada por sus ambigüedades jurídicas, por todos los factores que inciden negativamente en su legitimidad y efectividad y por su falta de apego a los principios que deben regirlas, no podemos considerarlas como verdaderos mecanismos de paz y seguridad internacionales, a menos que todas las fallas y problemas identificados en el presente Capítulo, así como en el Capítulo anterior, sean revertidos en aras de un mecanismo más legítimo, más universal, más transparente, que privilegie la paz sobre el simple control de los conflictos y que ataque las causas verdaderas de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales alrededor del mundo.

Dicho mecanismo deberá insertarse en un nuevo sistema de seguridad colectiva de la Organización de las Naciones Unidas más coherente y dinámico, más inteligente, y sobre todo más humano.

**5. Por un verdadero mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Propuestas desde México.**

*Se requiere un esfuerzo conjunto para pensar y planificar el futuro. Eso será útil no sólo para los débiles y vulnerables sino también para los poderosos. Si es que son realmente sabios.  
Mijail Gorbachov, 16 de julio de 1999.*

Una vez que hemos estudiado, si bien de manera general, las características de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas, y esbozado un diagnóstico sobre su efectividad, legalidad y legitimidad como parte del sistema de seguridad colectiva de la propia Organización, nos aventuraremos a realizar algunas propuestas para su optimización en aras de un verdadero mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, partiendo de las fallas, vicios y problemas identificados en los capítulos anteriores, y manteniendo nuestro apego a las definiciones de paz y seguridad internacional del Dr. Edmundo Hernández – Vela, establecidas como parámetros de nuestra evaluación en el capítulo anterior (ver).

El planteamiento de nuestras propuestas será necesariamente permeado por nuestra identidad mexicana, y por la teoría y práctica nacionales de las Relaciones Internacionales. Nuestra intención es realizar una pequeña contribución, desde México, por México y para México, en el esbozo de la doctrina político- militar que debe regir a las OMP en su creación, despliegue y desempeño, así como plantear algunos señalamientos sobre varios aspectos del sistema de seguridad colectiva multilateral, que hoy en día resultan poco efectivos, legales y legítimos en la búsqueda colectiva de la paz y la seguridad internacionales.

### 5.1. La tradicional postura mexicana respecto a las OMP de la ONU

México es un Estado con una profunda tradición pacifista y conciliadora. En dicha tradición, nuestro país siempre ha concedido una importancia especial a la Organización de las Naciones Unidas, como el foro de solución de los conflictos internacionales por excelencia, en virtud de su carácter universal.

En gran medida debido a su condición de Estado subdesarrollado y subordinado a las decisiones de las grandes potencias, específicamente de Estados Unidos, en cuya zona de influencia nos encontramos, México ha intentado aprovechar los espacios de negociación de la Organización para la puesta en práctica - o, en la mayoría de los casos, la simple ponderación - de sus principios de política exterior, que son totalmente concordantes con los principios evocados por la Carta de las Naciones Unidas, los cuales incluyen la solución pacífica de controversias, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados y la *lucha por la paz y la seguridad internacionales*<sup>146</sup>.

En el espíritu de esa tradición pacifista y de defensa del Derecho Internacional, pero también en el ánimo de una política exterior reactiva como la nuestra, México ha mantenido una postura clara y precisa sobre el sistema de seguridad colectiva de la ONU, y sobre las OMP, que sin embargo es retórica y poco propositiva, manifiesta únicamente al momento de pronunciarse sobre el despliegue de una OMP nueva o durante los periodos de sesiones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General.

Desde la fundación de la ONU, México ha manifestado que es necesario adoptar un sistema de seguridad colectiva que coloque la acción coercitiva en todos sus aspectos, tanto políticos como militares sobre el principio de igualdad absoluta de los Estados, a fin de que

<sup>146</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 89, fracción X, México, Ediciones Delma, 1997, pp. 48 -- 49. ONU, Carta...*Op. Cit.*, 57 pp.

dicho sistema sea verdaderamente legítimo y universal. Dicho sistema debe, además, limitar los métodos y procedimientos que puedan emplearse en caso de opresión. Así, los *mecanismos de arreglo pacífico deben formar parte, necesariamente, de cualquier sistema integral de seguridad que aspire a resolver conflictos antes de sancionar transgresiones*<sup>147</sup>.

En el caso concreto de las operaciones de paz, y a pesar de que retóricamente nuestro país se opone a toda acción internacional en los asuntos internos de los Estados, el Gobierno mexicano ha hecho una concesión, aceptando su existencia aún en el caso de las Operaciones desplegadas en los territorios nacionales de Estados en conflicto. Sin embargo, considera indispensable que todas las partes en los conflictos manifiesten su conformidad para que una OMP pueda tener éxito, y que ésta no reemplace los esfuerzos de las partes para encontrar una solución negociada a su controversia, sino que únicamente los acompañe y los respalde. Además, en la creación y despliegue de OMP, el Consejo de Seguridad, el Secretario General, los Estados que aportan contingentes y las partes involucradas en el conflicto deben apegarse estrictamente a los principios que deben regir a las OMP<sup>148</sup>.

Como puede observarse, México ha adoptado una posición basada tanto en los principios que rigen a nuestra política exterior, como en los consensos que gozan de la aceptación generalizada de los Estados para el despliegue de operaciones. Nuestra actitud principista ha evitado la participación del país en las mismas, con recursos y materiales humanos, si bien ha existido dos experimentos de participación en el terreno: en 1949, México contribuyó con algunos oficiales que se integraron a una misión de observación desplegada en Cachemira<sup>149</sup> y en 1991 colaboró con policías civiles en la Operación de las Naciones Unidas en El Salvador<sup>150</sup>. Ambos experimentos deben considerarse como acciones aisladas y desarticuladas del proyecto de política exterior. Por otra parte, el

<sup>147</sup> Guillermo Puente Ordorica, "La utilización de Fuerzas multinacionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", Inédito, México, 1995, 5 pp.

<sup>148</sup> Ver Capítulo 2 del presente trabajo.

<sup>149</sup> Mabel Gómez Oliver, "Operaciones para ... Op. Cit., p. 10.

<sup>150</sup> SRE - Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas, "Tarjeta informativa - Participación de México en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: El caso de ONUSAL", México, 2 de febrero de 1995, 2 pp.

Gobierno mexicano contribuye a la financiación de las operaciones en los montos que para nuestro país determina la Asamblea General.

Respecto de la cooperación de la ONU con organizaciones regionales en el despliegue de misiones de paz, México se ha opuesto categóricamente a la concesión a dichos organismos de atribuciones de mantenimiento de la paz, pues nuestros hombres de Estado consideran – y en esta ocasión con razón – que dicha situación dispersa el control de las OMP, al delegar el Consejo de Seguridad responsabilidades y poder en instancias que no están comprometidos con la salvaguardia de la paz y la seguridad mundiales, y que obedecen a otro tipo de intereses.

En realidad esta postura tiene un sentido práctico, pues en el contexto de las Américas y de la Organización de Estados Americanos (OEA), México no puede aceptar, bajo circunstancia alguna, que un eventual conflicto sea enfrentado por una fuerza de paz de la OEA con la presencia de Estados Unidos<sup>151</sup>. La misma postura se aplica a las coaliciones *ad hoc* de Estados interesados.

Concluyendo, la postura del Gobierno de México respecto de las OMP es reactiva y no activa. Es rígida, pero sensata, si bien poco contribuye en el proceso de toma de decisiones en torno a las OMP de Naciones Unidas, al no ser éstas prioritarias en el proyecto de política exterior mexicano. Sin embargo, contiene elementos que utilizaremos como punto de partida de nuestras propuestas, tal como explicaremos a continuación.

## **5.2. Por la instrumentación de planes de paz legítimos, legales y efectivos, a largo plazo**

Hemos ya identificado las fallas, trampas y ambigüedades que entrañan las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como el sistema de seguridad colectiva del que forman parte. Hemos demostrado que dicho sistema, y las OMP como uno de sus mecanismos, sirve a los intereses intervencionistas de las grandes potencias, preocupadas

---

<sup>151</sup> Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas, Informe del Período sustantivo de sesiones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz correspondiente a 1997, Nueva York, p. 7.

por el mantenimiento de un orden internacional que les es favorable en términos de poder, a expensas de la miseria e inestabilidad económica, política y social de sus zonas de influencia, y sobre todo de sus periferias, que hoy parecen convertirse en una única periferia de un grupo de Estados occidentales cuyo líder es Estados Unidos.

Hemos expresado también que ante los problemas y conflictos de nuestro mundo contemporáneo, en el que parecen reinar la inestabilidad y el caos, es necesario replantear el sistema de seguridad colectiva multilateral, sobre todo a la luz de sus nuevas tendencias, que no parecen tomar en cuenta las necesidades y los problemas de los pueblos del mundo, privilegiando los intereses de unos cuantos y centralizando cada vez más el poder político y económico mundiales.

Tales tendencias apuntan a la nulificación del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas como centro decisorio de las medidas a adoptarse en casos de amenazas o quebrantamientos de la paz y la seguridad internacionales – cualesquiera que sean sus componentes –, y a su sustitución por instancias como el Grupo de los 8 (incluyendo a Rusia), en las que los Estados más poderosos pueden actuar sin el molesto escrutinio de los países periféricos, y en las que pueden optar por utilizar los mecanismos de mantenimiento, establecimiento o imposición de la paz que mejor convengan a sus intereses, entre los que la OTAN y sus fuerzas militares se están convirtiendo en favoritos, tal y como ha quedado demostrado recientemente en la respuesta dada por las grandes potencias a la crisis de Kosovo.

Dichas tendencias no resultarán benéficas para la comunidad internacional, pues no consideran la solución real y duradera de los conflictos y problemas que aquejan a los diversos miembros de esa comunidad, los cuales desequilibran notoriamente las condiciones que regulan las relaciones internacionales en todos sus aspectos, constituyendo un factor explosivo<sup>152</sup> que comienza a alterar incluso a las grandes potencias en sus relaciones entre sí, con otros Estados y al interior de sí mismas, baste ver los problemas de

---

<sup>152</sup> Edmundo Hernández – Vela Salgado, "El orden internacional en un mundo incierto", *Op. Cit.*, p. 46.

pobreza, enfermedad, migración, crímenes y delitos transnacionales como el narcotráfico y el terrorismo, que hoy aquejan a todos los países del mundo.

Revertir las tendencias mencionadas no implica de ninguna manera replantear el sistema de seguridad colectiva multilateral de la segunda posguerra, puesto que éste puede resultar útil en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en tanto sea puesto en marcha verdaderamente, si bien requiere ser modernizado a fin de que sea capaz de atender a los retos comunes que la humanidad enfrenta en estos tiempos.

A fin de que el sistema de seguridad colectiva multilateral funcione eficazmente en beneficio de la comunidad internacional en su conjunto, es necesario dotar a la Organización de las Naciones Unidas de un papel de centro decisorio **multilateral** y **universal** de las acciones que la propia comunidad internacional debe realizar en aras de la paz y la seguridad, pues las caóticas condiciones en que hoy se desarrollan las relaciones internacionales exigen la existencia de una organización de alcance universal como catalizadora de un "sistema mundial consistente, próspero, ordenado y equilibrado"<sup>153</sup>, que beneficie a todos los Estados, y también a los demás actores de las relaciones internacionales.

En ese sentido, y al haber abierto un espacio de reflexión y cambio, el proceso de reforma resulta positivo, pues los Estados pueden intentar aprovechar dicho espacio para realizar las transformaciones necesarias en todos los casos, incluido el de las OMP.

Pero dar a la ONU el papel de centro decisorio no resultará suficiente, ni aún concediendo mayores cuotas de poder al interior de la misma a los Estados periféricos. Es necesario que la Organización trabaje en el marco de los propósitos y **principios** establecidos en la Carta de San Francisco, que constituyen las bases para el desarrollo de las relaciones armónicas entre los Estados. Es en la defensa de dichos principios que Estados como México pueden desempeñar un papel importante, pues su tradición en apoyo

---

<sup>153</sup> *Ibid.*

de dichos principios les concede cierta autoridad moral para su promoción como elemento esencial activo del sistema de seguridad colectiva de la Organización.

Resulta claro que el respeto de los citados principios, tan pasados de moda en estos tiempos, requiere un enorme esfuerzo de voluntad política por parte de los Estados, especialmente de las grandes potencias, que los manipulan libremente; por lo tanto, el convencerlos de la importancia de dicho respeto resulta una tarea de gran importancia para Estados como el nuestro, que pueden comenzar, por ejemplo, buscando una mayor participación de la Asamblea General en los asuntos de mantenimiento de la paz, a fin de que las decisiones del Consejo de Seguridad sean vigiladas por todos los Estados miembros de la Organización, lo cual las haría más legítimas y permitiría menos abusos.

Por otra parte, el sistema de seguridad colectiva de la Organización deberá despojarse de aquella premisa de que la paz se conquista, de que las guerras y los conflictos son medios para alcanzarla. Antes bien, deberá partir de la premisa de que la paz se construye mediante el trabajo conjunto de toda la comunidad internacional para acabar con los problemas que la aquejan.

En ese sentido, la Organización de las Naciones Unidas deberá diseñar, con el concierto de todos los Estados, planes de paz integrales, incluyentes y a largo plazo, que abarquen no sólo la solución de disputas y el control de crisis y conflictos sino el combate a la pobreza, la reconciliación étnico – religiosa y el desarrollo económico y social de los pueblos, en un ambiente de respeto de las características nacionales de cada Estado. En la formulación de dichos planes se requiere la activa participación no sólo del Consejo de Seguridad, sino del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General, a fin de dar a dicho ejercicio el carácter universal que requiere. Asimismo, todos y cada uno de los Estados involucrados en la creación y puesta en marcha de dichos planes en sus territorios nacionales deberán participar activamente en su elaboración y evaluación.

En el proceso de formulación y puesta en marcha de planes de paz incluyentes, integrales y a largo plazo, bien pueden insertarse los cuatro conceptos relativos a la paz y la



seguridad internacionales formulados por el ex Secretario General de la ONU, Boutros Boutros - Ghali, a saber: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos<sup>154</sup>, pero con un ánimo de estricto apego a los propósitos y principios de la Carta, así como de respeto a las decisiones de los Estados que viven los conflictos.

Tales conceptos deberían ser integrados en una estrategia coherentemente articulada de paz y seguridad, en la que el uso de los recursos de solución pacífica de controversias invocados por el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas deberá ser el primer y más importante elemento. El Capítulo VII deberá ser parte de esta estrategia como un recurso excepcional, pues su uso recurrente, lejos de fortalecer a la Organización, pondría de manifiesto su falta de imaginación y su debilidad para enfrentar y solucionar adecuadamente los problemas.

La estrategia de que hablamos podría ser puesta en marcha de conformidad con una doctrina y una metodología establecidas para tal fin, que deberán de ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a las circunstancias de cada caso.

La doctrina y la metodología señaladas deberán, por cierto, delinear muy claramente el papel de los organismos regionales en las labores de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz y la seguridad internacionales, con total apego al Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, así como a las Cartas constitutivas de cada uno de dichos organismos. Su actuación, ciertamente importante en la consecución de planes de paz a largo plazo, deberá ser subordinada completamente a las decisiones del Consejo de Seguridad, y vigilada por la Asamblea General.

De aplicarse las medidas sugeridas, la utilización de las ilegales e ilegítimas fuerzas militares de dichos organismos, o bien de coaliciones *ad hoc* de Estados miembros, ni siquiera será necesaria, pues los conflictos serán atendidos y resueltos mediante otro tipo de

---

<sup>154</sup> Ver Capítulo 1 del presente trabajo.

mecanismos más efectivos, más legales y más legítimos, como el despliegue de esfuerzos diplomáticos multilaterales.

En caso de que un conflicto requiera el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz – por haber sido agotadas todas las instancias de solución pacífica de controversias, o bien como elemento de apoyo en la consolidación de un proceso de paz –, se desplegarán Cascos Azules.

En varios sitios del presente trabajo hemos mencionado la necesidad de que las OMP de la ONU sean provistas de una doctrina político – militar que regule su despliegue. Debemos insistir en ello, pues únicamente mediante una doctrina que garantice su uniformidad y coherencia se logrará que este tipo de operaciones sean verdaderamente efectivas, legales y legítimas.

La doctrina deberá, en primer lugar, garantizar el respeto tanto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas como a los principios establecidos para la creación y despliegue de OMP, sobre los que ya hemos profundizado en Capítulos anteriores. Deberá, además, fomentar la participación de los Estados involucrados en el despliegue de cada OMP, así como de los Estados en cuyo territorio será desplegada, en el diseño de los planes políticos y logísticos para el buen funcionamiento de la misma, sin olvidar que todas las OMP deben tener características comunes, como representación geográfica equitativa en la composición de los contingentes, que podrían ser integrados por policía civil en tanto ninguna de ellas utilizará la fuerza salvo en caso de defensa propia, tal como veremos más adelante. Por otra parte, deberá garantizar la transparencia de la misión y el libre flujo de información sobre la misma a todos los medios de comunicación del mundo.

En el diseño de dicha doctrina, que deberá enriquecerse con las experiencias de las OMP desplegadas a lo largo de los últimos 51 años, el Comité de Estado Mayor del Consejo de Seguridad podrá tener una participación importante. Tal labor resultará de utilidad en la revitalización de dicha instancia, cuya opinión es indispensable en el despliegue de toda Operación de Mantenimiento de la Paz.

Los Cascos Azules sólo podrán tener funciones de observación y mantenimiento de la paz. Las labores de imposición de la paz – elegantemente llamadas de establecimiento de la paz por los funcionarios de la ONU – que han sido desempeñadas en ocasión de conflictos como el de Somalia, el de Rwanda y el de la ex Yugoslavia, no arrojan resultados positivos. Las fuerzas de mantenimiento de la paz deben ser un instrumento de la diplomacia y no de la guerra; el uso de las armas en forma de imposición en remplazo del diálogo pueden nulificar los conflictos armados intra o internacionales bajo la forma de una paz artificial y por tanto no duradera. En tal virtud, las OMP no deberán utilizar la fuerza salvo en caso de legítima defensa, al ser atacadas o amenazadas por las partes en conflicto.

Por otra parte, todas aquellas labores de asistencia (o intervención) humanitaria, observación de respeto a los derechos humanos, mantenimiento del orden público, asistencia en la reconstrucción de instituciones nacionales, verificación electoral, y administración temporal de los Gobiernos deberían desaparecer del ámbito de acción de las OMP, pues son evidentemente injerencistas en los asuntos internos de los Estados. En virtud de que su desaparición se antoja ciertamente difícil, será necesario regularlas minuciosamente, estableciendo reglas para su puesta en práctica, que garanticen su neutralidad y transparencia. Dichas labores deberán ser desempeñadas por personal civil (lo que no ha ocurrido en todos los casos registrados hasta el momento) al servicio de la Organización, que podrá apoyarse en Organizaciones No Gubernamentales, aprovechando así el interés de la sociedad civil en asuntos de ese tipo.

La transformación que estamos sugiriendo para la Organización y para las OMP bien puede insertarse dentro del proceso de reforma de la propia ONU, iniciado por el Secretario General Boutros Ghali, y retomado y puesto en marcha por Kofi Annan desde 1997. Dicha reforma tiene un carácter casi exclusivamente administrativo y está centrada en la reducción de costos; y su contenido político corresponde claramente a los intereses de las grandes potencias. En el caso de las OMP, por ejemplo, el Secretario General se limita a endosar las tendencias actuales para su despliegue y operación, mismas que ya han sido enunciadas. Sin embargo, resulta muy claro que a fin de que dicha reforma redunde en el

fortalecimiento de la Organización, será necesario transformar verdaderamente sus estructuras y mecanismos.

Las observaciones hechas en el presente capítulo, realizadas desde México y partiendo de la base de nuestra tradición pacifista como Estado y de nuestros principios de política exterior, distan mucho de constituir una propuesta integral y completa sobre el sistema de seguridad colectiva multilateral que todos deseamos. Sin embargo, esperamos que los señalamientos aquí realizados resulten de utilidad en los ejercicios de reflexión sobre la paz y la seguridad internacionales, tan de moda ahora que el siglo XX llega a su fin y la necesidad de un orden internacional justo y estable, que privilegie la paz y el desarrollo de los pueblos, se hace cada vez más evidente.

**Epílogo:**  
**Entre Kosovo y Timor Oriental: El conflicto y su disfraz de paz.**

*Escribo estas últimas líneas cuando acaba de caer en manos de los serbios el enclave musulmán de Srebrenica, otrora "zona de seguridad" resguardada por las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Ante la desesperanza de una población condenada a huir, no podemos sino constatar, una vez más, que la democracia y los derechos humanos no pueden imponerse desde afuera, ni siquiera con la fuerza de la Alianza Atlántica.*

*Juan Manuel Gómez Robledo, 1992.*

Fue una tarde blanca y fría en la cosmopolita ciudad de Ottawa cuando conocí a Bella. Aquella mujer de 22 años parecía haber envejecido súbitamente. Teníamos casi la misma edad, pero ella ya no compartía mis pretensiones y mi inconsciencia.

Bella me contó sobre el lugar del que venía, una pequeña isla en el sur del Océano Índico. Un lugar que no había conocido paz desde 1975, y cuyo nombre parecía evocar lo inexistente, y lo inexistente era la violencia, la represión, el desamparo.

A su edad, Bella había visto morir a sus padres y a sus hermanos a manos de un ejército invasor. Se había visto precisada a empuñar las armas para defender su vida. Había sufrido vejaciones inimaginables, y todo por mantener la fe en un concepto: Independencia, que para Bella y su pueblo significaba libertad.

Era el otoño de 1996 y Bella me habló de su pueblo guerrero, que no se rendía. Fue la primera vez que escuché el nombre de ese sitio, que vivía en agonía desde hacía más de veinte años. Bella me hablaba de Timor Oriental.

Hoy, en septiembre de 1999, el mundo se deleita somnoliento con las matanzas y atracos que ocurren en el hogar de Bella. Hoy, todos contemplamos paralizados los incoherentes métodos de nuestro sistema de seguridad colectiva. Hoy, la Organización de las Naciones Unidas se muestra tal cual es a los ojos del mundo, y lo que vemos no es sino una pesada maquinaria que trabaja en beneficio de los dueños del poder, que ya ni siquiera son los miembros permanentes de su Consejo de Seguridad, sino los integrantes de ese privilegiado club que todos conocemos como el Grupo de los 8, incluida Rusia<sup>155</sup>.

En efecto, las recientes experiencias de Timor Oriental, al igual que las de Kosovo, son muestras tangibles y vivas de la concreción de las tendencias de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en este fin de siglo - de las que hemos hablado en los Capítulos 3 y 4 del presente trabajo -, así como del papel que las grandes potencias han asignado a la Organización de las Naciones Unidas en el sistema de seguridad colectiva multilateral.

Después de los múltiples experimentos de la década de los 90 en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en lugares como América Central, la región africana de los Grandes Lagos e incluso la península de los Balcanes, la respuesta que las grandes potencias han dado a las crisis de Kosovo y Timor no resulta en absoluto sorprendente, pues corresponde al sistema de seguridad colectiva multilateral de fin de siglo, en el que las potencias actúan concertada pero arbitrariamente imponiendo soluciones y utilizando a las Naciones Unidas - junto con varias organizaciones regionales que cada vez adquieren mayor fuerza - como la instancia ejecutora, y a veces legitimadora - de las mismas, olvidando su carácter de centro de conciliación y adopción de decisiones de la sociedad de naciones en su conjunto.

---

<sup>155</sup> Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Rusia.

¿Qué es lo que ha sucedido en Kosovo y Timor? Si bien cada uno de estos conflictos presenta particularidades, es posible tratarlos de manera conjunta, al constituir ambos las primeras manifestaciones institucionalizadas del sistema de seguridad colectiva de que hablamos.

Tanto Kosovo como Timor experimentaron turbulencias internas desde hace más de 20 años, relacionadas con la identidad nacional, la lucha por el poder político y el subdesarrollo. Tales turbulencias fueron atizadas por Occidente a lo largo de la historia<sup>156</sup>, aunque siempre se tuvo cuidado de no dejarlas estallar, y de que la prensa no diera gran cobertura a los acontecimientos. Eran los tiempos de la Guerra Fría.

Tanto Kosovo como Timor fueron "descubiertos" tardíamente por la autodenominada comunidad internacional (que no es otra cosa sino el conjunto de países con mayor poder decisorio a nivel internacional) cuando sus respectivas turbulencias hubieron estallado, cuando las muertes de sus habitantes - constantes, e incluso masivas desde hacía mucho tiempo - comenzaron a adquirir tintes genocidas. En ambos casos, la comunidad internacional respondió con la misma torpeza y lentitud que en ocasión de conflictos similares, como los de Somalia, Rwanda, la República Democrática del Congo y la propia península de los Balcanes, luego del desmoronamiento de Yugoslavia tras la muerte de Tito.

---

<sup>156</sup> Los violentos embates de Europa y Estados Unidos sobre la ex Yugoslavia, motivados por claros intereses económicos y políticos (como la posición geográfica de la las Repúblicas Balcánicas), es evidente desde hace más de una década.

Timor Oriental, por su parte, no ha conocido paz en más de 20 años. Tras invadir el territorio timorense en 1975, Indonesia impuso a sus habitantes un régimen de terror que aniquiló a más de 20, 000 personas. En aquel tiempo el ejército indonesio celebraba contratos millonarios con Estados Unidos para adquirir armamento. Sus soldados eran entrenados en escuelas militares estadounidenses, donde aprendieron técnicas de guerra de guerrilla y terrorismo. Hoy muchos de esos soldados forman parte de las milicias que han aterrorizado a la población timorense los últimos meses, en ocasión del referéndum organizado por la ONU, para evitar que el territorio adquiera la independencia. Australia, que en estos días clama su interés en la protección del pueblo timorense, explotó ventajosamente el petróleo de su territorio durante mucho tiempo, tras firmar un tratado con Indonesia en 1989. Hoy, las reservas petroleras comienzan a agotarse, e Indonesia ya no resulta una contraparte atractiva, debido a sus múltiples problemas internos. Tal vez, entonces, sea mejor para Australia, intentar celebrar acuerdos directamente con un Gobierno Timorense. Ver Noam Chomsky, "Why Americans should care about East Timor", en *Mother Jones*, Washington, 1999. [www.mojo.com](http://www.mojo.com)

En ambos casos se permitió el atropello durante muchos días, alentándose mediante tibias declaraciones de los líderes mundiales y de los dirigentes de las organizaciones internacionales. Nuestro buen Kofi Annan ganó experiencia en la pronunciación de discursos de paz. En ambos casos la comunidad internacional respondió mediante la imposición de soluciones, sin haber agotado la búsqueda de acuerdos por la vía pacífica de conformidad con el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

En ambos casos, la ONU ha sido relegada a segundo término en el desempeño de funciones de mantenimiento - e imposición - de la paz. Es más, por primera vez en la historia, ni la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK), ni la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (MINUTO)<sup>157</sup> son identificadas como "operaciones de mantenimiento de la paz", en un intento del Secretario General y el Consejo de Seguridad por conjurar los efectos negativos de dicho apelativo entre la prensa y la opinión pública internacionales; aunque paulatinamente se comienza a manejar el término en el tratamiento de ambos casos, una vez que la comunidad internacional en su conjunto ha salido del estupor inicial ante las masacres en ambos sitios y ha comenzado a ver los dos problemas como parte de la cotidianidad mundial, situación que, como ya hemos visto, generalmente acompaña los despliegues de las OMP.

De conformidad con la actual división del trabajo entre la ONU y las organizaciones regionales y otros actores, dichas labores son desempeñadas por entidades consideradas más aptas para ello, a las que se les otorgan mayores recursos. Así, una vez concluida su campaña de exterminio militar en contra del régimen de Milosevich, desplegada ilegítima e ilegalmente sin haber tomado en cuenta a Naciones Unidas, la OTAN ha desplegado - esta vez por "mandato" del Consejo de Seguridad - una Fuerza de Mantenimiento de la Paz en Kosovo (KFOR por sus siglas en inglés), que se encarga del patrullaje militar de la zona, la

---

<sup>157</sup> Para las actividades de mantenimiento de la paz y de Naciones Unidas en Kosovo, ver Resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad (S/RES/1244, del 10 de junio de 1999). Para las actividades de Naciones Unidas en Timor Oriental ver resoluciones 1257 (1999) y 1262 (1999) del Consejo de Seguridad (S/RES/1257, de 3 de agosto de 1999 y S/RES/1262, de 27 de agosto de 1999). Sobre la coalición de Estados miembros para el mantenimiento de la paz en Timor Oriental, ver resolución 1264 (1999) del Consejo de Seguridad. (S/RES/ 1264, de 15 de septiembre de 1999).



desmilitarización y desmovilización de excombatientes, el desarme y el mantenimiento del orden.

En Timor, una coalición de Estados interesados, bajo el comando de Australia, se encarga de mantener el orden y evitar que continúen las masacres de timorenses a manos de las milicias indonesias. Cuando la paz haya sido impuesta, esta coalición transferirá sus funciones a una Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, tal y como ha sucedido en los casos de Sierra Leona y República Centroafricana<sup>158</sup>.

Ambas fuerzas de paz trabajan bajo el mandato del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, lo que les garantiza *a priori* el uso de la fuerza en caso de considerarlo necesario. Evidentemente, tal disposición resulta muy cómoda para los Estados que han aportado contingentes, si bien añade un elemento de tensión a las situaciones que se pretende aliviar.

En completa congruencia con las tendencias observadas en sus misiones pasadas, la ONU desempeña amplias funciones de carácter casi completamente civil, si bien en ambos casos cuenta con unidades de policía civil internacional que realizan actividades de mantenimiento del orden, asistencia a las fuerzas de paz, y formación de nuevas policías nacionales para ambos lugares. Tanto en Kosovo como en Timor, la Organización ha adquirido facultades para desempeñar todas las actividades propias de la administración pública de un Estado, desde la procuración de justicia, la organización de consultas populares (referéndum para Timor y elecciones para Kosovo), la observancia del respeto de los derechos humanos, la formación de instituciones públicas, la reconstrucción económica, sin olvidarse de la tradicional y, esta si necesaria, asistencia humanitaria.

Tales funciones no constituyen elementos novedosos en la historia del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, pero no por ello son legales y legítimas. Una vez más, en Kosovo y Timor nos encontramos frente a dos flagrantes casos de

---

<sup>158</sup> Ver Capítulo 3 del presente trabajo.

intervencionismo, bajo el cobijo jurídico de siglas que involucran a Naciones Unidas. Una vez más, ciertos Estados poderosos violan, mediante la ONU, varios principios reconocidos de derecho internacional, como el respeto a la soberanía de los Estados; violan también los principios que deben regir a las OMP de Naciones Unidas, como el consentimiento de todas las partes involucradas en el conflicto. ¿O es que por no ostentar el nombre de "operaciones de mantenimiento de la paz" no deben ser regidas por ningún principio?

*Si las actividades de Naciones Unidas y de los ejecutores del Capítulo VII para los casos de Timor Oriental y Kosovo tuvieran efectos positivos en términos de paz y seguridad internacionales, poco habría que decir sobre ellas, salvo congratularnos. Sin embargo, las acciones que están fincadas en el ejercicio del poder sin tomar en cuenta las reglas básicas para la convivencia internacional no pueden ser verdaderamente efectivas.*

En Kosovo, los albaneses aniquilan a serbios y a gitanos. El Ejército de Liberación de Kosovo incuba una nueva revuelta, una vez que la ONU y la OTAN le han concedido, asombrosamente, la oportunidad de erigirse en Fuerza Civil de Emergencia, y por tanto, puesto en posición de volver a obtener medios para hacer la guerra. En el resto de la ex Yugoslavia se gestan nuevas crisis, resultado de la inconsciencia de Occidente cuando formuló sus planes de paz para los Balcanes, hace casi 10 años. En Timor, las milicias indonesias no olvidan. Los timorenses están dispuestos a vengar la muerte de sus hermanos. Otras islas comienzan a pensar en la independencia.

En el resto del mundo se profundizan más y más problemas, atendidos o no por Naciones Unidas, o por los organismos regionales que comienzan a desplazarla. Afganistán, Daguestán, los Grandes Lagos africanos, Sri Lanka, Colombia, incluso Chiapas en México.

Y las grandes potencias parecen no darse cuenta de lo errado de su sistema de seguridad colectiva, que utiliza a Naciones Unidas arbitrariamente, bien convirtiéndola en una entidad casi inexistente, bien disfrazándola de gobierno mundial.

En el corto plazo, ese sistema beneficia los bolsillos de los dueños del complejo industrial - militar, hoy transnacional, y deleita a los líderes políticos que fincan el bienestar de sus votantes en la desgracia de los pueblos del mundo, pero en algún momento dejará de ser viable, porque genera inestabilidad, y la inestabilidad ocasiona ruptura y destrucción.

Se hace, pues, necesario, trabajar seriamente en la búsqueda de un verdadero sistema de seguridad colectiva multilateral, que privilegie la acción concertada de los Estados en el marco de la ONU, que respete los principios de derecho internacional, que garantice la estabilidad mundial como premisa para el desarrollo de todos los pueblos. Es necesario, porque el tiempo se agota.

"Por mi raza hablará el espíritu".

Ciudad de México, octubre de 1999.

## **Fuentes documentales:**

### **1. Bibliografía:**

1. Annan, Kofi; **Renovando las Naciones Unidas: Un Programa para la Reforma.** Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1997, 102 pp.
2. Boutros-Ghali, Boutros; **Memoria sobre la labor de la Organización en el año del cincuentenario.** Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, 403 pp.
3. Boutros-Ghali, Boutros; **Un Programa de Paz.** Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1992, 57 pp.
4. Boutros-Ghali, Boutros; **Suplemento a Un Programa de Paz,** Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, 27 pp.
5. Brown, Lester R.; **El Estado del mundo. 1989,** Grupo Editor Latinoamericano, col. Estudios políticos y sociales, Buenos Aires, 1989, pp. 225-258.
6. Calduch Cervera, Rafael; **Dinámica de la sociedad internacional.** Centro de Estudios Ramón Aceres, Madrid, 1993, pp. 403 - 461.
7. Castañeda, Jorge; **México y el orden internacional en Obras Completas I.** El Colegio de México - Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/SRE, México, 1995, pp. 35-267.
8. Castañeda, Jorge; **Valor jurídico de las resoluciones de las Naciones Unidas en Obras Completas I.** El Colegio de México - Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos/SRE, México, 1995, pp. 347-403.
9. Childers, Erskine (comp.); **Challenges to the United Nations. Building a safer world.** Catholic Institute for International Relations - St. Martin's Press, Londres, 1994, pp. 1 - 11, 135 - 175.
10. CICR; **Simposio sobre acción humanitaria y operaciones de mantenimiento de la paz. (Ginebra, 22 - 24 de junio de 1994).** Informe. Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra, 1994, 117 pp.
11. Clements, Kevin & Christine Wilson (ed.); **UN Peacekeeping at the Crossroads.** Peace Research Centre - Research School of Pacific and Asian Studies, Australian National University, Canberra, 1994, 74 pp.
12. **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,** art. 89, fracción X, Ediciones Delma, México, 1997, p. 48 - 49.

13. Diethelm, Robert; **Die Schweiz und friedensherhaltende Operationen 1920 – 1995**. Paul Haupt Verlag, Berna, 1997. Página electrónica: [www.fib.ethz.ch/pko/intro.html](http://www.fib.ethz.ch/pko/intro.html)
14. Fisas, Vicenc; **El desafío de las Naciones Unidas ante el mundo en crisis. La reforma de la Organización de las Naciones Unidas y el futuro de los "cascos azules"**. Icaria - Seminario de Investigación para la paz del Centro Pignatelli de Zaragoza, Barcelona, 1994, pp. 1 - 143.
15. Guy, James John; **People, politics and government. Political science: a canadian perspective**. Maxwell Macmillan, Don Hills, Ontario, Segunda edición, 1990, pp. 387-431.
16. Hernández-Vela Salgado, Edmundo; **Diccionario de política internacional**. Porrúa, México, Quinta Edición, 1999, 817 pp.
17. IPA; **Peacemaking and peacekeeping for the Next Century / Report of the 25<sup>th</sup> Vienna Seminar**. International Peace Academy - Gobierno de Austria, Viena, 2 - 4 de marzo de 1995, 96 pp.
18. IPA; **Seminar on Peacekeeping and peacemaking. Report**. International Peace Academy, Pocantico Center - Nueva York, 3 - 8 septiembre, 1996, 32 pp.
19. IPA; **Seminar on Peacekeeping and peacemaking. Report**. International Peace Academy, Pocantico Center - Nueva York, 15 - 21 julio, 1997, 22 pp.
20. Jacobsen, Carl *et al* (ed.); **World security. The new challenge**. Canadian Pugwash Group, Toronto, 1994, pp. 96 - 124.
21. Jam Osmańczyk, Edmund; **The Encyclopedia of the United Nations and International Agreements**. Talyor & Francis, Nueva York, 1990, p. 110.
22. Krippendorff, Carl; **Las relaciones internacionales como ciencia. Introducción**. Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp. 87-111.
23. Minear, Larry & Philippe Guillot; **Soldiers to the rescue: Humanitarian lessons from Rwanda**. Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies/Brown University – OCDE, París, 1996, 200 pp.
24. Ministros de Defensa Nórdicos; **Nordic UN. Tactical manual**. NORDSAMFN, Turku, Finlanda, 1993, volumen 1, 215 pp.
25. Montaña, Jorge; **Las Naciones Unidas y el orden mundial. 1945-1992**. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, pp. 9 - 26, 133 - 139.

26. New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, **United Nations Handbook 1998**, Ministry of Foreign Affairs and Trade, Wellington, 1988, p. 66.
27. ONU; **ABC de las Naciones Unidas**. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, 341 pp.
28. ONU; **Carta de las Naciones Unidas**. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, 57 pp.
29. ONU - Royal Danish Defence College: **Final report of the Nordic/UN Peacekeeping Senior Management Seminar**. Departamento de Operaciones de la Paz - Colegio Real de Defensa de Dinamarca, Copenhague - Nueva York, 1997, 77 pp.
30. ONU; **The blue helmets. A review of United Nations Peace - keeping**. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, Segunda Edición, 1990, 480 pp.
31. Pellicer, Olga (comp.); **Las Naciones Unidas hoy: visión de México**. SRE.- FCE, México, 1994, pp. 7 - 52, 124 - 173.
32. Pellicer, Olga; **Las Naciones Unidas en su 50 aniversario**. SRE - IMRED, México, 1995, pp. 5 - 46, 64 - 80, 116 - 138.
33. Seara Vázquez, Modesto (comp.); **Las Naciones Unidas a los cincuenta años**. Fondo de Cultura Económica, México, 1995, 456 pp.
34. Silva Michelena, José Antonio; **Política y bloques de poder. Crisis en el sistema internacional, Siglo XXI**, México, Décima edición, 1994, pp. 13 - 32.
35. SRE, **México en las Naciones Unidas**, Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 1986, 424 pp.
36. Tesón, Fernando, **Humanitarian intervention. An inquiry into law and morality**, Transnational Publishers, Nueva York, 1988, 272 pp.
37. Weiss, Thomas G., David P. Forsythe & Roger A. Coate; **The United Nations and changing world politics**, Westview Press, Boulder, Colorado, 1994, pp. 1 - 99.
38. Yoder, Amos; **The evolution of the UN System**. Taylor & Francis, s/l, Segunda Edición, 1993, pp. 1 - 90.

## 2. Hemerografía.

39. Belongov, Aleksandr M.; "Soviet peace-keeping proposals" en *Survival*. Vol. XXXII, No. 3, mayo-junio de 1990, pp. 206-211.
40. Boyce, James K. & Manuel Paston Jr.; "Can International Institutions help prevent conflict?" en *World Policy Journal*. Londres, No. 2, verano 1998, pp. 42 - 49.
41. Bremner, J.S. and M. Hache, "A canadian perspective on peacekeeping", *FORUM. Journal of the Conference of Defense Associations Institute*, Synergistic Publications, Markham, Ontario, vol. 8, no. 3, junio de 1993, pp. 27 - 32.
42. Frechette, Louise; "Future shape of UN peacekeeping hard to predict" en *FORUM. Journal of the Conference of Defense Associations Institute*. Synergistic Publications, Markham, Ontario, vol. 8, no. 3, junio de 1993, pp. 21 - 26.
43. González, Mónica; "El mito del orden mundial", en *Relaciones Internacionales*. Centro de Relaciones Internacionales, FCPyS, UNAM, México, No. 68, México, Octubre-diciembre de 1995, pp. 47-55.
44. Gorbachov, Mijail; "¿Necesitamos a las Naciones Unidas?" en *Reforma*. México, viernes 16 de julio de 1999, p. 31 A.
45. Hernández-Vela Salgado, Edmundo; "Las Naciones Unidas en la encrucijada: ¿cambio o regresión?" en *Revista Universidad de México*. UNAM, México, No. 487, agosto 1991, pp. 21-26.
46. Hernández-Vela Salgado, Edmundo; "El orden internacional en un mundo incierto", en *Relaciones Internacionales*. Centro de Relaciones Internacionales FCPyS, UNAM, México, Octubre-diciembre de 1995. No. 68, pp 41-46.
47. Ojeda, Mario; "El orden internacional a fines del siglo XX", en *Revista Universidad de México*. UNAM, México, No. 487, agosto 1991, pp. 17-18.
48. ONU; *Trabajo en Progreso*. Universidad de las Naciones Unidas, Naciones Unidas, Tokio, vol. 14, no. 3, junio de 1995, 10 pp.
49. ONU; *United Nations Chronicle*. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, vol. XXV, no. 3, 1998, 80 pp.
50. Pellicer, Olga, "Successes and weaknesses of recent United Nations operations in the field of international security" en *International Social Science Journal*, Blackwell Publishers/UNESCO, Londres, vol. XLVII, No. 2, junio de 1995, pp. 305 - 314.

51. Pellícer, Olga, "El papel de la ONU en el mantenimiento de la paz. Perspectivas para los noventa" en *Revista Universidad de México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, No. 487, agosto 1991, pp. 31-32.
52. Prager, Karsten, "The limits of peacekeeping", *Time international. The United Nations at 50: Anniversary Issue – Reform or Die?*, Time Inc., Nueva York, vol. 146, no. 17, 23 de octubre de 1995, pp. 26-32.
53. Torrelli, Maurice; "¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?" en *Revista Internacional de la Cruz Roja*. CICR, Ginebra, 1992, pp. 245 – 266.
54. UNIDIR, *UNIDIR Newsletter No. 39: Disarmament and security: The past decade*. UNIDIR, Ginebra, 1999, pp. 42 – 45.
55. Vitanovic, Slobodan; "Polivalencia y ambigüedad de la idea de paz en el mundo actual" en *Cuadernos Americanos*. México, No. 71, septiembre - octubre de 1998, pp. 152 - 159.

### 3. Documentos

56. Bárcena Coqui, Martha; *¿Cuál es el futuro de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz?* SRE - IMRED; México, Inédito, 1999, 52 pp.
57. Gómez Oliver, Mabel; *Operaciones para el Mantenimiento de la Paz*. Ponencia presentada ante el Grupo de Asuntos Multilaterales (GAM) de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 22 de mayo de 1997, 12 pp.
58. Medel García, Miriam Gabriela, *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: nueva cara del intervencionismo militar de las grandes potencias*. Ponencia presentada en el II Encuentro Nacional de Estudiantes en Asuntos Internacionales de la Coordinación de Estudiantes - Asociación Mexicana de Estudios Internacionales, celebrado los días 29, 30 y 31 de mayo de 1997 en la Unidad de Congresos del Centro Médico Siglo XXI, México, 6 pp.
59. ONU; *Las causas del conflicto y la promoción de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*. Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, Nueva York, 16 de abril de 1998.
60. ONU; *Acta taquigráfica de la cumbre del Consejo de Seguridad*. Naciones Unidas, Nueva York, 10 de febrero de 1998, 147 pp. (documento oficial S/PV. 30460).
61. ONU; *Declaración final de la Comisión Palme sobre cuestiones de desarme y seguridad*. Naciones Unidas, Nueva York, 24 de mayo de 1989, 22 pp. (documento oficial A/44/293 y S/20653)



62. ONU; **Funciones y organización del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz - Manual de Organización**. Secretaría, Naciones Unidas, Nueva York, 22 de marzo de 1995, 13 pp.
63. ONU; **General Guidelines for Peacekeeping Operations**. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Naciones Unidas, Nueva York, octubre de 1995, 27 pp.
64. ONU; **Las Naciones Unidas y el Mantenimiento de la Paz**. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1997, 69 pp.
65. ONU; **Peacekeeping Operations**. ~~Departamento de~~ Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1999. [www.un.org/Depts/dpko](http://www.un.org/Depts/dpko)
66. ONU; **Resolución 49/37 "Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos"**. Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York, 1994, 10 pp.
67. ONU; **United Nations Peace Missions. 1997 Year in Review**. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1998, p. 13.
68. ONU; **UN PEACEKEEPING: Some questions and answers**. Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1988. [www.un.org/Depts/pko/faq.htm](http://www.un.org/Depts/pko/faq.htm)
69. ONU; **Update briefing on Standby Arrangements System – 1998, "In the service of peace"**. Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Naciones Unidas, Nueva York, 1998, 7 pp.
70. Puente Ordorica, Guillermo, **La utilización de Fuerzas multinacionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales**, Inédito, México, 1997, 5 pp.
71. SRE; **Lineamientos que deberán normar la participación de México en el período de sesiones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz correspondiente a 1993**. Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas - Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, 10 pp.
72. SRE; **Tarjeta informativa. Participación de México en las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz: el caso de ONUSAL**. Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas - Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995, 2 pp.
73. SRE; **Informe de la Delegación de México que participó en el Período sustantivo de sesiones del Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz correspondiente a 1997. Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas**, Nueva York, 1997, 9 pp. y anexos.

74. SRE; **Informe de la Delegación de México que participó en el período sustantivo de sesiones del Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz correspondiente a 1999.** Misión Permanente de México ante la Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, 1999, 11 pp. y anexos.

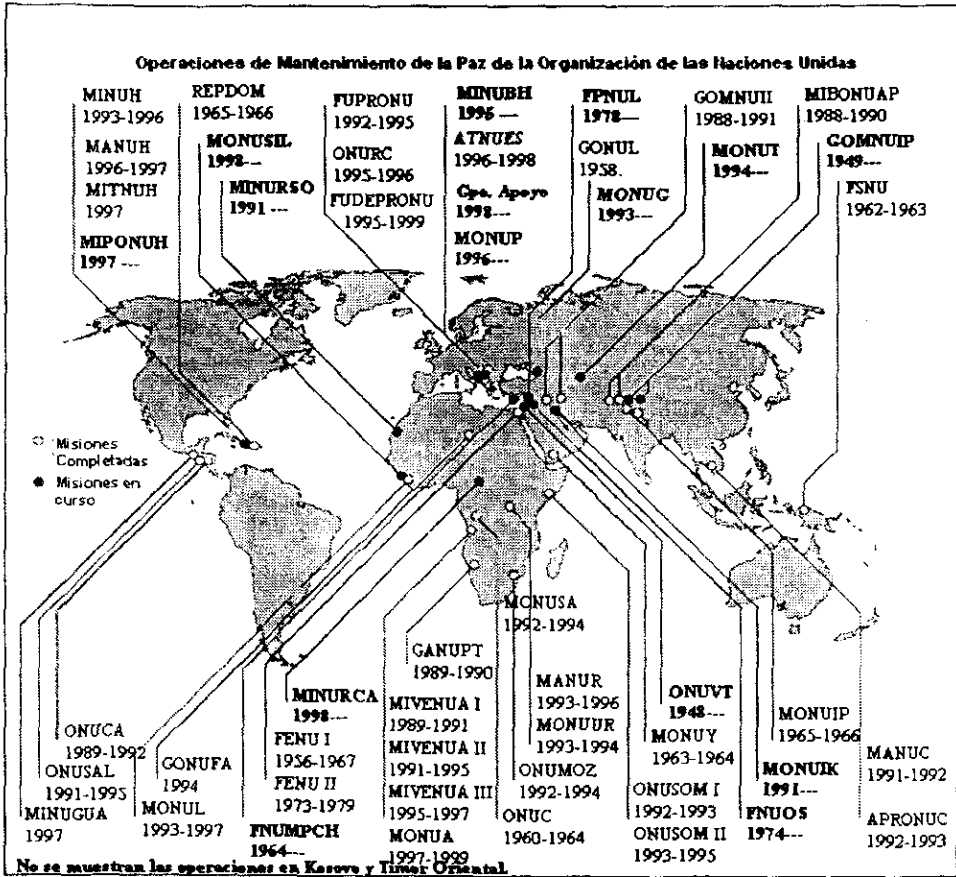
#### **4. Tesis profesionales**

75. Reyna Mota, Rosa; **Actividades de la Organización de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz. El caso del Consejo de Seguridad.** UNAM - FCPyS (Relaciones Internacionales), México, 1995, pp. 17 - 54.
76. Valdés Cuanalá, José Manuel; **La seguridad colectiva en la comunidad internacional.** UNAM - Facultad de Derecho, México, 1988, pp. 32 - 39, 46 - 114.

# ANEXOS

# Anexo I

## Mapa de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización de las Naciones Unidas 1948-1999



Naciones Unidas  
Marzo de 1999

Departamento de Información Pública  
Sección Cartográfica  
Edición Miriam Gabriela Medel García - 1999.

## Anexo II

### Funciones desempeñadas por las OMP de Naciones Unidas

**Clave:**

1	Supervisión de tregua, monitoreo de cese al fuego, observación militar.
2	Desmilitarización y reintegración.
3	Desarme.
4	Asistencia humanitaria.
5	Asistencia electoral.
6	Observancia del respeto a los derechos humanos.
7	Policía civil.
8	Remoción de minas terrestres antipersonales.
9	Cooperación con organizaciones regionales.

**Operaciones:**

Símbolo	Nombre	Duración	Ámbito	Clave
ONUVT	Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina	Junio 1948 - - - -	Internacional	1
GOMNUF	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán	Enero 1955		
FENU I	Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (Medio Oriente)	Noviembre 1956 - junio 1967	Internacional	1
GONLU	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Líbano	Junio 1958		
ONUC	Operación de las Naciones Unidas en el Congo	Julio 1960 - junio 1964	Interno	1/4
UNSM	Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental	Septiembre 1962		

MONUY	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen	Julio 1963 - septiembre 1964	- Internacional	1
ENUSFOR	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre	Marzo 1964	- Internacional	1
REPDOM	Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana	Mayo 1965 - octubre 1966	- Interno	1
MONUP	Misión de Observación de las Naciones Unidas para India y Pakistán	Septiembre 1965 - marzo 1966	- Internacional	1
FENU II	Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (Medio Oriente)	Octubre 1973 - julio 1979	- Internacional	1
FNUS	Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (Alturas del Golan)	Diciembre 1973	- Internacional	1
FPNUL	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Libano	Marzo 1978 - - -	- Internacional	1/4
MISIONUAF	Misión de Buenos Oficios de Naciones Unidas en Afganistán	Marzo 1980	- Interno	1
GOMNUII	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para Irán e Iraq	Agosto 1988 - febrero 1991	- Internacional	1
MIVENGA I	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola	Enero 1989 - 1991	- Internacional	1
GANUPT	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición (Namibia)	Abril 1989 - marzo 1990	- Interno	1/2/4/5/6/7/8
ONUCA	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica	Noviembre 1990 - agosto 1992	- Internacional	1
MONUIK	Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq y Kuwait	Abril 1991 - - -	- Internacional	1
MIVENGA II	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II	Junio 1991 - febrero 1992	- Internacional	1
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador	Julio 1991 - abril 1995	- Interno	1/2/3/4/5/6/7/8
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el Referendum del Sahara Occidental	Abril 1991	- Internacional	1
MANUC	Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya	Octubre 1991 - marzo 1992	- Interno	1/8

	Operación de las Naciones Unidas (Golfo-álava)	Marzo 1992 - diciembre 1993		
<b>APRONUC</b>	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya	Marzo 1992 - septiembre 1993	<b>Interno</b>	1/2/3/4/5/6/7/8
	Operación de las Naciones Unidas en Somalia I			
<b>MONUSA</b>	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica	Agosto 1992 - mayo 1994	<b>Interno</b>	1/5
	Operación de las Naciones Unidas en Mozambique			
<b>ONUSOM II</b>	Operación de las Naciones Unidas en Somalia II	Marzo 1993 - marzo 1995	<b>Interno</b>	1/3/4/6/7/8/9
	Operación de las Naciones Unidas en Noruega			
<b>MONUG</b>	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia	Agosto 1993 - - -	<b>Interno</b>	1/6/8/9
	Operación de las Naciones Unidas en Haití			
<b>MINUH</b>	Misión de las Naciones Unidas en Haití	Septiembre 1993 - junio 1996	<b>Interno</b>	5/6/7/9
	Operación de las Naciones Unidas en Ruanda			
<b>GONUFA</b>	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou (Chad/Libia)	Mayo - junio 1994	<b>Internacional</b>	1
	Operación de las Naciones Unidas en Libia			
<b>MIVENUA III</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III	Febrero 1995 - junio 1997	<b>Interno</b>	1/2/3/4/6/7/8
	Operación de las Naciones Unidas en El Salvador			
<b>FUDEPRONU</b>	Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas	Marzo 1995 - febrero 1999	<b>Interno</b>	1/7
	Operación de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina	Diciembre 1995 -		

<b>ATNUES</b>	Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (Croacia)	Enero 1996 - enero 1998	Interno	1/3/4/5/6/7/8
<b>MANUH</b>	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití	Julio 1996 - julio 1997	Interno	6/7
<b>MONUA</b>	Misión de Observación de las Naciones Unidas en Angola	Julio 1997 - 1999	Interno	1/2/3/4/6/7/8
<b>MIPONUH</b>	Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití	Diciembre 1997 -	Interno	6/7
<b>MINURCA</b>	Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana	Marzo 1998 - - -	Interno	3/5/6/7

Miriam Gabriela Model García / Octubre 1999