

MÉXICO Y AMÉRICA LATINA
ANTE LAS OPERACIONES DE
MANTENIMIENTO
DE LA PAZ

MÉXICO Y AMÉRICA LATINA
ANTE LAS OPERACIONES DE
MANTENIMIENTO
DE LA PAZ

**Comisión de Relaciones Exteriores
América Latina y el Caribe**

SENADO DE LA REPÚBLICA

Primera edición, diciembre de 2001
© 2001 Senado de la República

Impreso y hecho en Monterrey, México
Printed and made in Monterrey, México

Senado de la República LVIII Legislatura

Comisión de Relaciones Exteriores
América Latina y el Caribe

Presidenta

Cecilia Romero Castillo

Secretarios

Héctor Michel Camarena

Antonio Soto Sánchez

Integrantes

Marco Antonio Adame Castillo

Ricardo Gerardo Higuera

José Antonio Hagenbeck

Addy Joaquín Coldwell

Silvia Hernández Enríquez

Ramón Mota Sánchez

Secretaria Técnica

Gabriela Garduza Estrada

Coordinación del Proyecto

Alejandro Díaz Pérez Duarte

Deborah Ruiz Verduzco

Índice

Presentación	7
Cecilia Romero Castillo Presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe del Senado de la República	
Prólogo	13
Gustavo Iruegas Subsecretario para América Latina y el Caribe Secretaría de Relaciones Exteriores	
El futuro de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el nuevo contexto internacional	19
Martha Bárcena Coqui Secretaría de Relaciones Exteriores/Universidad Iberoamericana	
Seguridad colectiva y Naciones Unidas	91
Alonso Gómez-Robledo Verduzco Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México	
Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Política Exterior de México	99
Sergio González Gálvez Embajador Emérito	
Las Fuerzas Armadas en México y su participación en el exterior	107
Luis Garfias Magaña General DEM Comisión Especial de Estudio para las Fuerzas Armadas Partido de la Revolución Democrática	

Recuento de la participación de Argentina en Operaciones de Mantenimiento de la Paz Oscar Guillermo Galié Embajador de la República de Argentina en México	115
Compromiso de Chile en la paz y estabilidad mundiales Luis Maira Aguirre Embajador de la República de Chile en México	125
Uruguay y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz Samuel Lichtensztein Embajador de la República Oriental del Uruguay en México	133
Anexos	
I. Contribuciones de Personal en Operaciones de Mantenimiento de la Paz	143
II. Bibliografía y sitios en Internet recomendados	147
III. Glosario de términos relacionados	153

Presentación

En enero de 2001 la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe del Senado de la República organizó el foro “México y América Latina ante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz” a fin de proporcionar, tanto a legisladores como al cuerpo profesional de apoyo legislativo, información y elementos de análisis sobre un tema que comenzaba a ser de interés para la opinión pública, desde donde surgían voces a favor y en contra, así como interrogantes sobre el origen, legitimidad y viabilidad de las OMP.

Por la actualidad del tema, el interés que despertó el foro y la calidad de las intervenciones de los panelistas invitados, la Comisión decidió coordinar esta publicación y así contribuir a la difusión del conocimiento sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, su historia, legitimidad, inconvenientes y beneficios, al tiempo que se registra la participación de algunos países latinoamericanos en ellas.

De dos años a la fecha, la dinámica mundial se ha transformado, al igual que la de nuestro país y sus instituciones de Gobierno, destacando un proceso evolutivo que aún no concluye, al interior del Congreso mexicano. Paralelamente, el avance de la consolidación democrática, que plantea retos para la sociedad y quienes la gobiernan, ha replanteado conceptos tradicionales de las relaciones internacionales como la soberanía y los derechos humanos, a la vez que nuevos temas aparecen en el escenario, estableciendo desafíos al derecho internacional que ha de regirlos.

Los ataques terroristas perpetrados en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001 y sus repercusiones, han redefinido las relacio-

nes de poder entre los actores internacionales, las prioridades de los Estados y nuevos esquemas de cooperación internacional que garanticen la paz y seguridad en el orbe.

Para el caso de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la iniciada a partir de la intervención estadounidense en Afganistán inaugura escenarios y perspectivas inéditas para la Organización de las Naciones Unidas.

Los artículos que conforman esta obra fueron escritos antes de los acontecimientos del 11 de septiembre y del ingreso de México como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Indudablemente, el contenido de esta obra ayudará al lector a comprender los temas que se abordarán en este órgano y las decisiones que se adoptarán, sentando un precedente a nuevas áreas del derecho internacional público.

La conferencia inicial es la presentación del tema realizada por una de las personas que más han estudiado las OMP en México, la Ministra Martha Bárcena, quien ofrece una detallada exposición sobre lo que son las OMP en sus distintas variantes, explicando el origen de su mandato, resultados y evolución. En su documento, la doctora Bárcena expone cómo las OMP, de ser básicamente operaciones militares, han llegado a incluir actividades de apoyo civil para diferentes eventos, desde electorales y humanitarios hasta judiciales y de vigilancia del respeto a los derechos humanos. El mantenimiento de la paz no es más una operación sólo de corte militar, pues tiene que ver con todos los campos de la vida de una nación.

En las ponencias del Embajador Emérito Sergio González Gálvez, el doctor Alonso Gómez-Robledo y el General Luis Garfias Magaña se encuentran las visiones de destacados representantes de los ámbitos diplomático, académico y militar, quienes analizan los factores positivos y negativos que han de tomarse en cuenta al decidir una posible participación de México en Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.

Se mencionan breves experiencias en las que México envió observadores militares, elementos de tropa e incluso policía para contribuir a la solución de controversias fronterizas.

Los panelistas advierten que, antes de desplegar una OMP, conviene fortalecer los mecanismos de solución pacífica de controversias, bien sea a través de una mediación o de la intervención del Secretario General de la ONU. Señalan los riesgos que conllevan el unipolarismo de nuestra relación con Estados Unidos, el incremento de la cooperación militar

con ese país y la aceptación del concepto de *derecho de intervención humanitaria* propuesto por Canadá y Noruega.

En las intervenciones de los señores Embajadores de Argentina, Chile y Uruguay en México encontramos las experiencias de sus respectivos países en OMP. Nos explican con amplitud los principios y razones de Estado por los que dichas naciones decidieron participar en ellas, así como los procesos legales para autorizar envíos de personal. Abordan las dificultades para el cumplimiento exitoso de las misiones, las instituciones que han creado para entrenar a los elementos que mandan al extranjero y en donde preparan también a militares de otros países, tanto en materia de derecho internacional, como de atención a víctimas, vigilancia de derechos humanos y reconstrucción de infraestructura.

Es evidente que los Estados tienen en estos momentos la obligación de contribuir a la paz, la estabilidad y la seguridad mundiales, no sólo por su propia conveniencia, sino por la del mundo entero. Pero cada país decidirá qué papel asume en el cumplimiento de la obligación moral de consolidar la ausencia de hostilidades.

El Embajador Luis Maira precisa que en el caso chileno el balance de la participación, a más de 50 años, es haber construido un consenso en el que, por un lado, existen elementos que enriquecen la formalización de la política exterior y contribuyen, en el sentido ético, al desarrollo de la comunidad internacional y, por otro, abre la posibilidad de corregir los errores y limitantes de las decisiones iniciales.

Esta publicación incluye un cuadro descriptivo de las OMP desplegadas por las Naciones Unidas hasta febrero de 2001, un cuadro analítico de sus funciones, un comparativo de la participación de personal de distintas naciones del mundo, un glosario de términos, así como las fichas de Internet y bibliográficas de referencia.

En el futuro, en el Senado de la República habremos de continuar el análisis y conocimiento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como parte del proceso de formulación de la política exterior de México y de la necesaria generación de nuevos posicionamientos y proyectos de participación de nuestro país en la dinámica mundial.

Senadora Cecilia Romero Castillo

Prólogo

A la luz de la percepción común, las operaciones para el mantenimiento de la paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas suelen asociarse hoy a las crudas imágenes de la guerra, más que a procesos efectivos de pacificación. Con alarmante recurrencia, los “cascos azules” aparecen en Africa, América o Europa para hacer frente a un conflicto armado ahí donde la diplomacia o la política han sido insuficientes o donde el desarrollo ha sido un gran ausente.

Sobre todo en los últimos tiempos, estas operaciones aparecen como un mal necesario, como el costo inevitable de la estabilidad mundial: no son lo mejor que le puede ocurrir a un país pero, sin ellas, la situación podría ser peor.

Lo cierto es que, más allá de su imagen en la opinión pública, la mayor inquietud que producen es la fragilidad del marco jurídico, político e incluso ético en que se inscriben, es decir, la discrecionalidad cada vez mayor con que se han gestado desde la desaparición del esquema de contención bipolar.

Aunque en rigor las OMP surgieron antes de la guerra fría, son producto de la insuficiencia con que nació el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas. Un edificio que nunca acabó de levantarse, precisamente por las grandes asimetrías con que los países vencedores de 1945 quisieron armar la estructura de las relaciones mundiales.

Esos vicios de origen y la carencia de acuerdos políticos produjeron un vacío en el funcionamiento de la ONU que la comunidad internacional no ha podido llenar del todo, debido, principalmente, a que nunca se ha conseguido avanzar con certidumbre en el proceso de democratización

de las Naciones Unidas y, por ende, en el perfeccionamiento del marco legal en que debiera conducirse una comunidad de naciones iguales ante el Derecho.

Se insiste a menudo en que la naturaleza de los conflictos ha cambiado con la propia evolución del mundo mientras que, por el contrario, la consiguiente reforma de la Organización no ha ocurrido. Ahora, se dice, las confrontaciones que ponen en peligro la paz mundial ya no se producen sólo entre las naciones sino también dentro de éstas. Por tanto, se alega que la comunidad organizada debe intervenir por igual en el ámbito internacional y en el orden interno de los países.

Claro está que semejante tendencia no forma parte de un debate teórico, jurídico o académico sino que se trata de una poderosa corriente de acciones y medidas que fortalecen la necesidad de que la ONU actualice, en forma idónea y oportuna, su estructura y procedimientos para convertirse en la institución que demandan las relaciones internacionales en el siglo actual y no solamente para restaurar la visión del mundo que surgió al término de la Segunda Guerra Mundial.

Al respecto, han surgido dos grandes enfoques de ese proceso inevitable de actualización y reforma, y que difícilmente son conciliables. Uno de ellos señala que el mantenimiento de la paz, como concepción activa, impone nuevas responsabilidades a la Organización, que hacen imperativa o la dilución del principio de la soberanía o una subordinación de éste a la necesidad mayor de mantener la estabilidad mundial.

El otro sostiene que las nuevas Naciones Unidas deben producir un orden jurídico que haga posible el desarrollo y por tanto una paz sólida y estable, que inhiba y prevenga conflictos, actuando con soluciones de fondo. En este enfoque, todos los principios que regulan la convivencia internacional, entre ellos subrayadamente el de la soberanía de los Estados, deben fortalecerse.

Es importante señalar que estas posiciones no son estrictamente rígidas ni estáticas: se mueven frecuentemente y aceptan matices. En esa dinámica se inscriben las OMP en la actualidad, de modo que recogen y proyectan el conjunto de contradicciones que se advierten en torno a la preservación de la paz y la seguridad, las grandes cuestiones del desarrollo, la evolución y transformación del Estado contemporáneo y, finalmente, la reforma de las Naciones Unidas en el contexto general de la mundialización.

Sin duda, México deberá participar con una visión propia, pero el escenario previsible no será el predominio de uno u otro enfoque, lo que

parecería imposible ya que, por un lado, la concepción realista que pugna por una redefinición acotada del principio de la soberanía, como *desideratum* manifiesto de unos pocos, encontrará siempre la tenaz oposición de la otra, que promueve la regeneración de principios, pero sin capacidad real de hacerlos valer.

La comunidad internacional tendrá que encontrar el punto intermedio de balance y sensatez política en que se resuelva no lo deseable sino lo efectivamente necesario y posible; es decir, una concepción en que las OMP surjan no como procedimiento regular de las Naciones Unidas sino como medida excepcional, sujeta a principios y normas de Derecho perfectamente establecidos.

El conflicto no debe considerarse regla general sino excepción indeseable de un estado de paz y seguridad de la colectividad mundial. La ONU ha de tener a su alcance el repertorio de acciones y recursos para hacer frente a esa excepción, desde una posible prevención hasta la etapa de consolidación de la paz. Y nunca, por ningún motivo, para intervenir en aquellos casos en que no se afecte verdadera y objetivamente la paz y la seguridad internacionales, trátase de conflictos de orden interno o internacional, ya que ello no sólo vulnera el legítimo Derecho de cada Estado sino la escala de valores en que descansa nuestra civilización.

Las operaciones para el mantenimiento de la paz deberán seguirse sujetando al consentimiento de las partes, al no uso de la fuerza excepto en legítima defensa, a la estricta imparcialidad, a la participación voluntaria de países neutrales en el conflicto y a la responsabilidad intransferible de las Naciones Unidas.

Por la naturaleza de los conflictos contemporáneos, el carácter multidimensional de las OMP, es decir, la evolución del mandato político que les dio origen, deberá sujetarse también a un procedimiento claro y preciso, regulado por normas y principios establecidos en el marco jurídico de las Naciones Unidas y orientado por la acción indelegable de sus órganos. Deberán pasar, en consecuencia, por el proceso de reforma de la Organización.

México no está ni puede estar contra las OMP, pues la doctrina y los instrumentos jurídicos que regulan la vida interna y externa del país le imponen, entre otras responsabilidades, la de promover la paz y la seguridad internacionales.

Para cumplir el mandato constitucional, México deberá mantener una presencia activa e impulsar la actualización de la Organización mundial a través de un proceso de codificación en que no sólo se regule el funcio-

namiento de las OMP sino, sobre todo, el sistema de seguridad colectiva que ha sido la piedra de tropiezo de las Naciones Unidas, así como los fundamentos de la comunidad internacional para el presente y el futuro previsible.

En ese esfuerzo de codificación irán apareciendo, como lo han hecho ya, algunos de los asuntos que configuran la nueva agenda de la comunidad planetaria, no sólo en sus aspectos de fondo, como las relaciones políticas y económicas de los Estados, sino en las cuestiones de menor importancia aparente, como la sustentación financiera y administrativa de la nueva sociedad organizada y de las acciones específicas que ésta emprenda para mantener y asegurar la paz.

En la decisión de México de participar o no en una OMP se ha dado la confluencia de dos elementos: uno es el grado de responsabilidad de nuestro país en el caso y, otro, el grado en que el interés nacional es afectado por el conflicto. Esto ocurrió en el caso de El Salvador, en que la decisión fue positiva: México posee gran peso en la región y la paz en ella es interés prioritario de la nación. Esos mismos elementos deberán ser la base de la participación de México en futuras operaciones para el mantenimiento de la paz.

Es de la mayor importancia reiterar que México tiene la obligación de asumir sus responsabilidades internacionales y que, en ese sentido, habrá de ser escrupuloso en el cumplimiento del mandato constitucional contenido en la fracción III del artículo 76 de la Carta Magna, que estipula la autorización del Senado para que tropas mexicanas salgan del territorio nacional cuando se trate de los fines militares que previó al respecto el espíritu del legislador.

Como se observa, las nuevas circunstancias del mundo y las importantes transformaciones que vive México constituyen la más poderosa razón para que la diplomacia del país despliegue iniciativas para la prevención de los conflictos, revise las que están en proceso y, si es el caso, promueva acciones conjuntas con tal propósito.

Nuestra doctrina internacional ha sido enfática en que en todo conflicto lo más importante es actuar, con rapidez y precisión, para detener el derramamiento de sangre. Este postulado debe ser enriquecido con aquel que señala que se debe anticipar la prevención del conflicto, para lo cual es necesario fortalecer la capacidad de análisis y de acción política de la ONU.

Es preciso insistir en que la solución pacífica de las controversias es la medida de prevención de conflictos por excelencia. Resulta inexplicable

—y en más de un sentido inmoral— que la comunidad organizada no haya avanzado en la respectiva definición de conceptos, en su negociación y en la suscripción de los compromisos consecuentes cuando, por otro lado, la faz del planeta se ensombrece con conflictos que flagelan y han infligido indecibles sufrimientos a millones de personas.

Es inaceptable la intervención armada “con fines humanitarios” o para imponer valores o intereses estratégicos a un país, sea casuística o a través de una fuerza regional permanente, lo que no sólo contraría principios y reglas de derecho sino que ahonda las causas del conflicto y produce heridas y desgarramientos en el tejido social de los países en que se interviene, aun mayores que los males que se pretende remediar.

Esto es de la mayor importancia para nuestro país, ya que la historia dramática de América Latina ha sido muestra fehaciente de la fragilidad de las instituciones políticas y de las grandes carencias del desarrollo, elementos en que suelen incubarse, precisamente, los conflictos que han requerido la realización de operaciones para el mantenimiento de la paz en los años recientes.

Sin duda alguna, estamos ante uno de los temas sobresalientes de nuestra política exterior, ya que la participación de México en las OMP sugiere una indispensable colaboración entre los poderes públicos, en especial del Ejecutivo y el Legislativo. Por ello, la publicación de este libro representa, justamente, el más resuelto compromiso del Senado de la República en el sentido de que esa colaboración habrá de favorecer la definición de una doctrina y políticas de Estado que surjan de la raíz histórica de la nación y promuevan, con toda claridad, los intereses y los valores superiores del país en sus relaciones internacionales. Es un privilegio para la Cancillería contribuir a ese esfuerzo.

Gustavo Iruegas
Embajador
Subsecretario para América Latina y el Caribe
Secretaría de Relaciones Exteriores

EL FUTURO DE LAS OPERACIONES DE MAN-
TENIMIENTO DE LA PAZ EN EL NUEVO CON-
TEXTO INTERNACIONAL

Martha Bárcena Coqui

Introducción

En la última década el entorno internacional ha sufrido una transformación radical, resultado tanto de modificaciones de larga duración, como es el proceso de globalización, y de cambios inesperados, como la disolución de la Unión Soviética.

Con el fin de la Guerra Fría surgieron nuevas oportunidades para la paz internacional, al acabar el enfrentamiento bipolar; paralelamente, sin embargo, se manifestaron con fuerza renovada reivindicaciones nacionalistas y étnicas que se creían superadas.

La globalización parece haberse producido no sólo en los ámbitos económico, comercial y financiero sino en áreas que presentan fuertes retos a las instituciones estatales, como el crimen organizado, el terrorismo, etc. y, por supuesto, en el ámbito de los derechos humanos.

Aunados a estos fenómenos, la incorporación de nuevos actores a las relaciones internacionales y el establecimiento de regímenes internacionales presentan retos inéditos a los Estados, en particular a los más débiles o de desarrollo intermedio, que parecen inermes ante estas novedosas fuerzas y la problemática y tensiones que plantean las presiones integradoras y homogeneizadoras en el ámbito supranacional y centrífugas y desintegradoras a nivel subnacional.

En los últimos años se han puesto en tela de juicio principios fundamentales del Derecho internacional, sustento de la política exterior mexicana, tales como la soberanía de los Estados, principios contenidos en la Carta de Naciones Unidas. En algunos casos parecen ser arrollados por las decisiones unilaterales de un país o de un grupo de países. El ataque de la OTAN a Yugoslavia es el caso más extremo, pero no el único.

Ello hace necesario reconocer las nuevas realidades y alcanzar consensos en torno a la posible modificación o creación de principios que norman las relaciones entre los Estados.

En este sentido, el diseño de una política exterior acorde a las nuevas realidades se hace imperativa. La capacidad de reacción de los Estados se ve superada la mayor parte de las veces por la rapidez de los cambios.

Resulta también indispensable la adecuación de las instituciones internacionales que regulan la convivencia internacional, en particular las Naciones Unidas.

Un elemento esencial en la reforma de las Naciones Unidas lo constituye la redefinición de un nuevo sistema de seguridad colectiva universal que pueda reemplazar al previsto en la Carta de las Naciones Unidas que, de hecho, resulta inoperante tal como fue concebido originalmente, en 1947. En el marco de ese replanteamiento se han sugerido diversos esquemas y conceptos, como “seguridad estratégica”, “seguridad cooperativa”, etc. Asimismo, ha habido un amplio debate sobre las dimensiones que debe tener la seguridad en el mundo de hoy.

A la luz del ataque de la OTAN a Yugoslavia por la cuestión de Kosovo y de la definición de un nuevo concepto de “seguridad estratégica” por parte de la OTAN en la reunión cumbre conmemorativa de su 50° aniversario, la necesidad de alcanzar un consenso sobre los principios en que debe basarse un sistema de seguridad colectiva resulta más que obligado.

La actitud unilateral de la OTAN representa un serio riesgo para la Organización de las Naciones Unidas, contribuye a su debilitamiento y, al vulnerar los principios de Derecho internacional -en particular el de no intervención- trae riesgos de desestabilización y de conformación de un orden mundial desfavorable a los intereses de naciones como México, que encuentran en el Derecho internacional su mejor defensa.

En esta redefinición deben de tomarse debidamente en cuenta las experiencias históricas, tanto positivas como negativas, en materia de seguridad colectiva.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, surgidas como un mecanismo *ad hoc* ante la inoperancia del régimen de seguridad colectiva previsto en la Carta, constituyen un caso ejemplar y paradigmático de las transformaciones del entorno internacional y de los retos que se plantean a los Estados. Constituyen hoy en día uno de los elementos característicos más sobresalientes y controvertidos de la acción de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Tal como lo señaló en 1995 Daniel de la Pedraja: el futuro historiador de los organismos internacionales destacará la proliferación de operaciones de mantenimiento de la paz en la década 1990-2000.¹ Y se podría añadir que también identificará que en esos mismos años pasaron por una transformación radical.

Con el fin de la Guerra Fría, las operaciones de mantenimiento de la paz han sufrido un cambio cuantitativo, ya que cerca del 75% de ellas se establecieron a partir de 1989, y, sobre todo, cualitativo, puesto que han ampliado sus ámbitos de acción.

El presente trabajo pretende hacer un análisis de la situación actual de las operaciones de mantenimiento de la paz, del debate en torno a las mismas, así como identificar los puntos de mayor conflicto relacionados con su futuro. Con base en ello, se sugerirán algunos escenarios sobre la evolución de las operaciones de mantenimiento de la paz en los próximos años, y se propondrán los temas que nuestro país deberá tener en cuenta para fijar su postura sobre dicha evolución futura.

1. Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

1.1. DEFINICIÓN DEL CONCEPTO

Las operaciones de mantenimiento de la paz no se encuentran definidas en la Carta de Naciones Unidas, pero forman parte del régimen internacional de seguridad colectiva y encuentran su marco de referencia en las atribuciones otorgadas a la Organización de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que, hasta la creación de la ONU, no se había previsto para ningún organismo internacional. Se desarrollaron como una solución práctica desde los primeros años de la Organización, cuando se hizo evidente que los procedimientos previstos en la Carta en lo relativo a la seguridad colectiva no podrían ponerse en práctica. Puede afirmarse, entonces, que las operaciones de mantenimiento de la paz carecen de un marco jurídico formal.

Por ello, aun cuando las operaciones de mantenimiento de la paz representan en la actualidad uno de los aspectos más relevantes de la acción de las Naciones Unidas, uno de los primeros problemas que hay que enfrentar es la propia definición del término, pues existe una variedad de ellas. Además, en los últimos años se han realizado operaciones de mantenimiento de la paz que no se ajustan a las características de una OMP tradicional.

En este sentido, las operaciones de mantenimiento de la paz guardan una estrecha relación con otros conceptos y mecanismos, como los de legítima defensa, seguridad colectiva, organismos regionales, aplicación de medidas coercitivas, solución de controversias, intervención humanitaria, diplomacia preventiva, además de otros relativamente novedosos, como imposición de la paz (*peace enforcement*), establecimiento de la

paz (*peace making*), construcción de la paz (*peace building*) y consolidación de la paz (*peace consolidation*).

Abba Eban –ex Ministro de Asuntos Exteriores de Israel– las define, por ejemplo, como “*el uso de fuerzas internacionales para monitorear la paz previamente acordada entre los Estados*”, cuyo fin principal es estabilizar una situación y no el lograr una solución definitiva o a largo plazo del conflicto de que se trata.²

Por su parte, el General Manfred Erksile ha subrayado que el papel de las operaciones de mantenimiento de la paz es el de proveer apoyo, protección y fuerte presencia, a fin de ampliar las oportunidades políticas para encontrar una solución al conflicto.

Conviene, sin embargo, referirse a las definiciones proporcionadas por altos funcionarios de las Naciones Unidas que indican el alcance y la transformación de la definición del concepto de operaciones de mantenimiento de la paz:

- a) De acuerdo con la experiencia de las primeras cuatro décadas en las operaciones de mantenimiento de la paz, éstas fueron definidas por Marrack Goulding, Subsecretario general de la ONU, de la siguiente manera:

Operaciones de campo que establecen las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver los conflictos entre ellas, bajo el mando y control de las Naciones Unidas, financiadas por los Estados miembros en su conjunto, y con personal militar, así como de otro tipo y equipo provistos voluntariamente por ellos, las cuales actúan imparcialmente entre las partes y emplean la fuerza en el grado mínimo necesario.³

La definición anterior engloba los elementos tradicionales de una operación de mantenimiento de la paz.

- b) Por su parte, Boutros Boutros Ghali, en el conocido documento *Agenda para la Paz*, definió a las operaciones para el mantenimiento de la paz de la siguiente manera:

El despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas, que incluye normalmente personal militar o policíaco de las

Naciones Unidas y, con frecuencia, también civiles. El mantenimiento de la paz es una técnica que amplía las posibilidades tanto de prevenir un conflicto como de pacificación.⁴

Como bien ha señalado el estudioso inglés Adam Roberts, el “*hasta ahora*” de la definición del entonces Secretario General de la ONU motivó numerosos análisis y comentarios por parte de individuos y Estados. Primero, porque se cambiaban los principios ya probados señalados en la definición de Goulding y, segundo, porque muchos Estados temieron que con base en la nueva definición las iniciativas para el mantenimiento de la paz adquirieran un nuevo carácter intervencionista,⁵ temor que con el paso del tiempo encontró, por desgracia, fundamento.

El contraste entre estas definiciones, así como el desarrollo reciente de las operaciones de mantenimiento de la paz, nos indica la problemática a la que se enfrentan en la actualidad los Estados y los investigadores para precisar el alcance que deben tener dichas operaciones y tomar decisiones. Es por ello importante, antes de referirse a las innovaciones conceptuales y áreas conflictivas concretas, proceder a un breve recuento histórico de las operaciones para el mantenimiento de la paz, para identificar las transformaciones que han sufrido.

1.2. EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

En 1998 se celebró el 50° aniversario del inicio de las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

De 1948 a la fecha han habido 53 operaciones de mantenimiento de la paz. Trece de ellas se establecieron en el período de 1948 a 1988 y 40 de 1988 al 2000.

Estas cifras nos muestran que cerca del 75% de las operaciones de mantenimiento de la paz ha surgido a raíz del fin de la Guerra Fría, por mandato del Consejo de Seguridad. Sin embargo, las características de estas operaciones han cambiado radicalmente hasta llegar a considerarse que algunas de ellas no pueden ya, estrictamente, ser llamadas operaciones de mantenimiento de la paz.⁶

1.2.1. PRIMERA ETAPA 1948-1988. OPERACIONES TRADICIONALES O DE PRIMERA GENERACIÓN

Se establecieron por primera vez con base en la resolución 50 del Consejo de Seguridad aprobada el 29 de mayo de 1948 y que autorizaba la creación de ONUVT, el Organismo de Naciones para la Vigilancia de la Tregua en Palestina, cuya responsabilidad primordial era brindar asistencia a las partes en la supervisión de la aplicación y la observancia de los acuerdos de Armisticio General entre Israel, Egipto, Jordania, Líbano y Siria.

Esta primera operación tuvo el carácter de “misión de observadores”, que es una de las dos modalidades características de las operaciones de mantenimiento de la paz en este período.

En 1950 se produjo la guerra de Corea y la intervención de una fuerza militar multinacional encabezada por Estados Unidos, al amparo de una resolución de la Asamblea General, conocida como *Unión Pro Paz*. Dicha resolución fue adoptada por la Asamblea ante la parálisis del Consejo de Seguridad. Si bien *Unión Pro Paz* permitió el uso de la fuerza, no se considera una operación de mantenimiento de la paz, aunque hay investigadores que la han señalado, creo que erróneamente, como la primera operación para el mantenimiento de la paz.

La primera integración de una “fuerza de paz”, que es la otra modalidad de las operaciones de mantenimiento de la paz en su primera etapa, se dio en 1956, a raíz del conflicto del Canal de Suez. Esta nueva modalidad fue una iniciativa del entonces Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, conjuntamente con Lester Pearson, Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, y Ralph Bunche, que pensaron en el envío de tropas de Naciones Unidas para supervisar la retirada de las tropas invasoras (Francia, Israel y Reino Unido) del territorio egipcio.

La operación, FENU I o Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, marcó el surgimiento de los *cascos azules*, como una forma de identificar a las tropas voluntarias de diferentes países que participaron en la misión. Desde entonces, los *cascos azules* distinguen y caracterizan a las tropas participantes en una operación de mantenimiento de la paz al amparo de las Naciones Unidas.

En esta primera etapa de trece operaciones, casi todas estuvieron relacionadas con conflictos de carácter interestatal, surgidos a raíz del proceso de descolonización.

Las tareas comprendidas en una operación para el mantenimiento de la paz de esta primera generación incluían: monitoreo e imposición de ceses al fuego; vigilancia de fronteras y mediación entre las partes beligerantes.

Asimismo, una serie de principios rectores o reglas de las operaciones para el mantenimiento de la paz características de esta primera etapa, alcanzaron plena aceptación a partir de la llamada FENU II o Fuerza de Emergencia desplegada en el Sinaí durante la guerra árabe israelí, en 1973. Dichas reglas, que prevalecieron hasta 1989, eran:

- * Las operaciones se establecían por mandato del Consejo de Seguridad y, por lo tanto, contaban con el apoyo de la comunidad internacional y el compromiso de los Estados para contribuir financieramente⁷ -siendo especialmente responsables los miembros permanentes del Consejo de Seguridad- y, eventualmente, con tropas a las mismas;

- * Debían contar con el previo consentimiento de las partes, para una presencia de Naciones Unidas efectiva y legítima;

- * Las fuerzas participantes debían estar bajo el control de las Naciones Unidas, delegado en el Secretario General, que actuaba bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. El mando lo ejercía un comandante nombrado por el Secretario General, que era responsable ante éste;

- * Las fuerzas debían tener una composición multinacional y en ellas, de preferencia, no deberían participar tropas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Su selección se hacía en consulta con el Consejo y los países involucrados;

- * El uso de la fuerza estaba prohibido, excepto en los casos de legítima defensa. Por tanto, las tropas portaban sólo armamento ligero;

- * Las OMP deberían garantizar una absoluta imparcialidad hacia las partes en conflicto.

1.2.2 SEGUNDA ETAPA: DE 1988 A LA FECHA. AMPLIACIÓN DE LOS ÁMBITOS DE ACCIÓN DE LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ. USO DE LA FUERZA EN LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Como se mencionó anteriormente, cerca del 75% de las operaciones para el mantenimiento de la paz se han producido a raíz del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, sus características han sido diferentes a las operaciones tradicionales de la primera etapa, por lo cual varios tratadistas las han calificado como operaciones de “segunda generación” y algunos

sostienen que a partir de Somalia e Irak han surgido las de “tercera generación”.

Este crecimiento exponencial de las operaciones de mantenimiento de la paz ha hecho cada vez más evidente una serie de problemas crecientemente complejos y que obedecen también a los nuevos tipos de conflictos que se han querido enfrentar por medio de las OMP.

El cambio ha sido tan notorio que, en 1998, en una entrevista, Brian Urquhart, ex Subsecretario General de Naciones Unidas encargado de operaciones de mantenimiento de la paz entre 1970 y 1986, dijo:

Me horroricé ante la total falta de entendimiento de los fundamentos de una operación para el mantenimiento de la paz y de las causas por las cuales éstas habían sido exitosas, que eran básicamente el contar con un cuidadoso estudio de las condiciones en que se iba a desarrollar dicha operación, el aprobar mandatos que podían ser llevados a la práctica y el contar y acrecentar el apoyo político que se requiere para hacer estas operaciones exitosas.⁸

Entre las razones de esta transformación cuantitativa y cualitativa en las operaciones de mantenimiento de la paz pueden mencionarse las siguientes:

- * Fin de la Guerra Fría y nueva operatividad del Consejo de Seguridad, reflejada en una casi total ausencia del uso del veto, que ha permitido alcanzar acuerdos respecto a la intervención del organismo en conflictos específicos.

- * Conflictos con características inéditas, básicamente de carácter intraestatal, consecuencia de reivindicaciones étnicas y nacionalistas que en algunos casos implicaron el colapso de Estados.

- * La disminución de conflictos interestatales en contraposición a conflictos internos. Estos últimos llegaron a alcanzar, en varias ocasiones, una dimensión internacional.

- * Conflictos de apariencia irresoluble que requerían acciones decididas para evitar una tragedia humanitaria.

- * Grandes expectativas del papel que podían desempeñar las Naciones Unidas, pero sin dotar a este organismo de los recursos necesarios.

- * Creciente importancia del respeto a los derechos humanos.

- * Reivindicación del “derecho de injerencia” por parte de los países industrializados.

Lo cierto es que la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz en esta segunda etapa han tenido un carácter radicalmente dife-

rente a las de la primera generación ya que, por un lado, ampliaron sus ámbitos de acción y, por otro, hicieron a un lado los principios tradicionales vigentes desde la FENU II. En un inicio parecen no haberse comprendido las implicaciones de esta transformación conceptual y operativa.

En pocas palabras, podría afirmarse que las OMP de esta segunda etapa no son operaciones para el mantenimiento de la paz, tal como se definieron y llevaron a cabo de 1948 a 1988, y que el nombre se siguió utilizando para enfrentar problemáticas hasta entonces inéditas y realizar acciones antes no contempladas, simplemente porque las Naciones Unidas y los Estados miembros no estuvieron preparados, ni desde el punto de vista conceptual ni del operativo, para enfrentar los nuevos problemas derivados del fin de la Guerra Fría y de la globalización; tampoco contaron con una visión política y un marco jurídico adecuado para aproximarse a estas nuevas situaciones.

En ese contexto, el Consejo de Seguridad y el Secretario General de las Naciones Unidas procedieron a llenar el vacío –en muchas ocasiones sin tener el consenso necesario–, utilizando las herramientas conceptuales y operativas de que disponían y que habían sido consideradas exitosas –en este caso preciso las operaciones para el mantenimiento de la paz, que habían obtenido en 1988 el Premio Nóbel de la Paz– para transformarlas radicalmente y tratar de enfrentar la nueva problemática internacional.

Tal como se señala en el libro *Las Naciones Unidas hoy: visión crítica de México*, el inicio de esta segunda etapa de operaciones para el mantenimiento de la paz está marcado por el despliegue del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición (GANUPT), en 1989-1990, en Namibia, cuyo objetivo fue ayudar a este país a acceder a la vida independiente. En dicha operación, las Naciones Unidas enviaron por vez primera personal civil y procedieron a organizar las elecciones en la nación recientemente independizada. (Véase el cuadro en el Anexo 1 para apreciar en toda su dimensión el cambio cualitativo de las OMP).

Posteriormente, repitieron esa experiencia en una de las mayores operaciones para el mantenimiento de la paz llevadas a cabo hasta ahora: la APRONUC en Camboya. A partir de esta operación se consolidó el establecimiento de autoridades de transición, que posteriormente van a resultar el elemento esencial en operaciones realizadas en lugares como Timor del Este y Kosovo.

En 1991 la operación de mantenimiento de la paz en El Salvador (ONUSAL) incluyó la nueva función de observación del cumplimiento

to al respeto de los derechos humanos, con base en los Acuerdos de San José sobre Derechos Humanos, celebrados entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional, misma que inició aun antes de pactar un cese al fuego definitivo.

Una transformación de radical importancia tuvo lugar cuando se autorizó expresamente el uso de la fuerza en una operación para el mantenimiento de la paz con el propósito de garantizar la ayuda humanitaria. Este cambio se inscribe en la postura de países como Francia y Estados Unidos, de dar un respaldo legal al llamado “derecho de injerencia”, es decir, el derecho a intervenir por razones humanitarias.

La decisión de intervenir con uso de la fuerza por motivos humanitarios se tomó por vez primera en el caso de Irak, a través de la resolución del Consejo de Seguridad 688 (1991), por la cual se dio sustento legal a la intervención de Estados Unidos, Francia y el Reino Unido en el norte de Irak, a fin de proteger a la población kurda y hacer llegar la ayuda humanitaria. En esa ocasión se pidió al Secretario General que desplegara una fuerza policial para facilitar el retorno de las personas desplazadas, que sería la operación de mantenimiento de la paz conocida como UNIKOM.

Tiempo después, en las operaciones para el mantenimiento de la paz en Somalia y Bosnia Herzegovina, se volvió a autorizar el uso de la fuerza y se pasó por alto uno de los principios característicos de las operaciones de mantenimiento de la paz, a saber: el consentimiento previo de las partes.

El mandato para la operación de mantenimiento de la paz en Bosnia Herzegovina, conocida como UNPROFOR, se otorgó con base en varias resoluciones. Una de ellas se basó en el capítulo VII de la Carta. La operación ONUSOM II, en Somalia, fue establecida totalmente bajo el capítulo VII, en virtud de la resolución 798 (1992), permitiéndose así la acción coercitiva. Por ello, a estas operaciones se les ha calificado como operaciones de “imposición de la paz” o *peace enforcement*, en contraposición al concepto de “mantenimiento de la paz” o *peace keeping*, han llegado a ser consideradas por varios investigadores como operaciones de “tercera generación”, al incluir el uso de la fuerza por razones humanitarias. Conviene subrayar, sin embargo, que tanto gobiernos como investigadores han coincidido en señalar que las operaciones se realizaron sin ningún éxito.

Desde el punto de vista jurídico cabe destacar que la referencia al capítulo VII de la Carta de Naciones marcó una diferencia radical con las anteriores operaciones que se habían concebido al amparo del capí-

tulo VI de la Carta, sobre solución pacífica de controversias, o cuando mucho se habían producido en un marco de indefinición jurídica al que, en su momento, el entonces Secretario General Hammarskjöld se refirió como el capítulo VI y medio.

Es importante apuntar también que tanto en el caso de Irak, como en el de Somalia y Bosnia Herzegovina, el uso de la fuerza se dio por parte de la coalición *ad hoc* o de la organización regional que, con base en el mandato del Consejo de Seguridad, estaban operando como “brazos armados” de la ONU.

Tanto en el caso de Somalia como en el de Bosnia Herzegovina y de Ruanda, en los que hubo un gran número de víctimas civiles, así como soldados de las fuerzas de paz victimados, las operaciones de mantenimiento de la paz fueron consideradas un fracaso por muchos gobiernos, por especialistas y por la opinión pública, lo que llevó a que se manifestaran de manera más notoria las dudas que dichas operaciones habían hecho surgir y que se reconsiderara si los mandatos de las OMP no estaban violando los principios de la Carta de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad excediéndose en sus atribuciones.

En síntesis, la ampliación del ámbito de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz en esta segunda etapa nos lleva a concluir que en muchas de ellas no se respetaron los principios definidos a partir de FENU II y que la ampliación de su ámbito de acción representó una innovación conceptual no consensuada entre todos los Estados miembros. Asimismo, dicha ampliación enfrentó a la organización a problemas sin precedentes.

El tipo de funciones que se llevan a cabo al amparo del concepto de mantenimiento de la paz, mismas que se describen a continuación, parecería confirmar la tesis de que el Consejo de Seguridad ha ampliado el concepto de seguridad y amenazas a la paz, y parecería haberse excedido en las funciones que le asigna la Carta de Naciones Unidas:

1. Supervisión de tregua, monitoreo de cese al fuego y observación militar

(características de las OMP de primera generación en sus dos modalidades: misión de observadores y fuerza de paz).

Entre las tareas que se realizan están: la separación de combatientes, la verificación del cumplimiento de los términos de un cese al fuego, creación de zonas intermedias, monitoreo de retiro de tropas.

De acuerdo con información de Naciones Unidas, este tipo de función se lleva o se ha llevado a cabo en 43 operaciones de mantenimiento de la paz.

2. Desmovilización y reintegración

Esta función se asocia a operaciones que comprenden la instrumentación de acuerdos de paz complejos, en especial en situaciones de guerra civil. Incluye las tareas de agrupar y desmovilizar a combatientes y proporcionarles asistencia para su reincorporación a una vida civil normal. Este tipo de función se ha ejercido en 11 operaciones de mantenimiento de la paz.

3. Desarme

Implica la recolección o el monitoreo de la recolección, almacenamiento y destrucción de armas, tanto largas como pequeñas. En muchas ocasiones está vinculada con la función anterior. Se ha incluido en 12 operaciones.

4. Asistencia humanitaria

A algunas OMP se les ha asignado la tarea específica de garantizar la entrega de ayuda humanitaria por parte de las Naciones Unidas y otras organizaciones, en tanto que otras han prestado ayuda humanitaria en forma directa y restringida. De acuerdo con la ONU, esta función se ha ejercido en 17 OMP.

5. Asistencia electoral

En el marco de las OMP, la asistencia electoral ha contemplado la asesoría en materia de legislación electoral, la organización y supervisión de la celebración de elecciones, la observación de las campañas electorales, el recuento de votos y aun la redacción de legislación electoral. La función se ha ejercido en 12 OMP.

6. Derechos humanos

Esta función consiste en mantener comunicación con las personas para monitorear el trato que reciben por parte de la autoridad, monitorear el respeto a los derechos humanos y reportar violaciones a los mismos.

En algunas operaciones la función de derechos humanos incluye el concepto de “fortalecimiento institucional” (*institution building*) en el área de administración de justicia y seguridad. Esta función ha estado contenida en los mandatos de 20 operaciones de mantenimiento de la paz.

7. Policía civil

Consiste en monitorear las actividades de la policía local para alentar el respeto a los derechos humanos, alentar la confianza entre grupos en conflicto y brindar asesoría técnica y entrenamiento a fuerzas de policía nuevas o reestructuradas. Se ha incluido en 24 OMP.

8. Desminado

Incluye la remoción de minas, mapeo de minas y establecimiento de bases de datos, la realización de campañas de concientización de la exis-

tencia de minas, el entrenamiento de grupos de desminado y de centros de capacitación. Se ha puesto en marcha en 15 OMP.

9. Cooperación con organismos regionales

Las Naciones Unidas colaboran con otras organizaciones internacionales en áreas conflictivas a fin de coordinar esfuerzos políticos en favor de la paz. En este contexto, han cooperado con la OEA, la OUA, la OSCE, la OTAN, la CEI (Comunidad de Estados Independientes) y la ECOWAS (Comunidad Económica de los Estados del Oeste de África). (Ver cuadro en Anexo 1).

En otras ocasiones, las tropas de Naciones Unidas se han desplegado junto con fuerzas multinacionales de otras organizaciones o países, como en el caso de las operaciones en Somalia, Bosnia Herzegovina, Haití, Tayikistán y Georgia.⁹

El tipo de colaboración entre la organización universal y las regionales varía, pero en los últimos años se ha incrementado la tendencia a que el Consejo de Seguridad autorice OMP que ejecutan organismos regionales como brazos armados, mecanismo que se conoce con el nombre en inglés de *contracting out*.

Ahora bien, conviene señalar que en los últimos cuatro años, ante el fracaso de las OMP en Ruanda, Somalia y Bosnia Herzegovina, se produjo un cierto retraimiento por parte del Consejo de Seguridad en la autorización de Nuevas OMP y, en cierta medida, un regreso a los principios tradicionales que habían guiado las OMP en su primera etapa.

Dicho retraimiento, si bien comenzó conceptualmente en 1995, se hizo más evidente en 1997, cuando se redujeron de manera drástica las operaciones en Angola, Haití y Eslovenia oriental, y se buscó poner plazos finales a una serie de OMP en curso. Esta reducción se llevó a cabo, no porque las operaciones hubiesen tenido éxito, sino porque se carecía de los fondos necesarios para su continuidad.

Así, las operaciones de mantenimiento de la paz en esta segunda etapa han alterado radicalmente la concepción que se tenía de las mismas en sus primeros 40 años de ejecución, lo que ha propiciado un rico debate, tanto en el ámbito gubernamental como en el no gubernamental y académico, sobre la conveniencia de continuar con las operaciones de mantenimiento de la paz con las características de “segunda generación”. De hecho, algún autor mexicano llegó a plantear si las Nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz no estaban conduciendo a la comunidad internacional hacia un nuevo Derecho internacional de la guerra.¹⁰

A fin de subrayar la importancia del cambio cualitativo en las operaciones de mantenimiento de la paz, a continuación se incluye un cuadro comparativo de las características de las OMP en su primera y segunda generación.

PRIMERA GENERACIÓN	SEGUNDA GENERACIÓN
1. Previo consentimiento de las partes.	1. En algunos casos no hubo previo consentimiento de las partes.
2. Monitoreo de cese al fuego previamente acordado.	2. Algunas OMP inician antes de que exista un cese al fuego.
3. Operaciones al amparo del cap. VI de la Carta.	3. Operaciones al amparo del cap. VII de la Carta
4. Prohibido el uso de la fuerza, excepto en legítima defensa.	4. Se autoriza el uso de la fuerza, sobre todo por razones de intervención humanitaria.
5. Fuerzas militares bajo el mando de la ONU.	5. Algunas OMP, en particular las que autorizan el uso de la fuerza, ejecutadas por organismos regionales o coaliciones <i>ad hoc</i> .
6. Normalmente no participan tropas de miembros permanentes del CS.	6. Las OMP tienen como líderes a coaliciones u organismos encabezados por miembros permanentes del CS.
7. Orientadas a la solución de conflictos interestatales.	7. La mayoría están vinculadas a conflictos internos.
8. Ámbito de acción limitado a F 1.	8. A partir de GANUPT todas incluyen al menos 4 funciones en su ámbito de acción.
9. Costos limitados.	9. Costos crecientes; en el año 2000 ascendieron a 3,000 millones de dólares.

2. El debate actual en torno a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

A continuación se tratará de hacer una descripción lo más amplia posible del estado del debate actual sobre las operaciones de mantenimiento de la paz en los ámbitos académico y gubernamental.

2.1. POSTURA Y PROPUESTAS DE LA SECRETARÍA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

La posición de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre el tema se puede ubicar en algunos documentos básicos: *La Agenda para la Paz* de Boutros Boutros Ghali de 1992, su suplemento de 1995 y el documento A/51/950 titulado “Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma”, de Kofi Annan, de julio de 1997, sobre las reformas de la Organización, así como en los documentos de Reforma a la Organización A51/950 -también de Annan-, el Informe del Milenio conocido como *Nosotros los Pueblos* y el Informe del Panel de Expertos sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz, conocido como Informe Brahimi.

a) Agenda para la Paz o UN programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz.

Informe del Secretario General de acuerdo con la decisión adoptada por la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad el 31 de enero de 1992, documento A/47/277, del 17 de junio de 1992.

Esta propuesta representó el esfuerzo de mayor envergadura de la Secretaría General en años recientes para dar un nuevo marco conceptual y

operativo a las OMP. Enfatizaba como principales instrumentos para la creación de un nuevo orden de seguridad internacional las políticas de diplomacia preventiva, de establecimiento y mantenimiento de la paz, y de diplomacia flexible sub-regional.¹¹ En este último punto, el Secretario General subrayó la necesidad de que los organismos regionales trabajaran en las medidas de consolidación de confianza en su región y en el concepto de alerta temprana para determinar posibles amenazas a la paz y seguridad internacionales.

El documento definía también lo que el Secretario General entendía por imposición de la paz, mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz, construcción y consolidación de la paz, definiciones a las que se hace referencia más adelante. Estas propuestas conceptuales fueron innovadoras y a partir de entonces han pasado a ser lenguaje de uso corriente en el ámbito de las operaciones de paz.

De acuerdo con el investigador Augusto Varas, de FLACSO, Chile, en un análisis que considero muy atinado, la propuesta del Secretario General Boutros Ghali presentaba varios riesgos:

* Primero, conllevaba un revisionismo en el ámbito doctrinal de la soberanía estatal, pues afirmaba que *“ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva, su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente”* (p.17) Esta elaboración y otras irían orientadas a legitimar el “derecho de injerencia”, que en opinión de Varas sólo contribuye a desestabilizar los precarios órdenes regionales existentes.

* Segundo, y siguiendo a Varas, “las nociones de despliegue preventivo, aun con consentimiento o solicitud de los Estados involucrados, y de despliegue militar en un lado de las fronteras para crear zonas desmilitarizadas a petición de una de las partes, conllevan el riesgo de no mediar cambios institucionales, de producir desbalances regionales producto de la presencia en determinadas regiones de una coalición más poderosa frente a una más débil”.¹²

* Tercero, existe siempre el riesgo de que las acciones de las fuerzas armadas en operaciones de mantenimiento de la paz extiendan su competencia, más allá de los temas de seguridad (como de hecho ha sido en el caso de asistencia electoral), hacia áreas como el tráfico de drogas.

Por último, la legitimidad de ciertas decisiones en materia de operaciones de mantenimiento de la paz se ve puesta en tela de juicio por la

crisis de credibilidad del Consejo de Seguridad a la que se ha referido Olga Pellicer en varios artículos.¹³

b) Suplemento de Agenda para la paz.

Presentado el 3 de enero de 1995, después del fracaso de las operaciones en Somalia, Ruanda y Yugoslavia. En él, Boutros Boutros Ghali recomendaba que las OMP debían atenerse a los principios tradicionales, a saber: previo consentimiento, imparcialidad y no uso de la fuerza, excepto en casos de legítima defensa. Señalaba también que las operaciones no debían volver indefinida la frontera entre operaciones de mantenimiento de la paz y de imposición de la paz y reconocía que la lógica de las OMP procede de premisas políticas y militares diferentes a las que se requieren para la aplicación de medidas coercitivas.

En caso de operaciones de imposición de la paz, Boutros Ghali recomendaba que el Consejo de Seguridad delegara la responsabilidad de ejercer el uso de la fuerza a los Estados miembros, a través de coaliciones *ad hoc* u organismos regionales. Este es el enfoque que, según la mayoría, continúa teniendo validez hasta ahora.

Sin embargo, en ningún momento se planteó la posibilidad de que los Estados miembros pudieran recurrir al uso de la fuerza sin autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Lo propuesto por Boutros Ghali en su suplemento significó, de hecho, una marcha atrás respecto a sus ambiciosas propuestas de *Agenda para la paz* y señaló el tipo de problemas de carácter logístico y de coordinación que presentaban las OMP. Ese mismo año, el Secretario General creó la Unidad de Lecciones Aprendidas (*Lessons Learned Unit*), encargada de evaluar a las OMP para, con base en la experiencia, planear operaciones futuras.

c) Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma.

Documento A/51/950 del 14 de julio de 1997. En éste, el Secretario General resaltó la importancia de las OMP como elemento central de la acción de la ONU y señaló que existía un acuerdo general sobre algunos principios en este ámbito, entre los que destacaban: “el reconocimiento de las funciones del Secretario General en la adopción de medidas preventivas; la necesidad de aplicar enfoques amplios que incluyan el despliegue de los elementos políticos, de derechos humanos, militares, humanitarios y de desarrollo de la Organización para promover la paz y la seguridad humana; y una relación y vínculos de asociación coherentes con las organizaciones regionales y otros agentes externos”.

Reconoció también que, “en este momento de su historia, las Naciones Unidas carecen de la capacidad institucional necesaria para aplicar medidas coercitivas, en virtud del capítulo VII de la Carta. En las condiciones actuales, las coaliciones *ad hoc* de los Estados miembros interesados constituyen el factor disuasivo más eficaz en situaciones de agresión, escalada o difusión de un conflicto en curso. Como en el pasado, para que las medidas coercitivas cuenten con amplio apoyo internacional y tengan legitimidad, es indispensable que exista un mandato del Consejo de Seguridad que las autorice”. (párr.107).

En su informe, el Secretario General le otorgó una importancia central a la consolidación de la paz después de los conflictos. Definió el concepto de la siguiente manera:

El concepto de “consolidación de la paz después de los conflictos” abarca las diversas medidas concertadas e integradas que se adoptan al final de un conflicto para afianzar la paz y evitar la reanudación del enfrentamiento armado.(párr. 120.)

Entre las actividades de consolidación de la paz se incluyen la creación o el fortalecimiento de las instituciones nacionales, la supervisión de elecciones, la promoción de los derechos humanos y la creación de condiciones necesarias para que continúe el proceso de desarrollo.

c) Kofi Annan y el Informe Brahimi

Como es bien sabido, antes de asumir el cargo de Secretario General, Kofi Annan fue el Subsecretario del organismo encargado de las operaciones de mantenimiento de la paz. Por ello, conoce a fondo la problemática que enfrentan las Naciones Unidas en lo relativo al mantenimiento de la paz y al régimen de seguridad colectiva.

En el documento relativo a las reformas de la ONU presentado en 1997 (A51/829), así como en el Informe del Milenio titulado *Nosotros los Pueblos*, se advierte que el Secretario General tiene una concepción de un sistema o mecanismo de seguridad colectiva que incluye tres etapas: la de la prevención del conflicto o establecimiento de la paz; la de mantenimiento de la paz y la de consolidación de la paz.

Sobre operaciones de mantenimiento de la paz, el documento del Secretario General hacía una breve descripción de su desarrollo y subrayaba algunas de sus debilidades pero señalaba que, antes de la Asamblea del Milenio, esperaba contar con un nuevo informe preparado por un

grupo *ad hoc* de alto nivel establecido por él mismo en marzo del 2000, el que examinaría todos los aspectos de las operaciones de paz, desde los doctrinarios hasta los logísticos. (párr. 227).

Dicho informe se presentó en agosto del 2000 y es conocido como el Informe Brahimi, por ser éste el apellido del diplomático argelino que presidió dicho grupo y que varios años estuvo al frente de la operación de mantenimiento de la paz en Haití. Tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General han hecho ya una primera consideración del Informe y lo han apoyado y el Secretario General ha informado sobre su instrumentación (A/55/502 y A/55/507 y 507Add.1).

El Informe Brahimi se divide en seis grandes capítulos que contienen 57 recomendaciones para hacer las operaciones de mantenimiento de la paz más eficientes. Asume también como propia la propuesta del Secretario General mencionada en los párrafos anteriores de tener un sistema de seguridad colectiva que conste de tres etapas: la de prevención de conflictos o establecimiento de la paz; la de mantenimiento de la paz y la de consolidación o construcción de la paz.¹⁴

El informe subraya la necesidad inaplazable de llevar a cabo cambios significativos al interior de las Naciones Unidas y de que los Estados miembros asuman compromisos serios en materia de establecimiento y mantenimiento de la paz en los años por venir. Resalta que hay cierto tipo de acciones que las fuerzas de las Naciones Unidas no deben desempeñar, así como algunos lugares a los que no deben ser enviadas. Enfatiza también la necesidad de una mayor participación de los Estados miembros, tanto en cantidad como en calidad y de un creciente compromiso en el entrenamiento de sus tropas y contingentes en general.

Reitera la necesidad de contar con mandatos claros y precisos para la acción de las fuerzas de paz, tema subrayado ya por otros informes de Naciones Unidas y por académicos especializados.

Prevención de conflictos

El Informe Brahimi apoya el fortalecimiento de la prevención de conflictos por parte de la ONU, a fin de evitar el estallido de la violencia. Recomienda al respecto establecer un mecanismo de recolección y análisis de información en Naciones Unidas que incluya un sistema de alerta temprana, que permita identificar a tiempo amenazas de conflicto o genocidio.

Se enfatiza la necesidad de establecer un sistema más efectivo para la prevención de conflictos a largo plazo, mediante la puesta al día de instrumentos como el CAS (*Country Assessment*) y el envío más frecuente

de misiones de determinación de los hechos (*fact finding missions*) en áreas conflictivas.

Operaciones de mantenimiento de la paz

Asimismo, subraya la necesidad de fortalecer la capacidad de Naciones Unidas en materia de prevención y consolidación de la paz y mejorar la planeación y ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz mediante medidas concretas, como la identificación de liderazgos adecuados, mejor entrenamiento de tropas, la creación de grupos de trabajo integrados y la reestructuración interna de las Naciones Unidas.

De particular importancia resultan las recomendaciones relativas a la doctrina y estrategias de operaciones de mantenimiento de la paz en las que se contemplan las definiciones de las diferentes etapas antes mencionadas.

Los integrantes del panel sugieren un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, del establecimiento del Estado de Derecho y de la promoción de derechos humanos. Las operaciones complejas de mantenimiento de la paz deben abocarse a fortalecer las instituciones que garanticen el Estado de Derecho y mejoren el respeto a los derechos humanos.

Al mismo tiempo, el Informe reconoce que la anuencia de las partes en conflicto, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa deben seguir siendo los principios fundamentales de toda operación de mantenimiento de la paz. Señala, sin embargo, que ello no debe disminuir la capacidad de las fuerzas de paz de llevar a cabo su mandato y de defenderse en caso necesario, y que no se debe confundir imparcialidad con manipulación.

En lo que se refiere a los mandatos emanados del Consejo de Seguridad, si bien se acepta la importancia de la consecución de consensos, ésta no debe ser a expensas de falta de claridad o de instrucciones poco claras que pueden poner en peligro la propia operación de paz. Recomienda la autorización de fondos para el envío de misiones de evaluación al área en la que se establecerá la operación. Asimismo, subraya que todo acuerdo de cese al fuego que vaya a ser monitoreado por una operación de paz debe respetar los estándares universales de derechos humanos y tener un calendario preciso con tareas claramente especificadas. Insiste en que las resoluciones del CS deben señalar claramente las cadenas de mando en una operación de paz.

El Informe recomienda que el Secretario General establezca un Secretariado de Información y Análisis Estratégico (EISAS) que apoye las labores de los diversos departamentos involucrados en operaciones de mantenimiento de la paz.

Por otra parte, destaca de manera especial los retos que presentan las operaciones de “construcción de nación” o “establecimiento de autoridades de transición”, como en caso de Kosovo y Timor del Este. En particular, subraya la falta de un código penal y en general de legislación aplicable en el caso de autoridades de transición, para lo cual recomienda que el Secretario General convoque a un panel de expertos legales internacionales para evaluar y, en su caso, proponer un código penal interino que pueda ser adaptado a las diversas operaciones de paz, en tanto se restablece el Estado de Derecho local (párr. 83).

De particular relevancia resulta la recomendación de definir *capacidades de despliegue rápido y efectivo*, como la habilidad de desplegar, desde la perspectiva técnica, una operación de paz tradicional en los 30 días inmediatos a la adopción de la resolución del Consejo de Seguridad y dentro de 90 días, en el caso de operaciones de paz complejas.

En el Informe quedan claramente identificados los tres componentes esenciales de una operación de mantenimiento de la paz: el militar, la policía civil y el personal civil.

Personal militar

Respecto al personal militar, el Informe subraya la existencia del sistema de acuerdos *Stand by* (UNSAS) desde mediados de los 90, que ha permitido crear una base de datos sobre las fuerzas militares, de policía civil y personal civil disponibles. De acuerdo con ésta, en la actualidad se cuenta con una disponibilidad de 147,900 personas de 87 Estados miembros, 85,000 de ellos en unidades militares de combate, 56,700 de apoyo militar y 1,600 observadores militares. Sin embargo, de los 87 miembros que tienen personal disponible, sólo 31 han firmado Memoranda de Entendimiento con las Naciones Unidas que definan con mayor claridad su responsabilidad en la preparación y alistamiento de su personal.¹⁵

Por otra parte, se enfatiza el hecho de que en los últimos años el 77% de las tropas que participan en OMP provienen de países en desarrollo y que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad contribuyen en la actualidad con menos tropas a las operaciones de paz encabezadas por la ONU, aunque sí lo hacen de manera considerable en la ex Yugoslavia, a través de la OTAN.

Destaca también la falta de equipamiento adecuado de las tropas y los nuevos procedimientos de la ONU en esta materia, que indican que los países contribuyentes deben enviar sus tropas con el equipo adecuado, cuyo uso le será reembolsado posteriormente por la propia Organización.

Respecto al personal militar, el Informe recomienda:

- a) que los Estados miembros participantes en OMP lleven a cabo entrenamiento conjunto de sus tropas a fin de poder constituir fuerzas coherentes con el tamaño de una brigada (5,000 tropas aproximadamente);
- b) que el Secretario General cuente con la autorización para consultar formalmente a los Estados inscritos en UNSAS respecto a su voluntad de participar en una OMP, aún antes de contar con una resolución del CS;
- c) que se establezca como práctica común el envío de un grupo de trabajo que confirme la preparación de los contingentes militares potenciales, para comprobar su entrenamiento y su equipamiento;
- d) que se establezca una lista de 100 oficiales militares disponibles para la planeación de una nueva operación de paz. (par. 117).

Policía civil

El informe reconoce la creciente importancia del componente de la policía civil en operaciones de paz recientes y propone un cambio doctrinario en sus funciones: además de proporcionar capacitación, entrenamiento, asesoría y monitoreo, en el futuro deberán encargarse de la reforma, organización y reestructuración de las policías locales.

A pesar de su creciente importancia, el número de policías civiles disponibles para OMP, no es suficiente, ni satisface los requerimientos de las actuales OMP, pues 25% de los puestos disponibles continúan vacantes.

Por ello, el Informe recomienda la adopción de las siguientes medidas:

- a) los Estados miembros deberían establecer listas nacionales de policías civiles, incluyendo jubilados, disponibles para OMP en el corto plazo, en el marco de UNSAS;
- b) que los Estados miembros lleven a cabo programas de entrenamiento regionales para policías civiles que conduzcan a la adopción de procedimientos de operación estandarizados y monitoreados por las Naciones Unidas;
- c) que los Estados miembros establezcan un punto focal en su estructura gubernamental para relacionarse con la ONU en materia de policía civil;
- d) al igual que en el caso del personal militar, recomienda elaborar una lista de 100 oficiales de policía y expertos disponibles para el diseño y planeación de una nueva operación de paz, y
- e) el establecimiento de un panel de especialistas y de policías civiles que elabore un documento sobre el “Estado de Derecho” que debe

aplicarse en los campos judicial, penal, de derechos humanos de una operación de paz.

Personal civil

El Informe enfatiza la dificultad de la ONU para contar con personal civil adecuado para las OMP, dado que alrededor del 50% de los puestos disponibles en operaciones de campo están vacantes y hay una gran necesidad de especialistas.

Ello se debe en buena medida a que, a diferencia del personal militar, no se cuenta con una base de datos adecuada de especialistas civiles, hay dificultades para su reclutamiento, principalmente en los rangos medios y superiores y se carece de una estrategia adecuada para el personal civil. En ese contexto, recomienda establecer, vía Internet, una buena base de datos de especialistas civiles; diseñar una estrategia de reclutamiento que incluya a los Voluntarios de Naciones Unidas, así como crear arreglos *stand by* para la disposición de personal civil.

En otro orden de ideas, se destacan los problemas de una adecuada estrategia de información y de logística. Las recomendaciones en este rubro están dirigidas al Secretario General para que revise y modifique los procesos de licitación y adquisición de material y el manejo de recursos financieros.

Una sección particularmente relevante del informe se refiere a la reorganización interna de la ONU, en particular del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a fin de poder cumplir adecuadamente sus funciones en materia de mantenimiento de la paz. El informe subraya que el problema fundamental es que las operaciones de mantenimiento de la paz han sido concebidas como algo provisional cuando, en realidad, se han convertido en una de las actividades más importantes y permanentes de la Organización. Para ello sugiere un incremento sustancial de los recursos destinados a las operaciones de paz, en especial el fortalecimiento del personal de apoyo en la sede de la ONU para las OMP y la completa reestructuración del Departamento respectivo.

Recomienda también el establecimiento de Fuerzas o Grupos de Trabajo Integrados para cada Misión, en los que participen representantes de las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas involucradas en las OMP encargadas de la planeación y apoyo a las misiones de paz.

Por último, el Informe refiere la necesidad de fortalecer el uso de la tecnología en las operaciones de paz.

2.2. LAS POSTURAS DE DIFERENTES PAÍSES

2.2.1. LOS MIEMBROS PERMANENTES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

✧ *Estados Unidos*. Su postura sobre operaciones de mantenimiento de la paz ha cambiado en el transcurso de la década de los noventa. En un inicio, alentó el establecimiento de nuevas operaciones de mantenimiento de la paz, consideró la posibilidad de conformar una fuerza de despliegue rápido e impulsó la inclusión de funciones novedosas en las OMP. Sin embargo, a raíz de la muerte de 18 de sus soldados en el marco de la operación de mantenimiento de paz en Somalia y la presión del Congreso, la posición de Estados Unidos comenzó a cambiar y dio origen a la adopción de una posición específica sobre el tema.

El 3 de mayo de 1994, el gobierno de Estados Unidos emitió la Directiva Presidencial 25 (*Presidential Decision Directive*) sobre la política que seguiría en materia operaciones multilaterales de paz,¹⁶ como resultado de un trabajo inter-agencias para evaluar la posición norteamericana en este ámbito después de la Guerra Fría.

Dicha directiva representó el primer documento que se refería de manera exclusiva a los criterios para la adopción de toma de decisiones en tres niveles: el primero, relativo a si Estados Unidos debería o no apoyar el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz, ya sea a través de Naciones Unidas o de un organismo regional; segundo, si su personal debería participar en dicha operación y, tercero, si éste debería participar en operaciones de imposición de la paz en las que, se prevé, puedan presentarse combates.

De acuerdo al mismo, Estados Unidos concibe las operaciones de paz como orientadas a apoyar el establecimiento de la democracia y solución de conflictos.¹⁷

La Directiva dice textualmente:

Las operaciones de mantenimiento de la paz multilaterales, ya sean operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales u operaciones de imposición de la paz, son, en muchas ocasiones, el mejor camino para prevenir, contener o resolver conflicto que de otra manera sería altamente costoso en términos de vidas y materiales.

Asimismo, a pesar de reconocer la utilidad de las OMP para los intereses nacionales de Estados Unidos, la directiva establecía que, a partir de esa

fecha, adoptarían la posición de autorizar una nueva OMP sólo cuando ésta tuviera “sentido político y militar” y siempre y cuando las Naciones Unidas pudieran administrarla efectivamente. Los criterios fundamentales de la Directiva fueron los de selectividad y efectividad.

Los Estados Unidos apoyaron el establecimiento de una oficina especial para operaciones de mantenimiento de la paz con un equipo de planeación con acceso a información de inteligencia, con una Unidad de logística que pudiera ser rápidamente enviada al lugar de los hechos. Esto representaba un matiz en su posición anterior, que había apoyado una fuerza de despliegue rápido.

Por otra parte, a partir de esa directiva, Estados Unidos decidió reducir unilateralmente su contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz de un 33% a un 25% de los costos totales de las mismas y alentar la cooperación con organizaciones regionales, particularmente la OTAN y la OCSE, para asegurar la efectividad de las OMP.

El documento señalaba los siguientes principios para guiar la toma de decisiones por parte de Estados Unidos:

- * Disciplina.
- * Revisar detenidamente los requerimientos de cada OMP y las capacidades antes de decidir apoyar o participar en una OMP.
- * Estados Unidos no participará en todas las OMP.
- * Analizar detenidamente los mecanismos de mando y control de la OMP. En todo caso, “bajo ninguna circunstancia el Presidente de los Estados Unidos cederá su autoridad de mando sobre las fuerzas estadounidenses”.
- * Las OMP deben responder también a los intereses nacionales de Estados Unidos.

Con base en el citado documento el gobierno estadounidense presenta al Congreso un Informe anual sobre su participación en OMP.

Es interesante subrayar que si se analiza el Informe anual sobre cuestiones estratégicas y de seguridad que presenta el Ejecutivo al Congreso, con base en la ley “Goldwater-Nichols Defense Department Act of 1986” la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz ha desaparecido casi totalmente de las preocupaciones estratégicas de Estados Unidos. Si hasta 1995 el informe contenía un apartado sobre OMP, a partir de entonces hay sólo referencias indirectas en el marco de otros conceptos, como diplomacia preventiva o uso de la fuerza. En todo caso, Estados Unidos ha venido redefiniendo su concepto de seguridad y sus acciones internacionales en esta materia. En el informe de 1998 se señala que

Estados Unidos interviene en tres tipos de conflictos: 1) los que afectan sus intereses vitales; 2) los que afectan intereses nacionales importantes, y 3) los que afectan intereses humanitarios y de derechos humanos.¹⁸

La acción futura de Estados Unidos en materia de OMP, seguramente se ajustará a estos criterios. De hecho, su intervención en Yugoslavia obedece, según ha manifestado, al tercero de ellos.

* *Rusia*. Una de sus preocupaciones esenciales en materia de OMP se relaciona con la cooperación entre la ONU y los organismos regionales. En 1993 presentó una propuesta sobre el particular en el Comité Especial de la Carta de las Naciones Unidas y el Fortalecimiento del Papel de la Organización. La propuesta iba orientada a permitir que el Consejo de Seguridad ejerciera un mayor control sobre las actividades de las organizaciones regionales, en particular en lo relacionado con las OMP. Seguramente esta preocupación rusa se habrá acrecentado a la luz de lo que actualmente ocurre en Yugoslavia.

Por otra parte, Rusia participa activamente en las OMP que se lleven a cabo en territorios de la antigua Unión Soviética, como Tayikistán y Georgia, y en ocasiones se ha quejado de la falta de apoyo de otros países a dichas operaciones. Pero, por otra parte, hay quienes señalan que dichas operaciones de paz se han dado el aval a las fuerzas rusas como fuerzas de ocupación. Cabe señalar a este respecto que la experiencia de Rusia en operaciones de mantenimiento de la paz era bastante limitada, dado que había participado tan sólo en algunas de las de primera generación y únicamente con observadores militares. Así pues, de acuerdo con diversos analistas, la elaboración conceptual rusa en materia de operaciones de mantenimiento de la paz ha seguido a la práctica.

Asimismo, Rusia parece renuente a apoyar las operaciones que implican el uso de la fuerza. Sin embargo, el Consejo Permanente Rusia-OTAN decidió en septiembre de 1997 crear una fuerza de mantenimiento de la paz permanente que podría realizar ejercicios entrenamiento conjuntos. La cooperación entre la OTAN y Rusia se suspendió a raíz del bombardeo de Yugoslavia.

* *China*. Ha mantenido una postura de gran cautela en materia de operaciones de mantenimiento de la paz, oponiéndose a las que, considera, intervienen en los asuntos internos de los Estados. Sin embargo, en contadas ocasiones ha usado el veto. Su opción ha sido abstenerse en las votaciones. Las únicas OMP que ha vetado ha sido aqué-

llas que iban a realizarse en países que mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán, como Guatemala y Macedonia.

En mayo de 1997 China anunció que participaría en el mecanismo de las Naciones Unidas que facilita la identificación de países participantes en OMP (*UN Stand-by Arrangements System UNSAS*). Asimismo, en los últimos años ha tomado parte en el Comité de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Tiene en este momento 35 observadores militares en el terreno. Formó parte importante de la APRONUC al desplegar un batallón de 500 hombres en el terreno.

- * *Francia*. Participó en la primera operación de mantenimiento de la paz y después, en la década de los 60, rechazó el concepto mismo y se rehusó a pagar su contribución financiera a las mismas. Sin embargo, a partir de los años 90 ha apoyado las operaciones de mantenimiento de la paz y participado de manera sobresaliente en varias de ellas, sobre todo en el continente africano y en Yugoslavia. De hecho, en 1992 se convirtió en el principal participante en operaciones de mantenimiento de la paz. En 1994, el entonces Primer Ministro, Edouard Balladur, encargó un informe sobre la participación de Francia en OMP, entre las principales conclusiones de éste destaca la conveniencia de que Francia continúe participando activamente en las mismas y que no deje en manos de los países nórdicos la determinación de la doctrina en materia de OMP. Tiene en el terreno, en diversas operaciones bajo el mando de la ONU, 664 personas, entre efectivos militares y policías civiles.

- * *Reino Unido*. A diferencia de otros miembros permanentes del Consejo de Seguridad, participó en diversas OMP de primera generación. Ha favorecido el uso de la fuerza en las operaciones.

Cabe señalar que tanto Francia como el Reino Unido han aprobado el establecimiento de una Fuerza de Despliegue Rápido para operaciones de mantenimiento de la paz en el marco de la Unión Europea. Dicha fuerza estaría constituida, en un inicio, por 60,000 hombres y aumentaría paulatinamente hasta llegar a 100,000.

Es también importante resaltar que junto con Estados Unidos ha alentado el desarrollo del concepto PfP (*Partnership for Peace*) en el marco de la OTAN y la integración de Fuerzas de Trabajo Conjuntas, a fin de facilitar la cooperación entre ejércitos de la OTAN y de otros países europeos no OTAN en operaciones de mantenimiento de la paz.

Asimismo, EU, Rusia, Francia y el Reino Unido son miembros de la organización de Cooperación y Seguridad en Europa (OCSE), que tiene

como una de sus principales objetivos las operaciones de mantenimiento de la paz.

2.2.2. PAÍSES QUE CONTRIBUYEN SIGNIFICATIVAMENTE A LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

✱ *Canadá*. Desde 1956 ha contribuido de manera sobresaliente en las operaciones de mantenimiento de la paz. Cabe recordar que uno de los creadores del concepto *cascos azules*, a partir de la FENU I, fue justamente el Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lester Pearson. Este país cuenta con un centro de estudios especializado en operaciones de mantenimiento de la paz que, justamente, lleva el nombre de Lester Pearson.

En los últimos años, Canadá ha manejado como concepto clave de su política exterior el de *seguridad humana*. Con base en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD, se definiría como el cambio del concepto de seguridad “de un énfasis exclusivo en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente, de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad alimentaria, laboral y ambiental”. (*Informe sobre el desarrollo humano*, 1993).

Canadá ha manejado este concepto, pero dándole una connotación diferente a la del PNUD. En la acepción canadiense el concepto de seguridad humana incluye la protección de los civiles en caso de conflicto armado, aun en conflictos de carácter interno; impulsar el desminado en el mundo; reducir el comercio de armas ligeras y de drogas; combatir el terrorismo y la degradación ambiental.

Actualmente, Canadá forma parte del Consejo de Seguridad. Al presidir este organismo, en febrero de 1999, presentó una propuesta para que el Consejo declarara que las atrocidades contra la población civil constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Con dicha propuesta pretendía abrir la posibilidad de ampliar los mandatos de las OMP para incluir esta perspectiva, a fin de que la protección de la población civil se constituya en uno de los objetivos fundamentales de los mandatos de las OMP.

La postura canadiense buscaba el apoyo para garantizar que todo ataque contra poblaciones civiles desencadenara el uso de la fuerza. En su calidad de Presidente del Consejo buscó emitir una Declara-

ción (*presidential statement*) que sentara UN precedente para permitir la intervención en caso de crisis humanitaria. Los diplomáticos canadienses filtraron a la prensa que el objetivo de la iniciativa era “ampliar el ámbito de acción de los esfuerzos de mantenimiento de la paz, que hasta ahora se ven limitados a garantizar la distribución de ayuda humanitaria o impedir enfrentamientos entre partes en conflicto.”¹⁹ Canadá consiguió su objetivo en el 2000, cuando el Consejo aprobó una resolución en la que reconocía que el ataque indiscriminado a poblaciones civiles pone en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Por otra parte, cabe subrayar que, durante la década de los 90, Canadá hizo una exhaustiva revisión de su política en materia de OMP.

- * *Los países nórdicos e Irlanda.* Tradicionalmente han participado de manera activa en las OMP, siendo de los principales contribuyentes de tropas y de contingentes civiles orientados a la ayuda humanitaria; están integrados tanto por ejército profesional, como por voluntarios. Han dado una importancia primordial a la cuestión de diseño de modelos doctrinales y operativos para las OMP y han favorecido la ejecución de éstas, de acuerdos con los principios tradicionales. Otros países estiman que la postura de los países nórdicos domina las discusiones conceptuales sobre las OMP. Tienen criterios claros y limitaciones de participación. Por ejemplo, Noruega no puede enviar al exterior más de 2,000 soldados.
- * *Alemania.* Es un nuevo actor de las OMP, puesto que tradicionalmente tenía restricciones constitucionales para la participación de su ejército en acciones fuera de su territorio. Además, como se recordará, las entonces dos Alemanias ingresaron a las Naciones Unidas en 1972. A partir de la reunificación, Alemania ha participado de manera creciente en las operaciones de mantenimiento de la paz. En julio de 1994, la Corte Constitucional Federal de Alemania dictaminó precedente la participación del país en las diversas crisis y en operaciones de paz, incluyendo las que conlleven el uso de la fuerza.²⁰
- * *Pakistán, Bangladesh y Nepal.* Son tres de los países del mundo en desarrollo que más han contribuido con tropas a las OMP. En el marco de los debates en las Naciones Unidas sobre el tema, han expresado su desacuerdo con los mecanismo de compensación por soldados muertos y heridos. Estos mecanismos se basan en las legislaciones nacionales, lo que hace que a los países desarrollados se les compense por la muerte de un soldado hasta 50 o 60 veces más. A partir de la

postura crítica de Bangladesh sobre este tema, los países en desarrollo han impulsado un nuevo mecanismo de compensación. Asimismo, Bangladesh ha presentado iniciativas recientes para lograr el compromiso de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de enviar tropas a las operaciones de paz.

- * *Malasia*. Es un activo participante en las OMP, y ha establecido un Centro de Entrenamiento en Operaciones de Mantenimiento de la Paz; al parecer, se ha manifestado a favor del uso de la fuerza en éstas.
- * *Japón*. Ha venido revisando su posición en materia de OMP y, sobre todo, de la participación de tropas japonesas en OMP con autorización para el uso de la fuerza. Hasta la fecha, las tropas japonesas tienen estrictamente prohibido el uso de la fuerza, excepto en caso de legítima defensa. Japón ha mandado tropas a entrenarse al Centro de Capacitación en OMP de Malasia y ha participado activamente en la más grande OMP realizada hasta la fecha, que es la de Camboya. Participó por primera vez en una operación de este tipo en Namibia, en 1989. En 1994, el Congreso japonés aprobó una Ley de Cooperación en materia de operaciones de mantenimiento de la paz que especifica criterios de participación, por ejemplo, no ir a operaciones establecidas al amparo del capítulo VII de la Carta, y sólo cuando existan ceses al fuego previamente acordados.
- * *África*. La posición de África respecto a las OMP puede analizarse desde dos puntos de vista: el primero, como sujeto de OMP y, el segundo, como impulsor de mecanismos de cooperación entre la ONU y diversos organismos regionales para la ejecución de dichas operaciones. En lo que toca al primer aspecto conviene destacar que en los últimos años ha habido una proliferación de OMP en África, orientadas a enfrentar conflictos de carácter intraestatal ante el colapso de algunos Estados. Ante el aumento del número de conflictos, Estados Unidos están impulsando la creación de una Fuerza Africana de Mantenimiento de la Paz a través de una iniciativa llamada *African Crisis Response Initiative*, cuyo objetivo es la capacitación y equipamiento de soldados africanos. Esta iniciativa ha recibido, según el informe SIPRI 98, críticas de varios países africanos que temen que sirva de base para evitar el involucramiento de las naciones occidentales en crisis futuras en esa región. Francia y el Reino Unido han estado involucrados también en estos ejercicios de capacitación.

Sin embargo, Francia ha señalado que no pretende el establecimiento de una fuerza de paz africana sino de un “marco” que facilite

la ejecución de futuras operaciones de mantenimiento de la paz en la región.

Varias de las OMP en África se han llevado a cabo a través de diversos organismos regionales como brazos ejecutores, como la OUA, que intervino por vez primera con una fuerza africana de paz en Sierra Leona y ECOWAS, que ha intervenido en la omp de Liberia.

- * *América Latina*. Los países de América Latina, en general, han tenido dudas sobre la legitimidad de ciertas decisiones del Consejo de Seguridad en materia de operaciones de mantenimiento de la paz. Olga Pellicer ha trabajado ampliamente este tema, pero la misma preocupación aparece en estudios de investigadores sudamericanos, chilenos y argentinos, así como en la posición de varios países, en particular México y Brasil.²¹

Sin embargo, no hay una total coincidencia de las posiciones latinoamericanas en materia de operaciones de mantenimiento de la paz, dado que prevalecen diferentes ópticas nacionales sobre el papel, la oportunidad y las características de las misiones de paz de la ONU, a pesar de lo conveniente que resultaría la adopción de una posición regional sobre el tema.

Argentina, Bolivia y Uruguay han firmado un Memorándum de Entendimiento con las Naciones Unidas para contribuir a futuras OMP. Además de los países citados, Brasil y Venezuela participan en OMP, así como Honduras y Colombia.

Argentina ha sido particularmente activa a través de un esquema que ha denominado *cascos blancos*, que favorece la participación de sus fuerzas en casos de desastres humanitarios. Argentina ha buscado que otros países latinoamericanos se sumen a su iniciativa, hasta ahora sin mucho éxito.

Por su parte, los países centroamericanos han sido más bien beneficiarios de las mismas, aunque Honduras y El Salvador han enviado observadores militares.

Mientras formó parte del Consejo de Seguridad, Brasil se abstuvo en las votaciones de los mandatos de OMP que autorizaron el uso de la fuerza.

Por último, conviene subrayar que, históricamente, el menor número de operaciones de mantenimiento de la paz se ha llevado a cabo en el continente americano y que hasta noviembre de 1998 sólo continuaba la Misión de policía civil en Haití.

Para conocer con mayor detenimiento y profundidad las posiciones, la participación y el interés de los países en las operaciones de mante-

nimiento de la paz es pertinente revisar los trabajos del Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz establecido por la Asamblea General en su resolución 2006 (XIX), del 18 de febrero de 1965, con el mandato de estudiar las cuestiones relativas al funcionamiento de las OMP. Desde su creación, México ha participado en este Comité.

2.3. OPINIONES DEL MUNDO ACADÉMICO

El aumento en el número de operaciones de mantenimiento de la paz y su transformación cualitativa propició que el mundo académico otorgara una enorme importancia al estudio de las operaciones de mantenimiento de la paz en los últimos años, sobre todo de 1993 a la fecha. Ello es particularmente notorio en los medios especializados en cuestiones de estudios estratégicos, sobre la paz y de solución de conflictos.²²

Es también obvio que la gran mayoría de estudios se produjo en los países industrializados, no sólo porque cuentan con un mayor número de universidades y centros abocados a este tipo de investigaciones sino, también, porque tradicionalmente han otorgado una importancia primordial a las atribuciones de la ONU en materia de paz y seguridad, en tanto que los países en desarrollo han buscado privilegiar la función de la Organización como promotora del desarrollo y a éste como fundamento de cualquier paz duradera. De hecho, como señala el informe de SIPRI de 1998, el concepto de “operaciones de paz” ha sido ya incorporado en la doctrina militar occidental, lo que no sucede necesariamente en los países en desarrollo.

Un análisis de los libros y los artículos publicados sobre esta materia en los últimos años nos permite observar que hay tres tendencias fundamentales en el estudio de las OMP: por un lado, las investigaciones de carácter general que se refieren a las características de las operaciones de mantenimiento de la paz, su evolución y sus fundamentos jurídicos. Por otro, aquellos que analizan un aspecto específico de las mismas como puede ser el costo, la predicción del tamaño de una OMP, el estudio de la participación de la policía civil en las OMP, la construcción de modelos doctrinales, los problemas logísticos y de mando en una OMP, la conveniencia de establecer una fuerza de despliegue rápido, su contribución a la solución de conflictos, etcétera.

Por último, un tercer tipo de estudios orientados al análisis de una OMP específica para evaluar su éxito o fracaso, como las operaciones en Camboya, Mozambique, Angola, Bosnia Herzegovina y Centroamérica,

entre otras. En este último rubro es interesante subrayar que los investigadores latinoamericanos han concentrado su atención en las operaciones de mantenimiento de la paz que se llevaron a cabo en Nicaragua, El Salvador y Guatemala y, en menor medida, en Haití.²³

El análisis de este tercer tipo de estudios nos lleva a concluir que una de las principales preocupaciones gira en torno a la efectividad de las OMP. Es interesante señalar que sobre este particular no parece haber acuerdo, ya que mientras la mayoría de los autores califican algunas operaciones, como las de Ruanda, Somalia y Bosnia Herzegovina, como no exitosas, otros señalan que de no haber existido dichas OMP el daño y la catástrofe humanitaria hubiera sido mayor.

A pesar de estas divergencias en las conclusiones, parece detectarse una tendencia a identificar como exitosas aquellas operaciones que han contado con el consentimiento previo de las partes, que no han hecho uso de la fuerza y que, sobre todo, han privilegiado el monitoreo y el apoyo a procesos de paz ya en marcha.

En todo caso, la mayoría de los estudios parecen concluir que si bien las OMP han contribuido en contadas ocasiones a la solución de conflictos, sí han evitado o disminuido el impacto de tragedias humanas de grandes dimensiones.

El contenido y las conclusiones de dichos estudios facilitan la identificación de problemáticas generales, que también preocupan a los gobiernos y, en muchos casos, señalan tendencias futuras y sugieren posibles soluciones a algunos problemas.

En términos generales se pueden mencionar los siguientes temas como los más relevantes en los estudios del mundo académico sobre las operaciones de mantenimiento de la paz:

- * Transformación cualitativa de las OMP;
- * El uso de la fuerza y las OMP;
- * La intervención humanitaria en las OMP;
- * Tipificación de OMP para analizar cuáles han sido exitosas y cuáles han fracasado;
- * Razones de fracasos en las OMP;
- * Vínculo de las OMP con la solución permanente de conflictos;
- * Costos de las OMP y distribución de los mismos;
- * Mecanismos para mejorar la eficiencia de las OMP;
- * Problemáticas en el mando y organización de las OMP;
- * Posibilidad de creación de una fuerza de despliegue rápido;
- * Las OMP en diferentes contextos regionales.

3. Innovaciones conceptuales y áreas conflictivas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

La revisión de la evolución histórica de las OMP y el análisis del debate actual sobre la materia nos llevan a concluir que ha habido una innovación conceptual, no plenamente aceptada por todos los Estados, que plantea serios riesgos por su tendencia intervencionista. Asimismo, nos muestra que la ampliación de los ámbitos de acción de las OMP ha enfrentado a la ONU a problemáticas no previstas y para las cuales no estaba preparada. Así pues, la consideración de la situación actual de las OMP y su posible desarrollo futuro puede dividirse en dos grandes áreas: por un lado, los problemas de carácter jurídico y político y, por otro, la problemática de carácter logístico u operacional de las mismas.

3.1. LA PROBLEMÁTICA POLÍTICO-JURÍDICA

a) Las operaciones de mantenimiento de la paz y los organismos regionales

Como se vio con anterioridad, este es uno de los puntos centrales de la problemática actual de las OMP, por la falta de claridad sobre las normas que deben regir las relaciones entre la ONU y los organismos regionales en esta materia, problemática que se ve agudizada por la cuestión del uso de la fuerza en algunas OMP. De hecho, desde 1992, la OSCE asumió como una de sus misiones la participación en operaciones de mantenimiento de la paz y así lo han hecho también la OTAN y la Unión Europea Occidental. Los países de la Unión Europea han acordado instrumentar una fuerza de despliegue rápido de hasta 60 mil efectivos.

De acuerdo al informe de SIPRI 1998, en particular el capítulo dedicado a la prevención, manejo y solución del conflicto armado, en la

década de los noventa se registró un aumento significativo en las iniciativas regionales de mantenimiento de la paz, en particular en los últimos años, a partir de la asunción de una actitud de mayor cautela por parte de las Naciones Unidas.

Dicho informe subraya que la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz regionales no tienen la dimensión de las operaciones de Naciones Unidas, es decir tienen un tamaño mucho menor y en ocasiones objetivos más concretos, a excepción por supuesto de IFOR y SFOR de la OTAN en Bosnia, que es una operación más amplia.

Sin embargo, tanto la OTAN como otras organizaciones regionales; ECOWAS (Economic Organization of West African States), por ejemplo, han proveído de elementos militares a las operaciones de mantenimiento de la paz, en particular a través del mecanismo conocido en inglés como *contracting out*. De una manera muy esquemática, este término significa que el Consejo de Seguridad aprueba una operación de mantenimiento de la paz y otro organismo, de carácter regional, o una coalición de Estados *ad hoc* la lleva a cabo.²⁴

Este mecanismo, tal como señala el informe de SIPRI, ha sido criticado, toda vez que el Consejo y la Secretaría General no pueden ejercer un control suficiente sobre las OMP y porque, en un momento dado, puede favorecer los intereses nacionales de un Estado, en lugar del interés de la comunidad internacional.

En *Agenda para la Paz* se dio un tratamiento especial al papel de los organismos regionales en cuestiones de paz y seguridad, así como sobre la cooperación que dichos organismos deberían establecer con la ONU. A raíz de ello, se provocó un debate que culminó con la aprobación, en marzo de 1994, de la “Declaración sobre el mejoramiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.

En dicha declaración se subrayaba que “los acuerdos u organismos regionales pueden, en sus esferas de competencia y de conformidad con la Carta, aportar importantes contribuciones al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, entre otras cosas, mediante el arreglo pacífico de controversias, la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz después de los conflictos.”

En la declaración se incorporó también el concepto de diplomacia preventiva manejado en *Agenda para la Paz* y se convocó de manera amplia y precisa a los organismos regionales a participar en cuestiones de paz y

seguridad, solicitándoles la “posibilidad de establecer y capacitar grupos de observadores militares y civiles, misiones de determinación de los hechos y contingentes de fuerzas de mantenimiento de la paz para que se utilicen sus servicios, según convenga, en coordinación con las Naciones Unidas”. La tendencia a la participación de organismos regionales en operaciones de mantenimiento de la paz se ha fortalecido desde entonces. De hecho, tanto la OTAN como la OSCE y la Unión Europea incluyen ya las operaciones de mantenimiento de la paz como una de sus principales funciones.

Sobre la postura mexicana en este tema conviene tener presente la opinión de Margarita Diéguez, quien señala que, en todo caso, las experiencias de colaboración entre las Naciones Unidas y la OEA, en particular en Centroamérica, son representativas de nuevas y ricas vertientes de acción multilateral que requieren una clara regulación constitucional que les permita actuar de forma complementaria. “Es necesario precisar la relación ONU-OEA en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad y su vínculo con la cooperación solidaria para el desarrollo.”²⁵ Paralelamente, debe tenerse en cuenta que estas experiencias fueron muy limitadas y adolecían de fragilidad conceptual y jurídica.

b) Las operaciones de mantenimiento de la paz y la intervención en conflictos internos. La intervención humanitaria, el derecho de injerencia y el principio de no intervención

Como se ha venido señalando, una de las características esenciales de la transformación cualitativa de las OMP en la década de los 90, fue el cambio de orientación de atender conflictos interestatales a ser operaciones abocadas a solucionar conflictos intraestatales.

Este cambio parecería ir en contra de lo establecido en el artículo 2.7 la Carta de Naciones Unidas, relativo al dominio reservado de los Estados, que consagra el principio de no intervención. Sin embargo, en algunos casos, la intervención de las Naciones Unidas se produjo ante el colapso del gobierno y las instituciones del Estado involucrado y la existencia de una violación masiva y flagrante de los derechos humanos, como ocurrió en Ruanda y Somalia, casos donde no cabría alegar el principio de no intervención.

Expertos en el tema y funcionarios gubernamentales parecen coincidir en el hecho de que las Naciones Unidas no pueden evitar las nuevas realidades internacionales y que, por tanto, seguirán interviniendo en conflictos internos donde se advierten riesgos de genocidio o, como ahora

señalan los líderes de la OTAN, de “catástrofes humanitarias”. Sin embargo, esta participación en “conflictos internos” no está exenta de dificultades, porque la Organización fue pensada para enfrentar controversias interestatales y para no intervenir en los asuntos internos, en respeto al principio de soberanía. Hay un conflicto dentro del Derecho internacional entre la Carta de Naciones Unidas, que establece el dominio reservado de los Estados, la soberanía, y la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, que afirma la inviolabilidad de los mismos, que se debe resolver en el marco del Derecho, de una negociación consensuada, no por decisiones unilaterales. No se puede dejar de señalar, no obstante, que la opinión de la mayoría de los juristas internacionales y del propio Secretario General de las Naciones Unidas tiende a dar cada vez mayor relevancia a la protección de los derechos humanos y a reconocer límites a la soberanía. Se reinterpretan así, en la práctica, los alcances del artículo 2.7 de la Carta.

Por otra parte, la intervención en los conflictos internos ha significado el abandono de varios principios fundamentales característicos de la primera etapa de OMP. En primer lugar, el previo consentimiento de las partes. Ante la situación de caos en países como Ruanda y Somalia, las OMP de Naciones Unidas iniciaron sin contar con un previo cese al fuego y sin el consentimiento de las partes involucradas, básicamente porque, en opinión de los expertos, no era posible obtenerlo. En segundo lugar, en los casos de Irak, Somalia y Yugoslavia se abandonó el principio de que las OMP no usarían la fuerza. En estos tres casos, tal como se señaló en capítulos anteriores, el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza, para apoyar una “intervención humanitaria”.

Cabe recordar al respecto que en diversos estudios se ha subrayado que el derecho de injerencia en función de una intervención humanitaria fue impulsado por los países europeos, en particular por Francia y no ha sido plenamente aceptado por la mayoría de los Estados miembros de la ONU. Tal como apunta Bernardo Sepúlveda: “Los riesgos de aceptar ese supuesto derecho de injerencia son inmensos. Al abrir la puerta a las excepciones se frustra un fin del orden jurídico, que es la seguridad y la certidumbre. Además, se introduce un elemento de arbitrariedad, al ser la potencia intervencionista la que juzga y califica la razón de ser de su injerencia. Un régimen jurídico no admite esos grados de discrecionalidad”.

Con fundamento en este supuesto derecho de injerencia, la OTAN bombardeó Yugoslavia con el propósito manifiesto de impedir que el

régimen de Slobodan Milosevic continuara con la limpieza étnica en Kosovo. Si bien el análisis de este tema sería objeto de un estudio diferente, cabe mencionar que los resultados de ese ataque parecerían confirmar los temores en torno a las repercusiones negativas del derecho de injerencia.

Si se analiza el ataque y la redefinición del concepto de “seguridad estratégica” adoptado en la reciente reunión cumbre de la OTAN, se llega a la conclusión de que para la mayoría de los Estados miembros de la ONU resulta inaceptable que los principios de un nuevo régimen de seguridad colectiva universal sean impuestos por un grupo reducido, aunque cuenten con el poder. Tal como lo ha señalado Jean Daniel, director de *Le Nouvel Observateur*, la OTAN ha esgrimido argumentos de legitimidad que pueden ser discutibles pero, sin duda, su acción ha carecido de legalidad, puesto que ha pasado por encima de las Naciones Unidas.

c) Las operaciones de mantenimiento de la paz y el uso de la fuerza: las operaciones de imposición de la paz y el capítulo VII de la Carta

Como se indica, el uso de la fuerza se encuentra estrechamente relacionado con la cuestión de la intervención humanitaria tratada en el punto anterior.

En el ámbito mismo de la definición del concepto, se plantea la relación entre “operaciones de mantenimiento de la paz” e “imposición de la paz” (*peace enforcement*).

De acuerdo con los propios documentos del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, no se pueden ni se deben confundir:

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han descansado tradicionalmente en el consentimiento de las partes involucradas e implican el despliegue de los *cascos azules* a fin de apoyar la instrumentación de un acuerdo aprobado por las partes involucradas.

En el caso de las medidas coercitivas o *peace enforcement*, el Consejo de Seguridad autoriza a los Estados miembros para tomar todas las medidas necesarias para alcanzar UN objetivo previamente establecido. El consentimiento de las partes no es necesario. Se ha usado en algunos casos, como la Guerra del Golfo, Somalia, Ruanda, Haití, Bosnia Herzegovina y Albania. Ninguna de estas operaciones, que implicaron el uso de la fuerza, estuvieron bajo el control de

las Naciones Unidas. Fueron dirigidas por UN solo país o UN grupo de países. Una fuerza multinacional encabezada por la OTAN relevó a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina.²⁶

Este cambio en la conceptualización de las operaciones de mantenimiento de la paz ha sido abordado por Adam Roberts, quien señala que desde la guerra de Corea, hasta la operación en Bosnia Herzegovina, en 1995, llamada *Operación fuerza deliberada*, la práctica de las Naciones Unidas respecto al uso de la fuerza para la consecución de sus objetivos ha tenido variaciones profundas con relación a la Carta de Naciones Unidas. Los dos marcos de referencia para el uso de la fuerza han sido el de apoyo a un Estado víctima de agresión (que estrictamente es el uso de la fuerza en función de la legítima defensa, sea esta individual o colectiva) y el mantenimiento de la paz basado en el consentimiento de las partes. Sin embargo, como se señaló en el capítulo II.2, los casos de Somalia y Yugoslavia vinieron a alterar estos marcos conceptuales y nos conducen a la necesidad de repensarlos, a fin de reconocer que en situaciones extremas el uso de la fuerza como medida coercitiva se hace indispensable.²⁷

d) Las operaciones de mantenimiento de la paz y la diplomacia preventiva: los conceptos de establecimiento de la paz y construcción de la paz

Muchos Estados miembros favorecen una diplomacia preventiva a fin de aliviar el sufrimiento humano y como alternativa a las costosas operaciones político- militares para resolver los conflictos una vez que estos han estallado. Además de la diplomacia como medio de prevención de conflictos, en años recientes la experiencia de Naciones Unidas ha mostrado que hay otras formas de acción que pueden tener efectos útiles: despliegue preventivo, desarme preventivo, acción humanitaria preventiva y construcción de la paz preventiva, lo que incluye la realización de un amplio rango de acciones en los campos de buen gobierno, derechos humanos y desarrollo económico y social, con el previo consentimiento del gobierno o gobiernos involucrados. Por esta razón, el Secretario General ha decidido renombrar la actividad llamada “diplomacia preventiva” como “acción preventiva”. Kofi Annan ha dado un nuevo impulso a lo que él define como prevención de conflictos, puesto que le ha dedicado diversos Informes, ha fortalecido la estructura interna de la

Organización para llevar a cabo esta labor y la ha vinculado de manera formal con las operaciones de mantenimiento de la paz, como lo demuestra el Informe Brahimi y los informes que el propio Annan ha presentado a la Asamblea General para cumplir con las recomendaciones del mismo.

El restablecimiento de la paz o *peace making* se define como:

el uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto al cese de hostilidades y a la negociación de una solución pacífica de la disputa. (*Agenda para la Paz*).

A diferencia de la imposición de la paz, el concepto de restablecimiento de la paz excluye el uso de la fuerza contra una de las partes para imponer el cese de hostilidades.

Tal como lo ha señalado el investigador guatemalteco Luis Alberto Padilla este concepto y el de construcción de la paz tienen sus raíces filosóficas en la visión idealista de las relaciones internacionales.²⁸

En lo que se refiere al concepto de “construcción de la paz” o *peace building*, el documento *Agenda para la paz* lo define de la siguiente manera:

Acción encaminada a identificar y apoyar estructuras que fortalezcan la construcción de la paz, a fin de evitar una reaparición del conflicto.

Es decir, se relaciona directamente con la erradicación de las causas de la violencia que, en la mayoría de los casos, tienen que ver con la ausencia de satisfacción de las necesidades mínimas de los seres humanos.

El investigador guatemalteco Padilla ha señalado que los mecanismos de solución de conflictos arriba descritos resultan más efectivos y menos costosos que los de “imposición de la paz”. Se puede afirmar, también, que se relacionan de manera más directa con la tesis tradicional de los países en desarrollo que vincula la posibilidad de una paz y seguridad estables con el desarrollo económico y social de las naciones.

e) Operaciones de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz

El Secretario General de la ONU Kofi Annan ha otorgado una importancia especial a las actividades de consolidación de la paz.

En el documento “Renovación de las Naciones Unidas: Un programa de reforma” define el concepto como:

El concepto de “consolidación de la paz después de los conflictos” abarca las diversas medidas concertadas e integradas que se adoptan al final de un conflicto para afianzar la paz y evitar la reanudación del enfrentamiento armado. (párr. 120).

Como se puede observar, es un concepto que puede ser fácilmente intercambiado con el de “construcción” de la paz, por lo que parece haber un límite poco claro entre uno y otro. Tal como se señaló, Kofi Annan parece otorgar una importancia fundamental al desarrollo de estos conceptos y a las estrategias para ponerlas en práctica.

f) La legitimidad de las decisiones del Consejo de Seguridad: los mandatos para las OMP

Es un tema que se ha abordado en capítulos anteriores y que en México ha trabajado de manera particular Olga Pellicer. En su opinión, uno de los principales problemas que en la actualidad enfrenta el Consejo de Seguridad es la percepción de que actúa de una manera incoherente, sin consenso, basado más en procedimientos informales que en verdaderas consultas formales, lo que ha llevado a muchos países a cuestionar la legitimidad de sus decisiones. Ello se ha hecho particularmente notorio en lo relativo a los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Es preocupante no sólo que los mandatos incluyan nuevas funciones — a las que ya nos referimos — sino que, tal como se ha señalado, han modificado los principios consensuados que sirvieron de base para las operaciones de mantenimiento de la paz de primera generación y que fueron definidos a partir de FENU II. En particular, se han hecho a un lado los principios de previo cese del fuego, el consentimiento de las partes involucradas y el no uso de la fuerza.

La legitimidad del Consejo de Seguridad se encuentra seriamente cuestionada ante la decisión unilateral de la OTAN de atacar a Yugoslavia sin la autorización del Consejo y el reconocimiento público de sus líderes de que no estaban dispuestos a aceptar el posible veto de Rusia y China. La acción de la OTAN parecería acabar con las varias de las argumentaciones a favor del derecho de veto.

g) La creación de una fuerza de despliegue rápido

Ante los problemas y el fracaso de la operación de mantenimiento de la paz en Ruanda entre abril y agosto de 1994 debido, sobre todo, a la lentitud con que se integró la fuerza de las Naciones Unidas para ese país, se reforzaron las propuestas para crear una fuerza de despliegue rápido, que ya había sido planteada de alguna manera por el Secretario General de Naciones Unidas en la *Agenda para la Paz y su suplemento*.

La fuerza de despliegue rápido se crearía para enfrentar problemas en sitios alejados que no constituyen prioridades para las grandes potencias y para resolver el problema esencial de la lentitud en la integración de una fuerza de paz.

Dicha fuerza tendría carácter permanente e internacional y la integrarían entre cinco mil y 15mil soldados, además de cuatro mil elementos dedicados al entrenamiento y la logística. Con estas cifras, según investigadores especializados en el tema, sería posible atender hasta dos OMP simultáneamente, con un costo de 1,500 millones de dólares al año.²⁹

También se ha planteado como opción la posibilidad de que los diferentes países especialicen batallones seleccionados de sus ejércitos en operaciones de mantenimiento de la paz, los que serían capacitados en técnicas similares en los diferentes países y estarían disponibles más rápidamente en caso de necesidad.

En lo que se ha avanzado hasta ahora es en el establecimiento de una Base para las Misiones de Despliegue Rápido (*Rapidly Deployable Mission Headquarters*) con sede en Brindisi, Italia. Éstas se conciben como un grupo reducido y multidisciplinario, que sería el primero en llegar en caso de establecerse una nueva OMP.

De acuerdo con el Informe Brahimi, se consideraría un despliegue rápido el inicio de una operación de mantenimiento de la paz tradicional, 30 días después de aprobada la resolución del Consejo de Seguridad. Para una operación de paz compleja, el plazo para el despliegue rápido sería de 90 días.

h) La cuestión de la definición de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz

Este constituye uno de los puntos más problemáticos en el proceso de toma de decisiones para aprobar una nueva operación de mantenimiento de la paz, prorrogar una existente o cambiar sus ámbitos de acción. Un problema constante es que se puede definir el inicio de una operación, pero no contar con una “estrategia de salida”.

Se ha criticado mucho la imprecisión de los mandatos en algunas OMP lo que, en opinión de los investigadores, propició el fracaso de operaciones como las de Ruanda y Somalia. Por ello, el propio Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (DPKO) ha señalado la necesidad de que los mandatos sean claros, realistas y prácticos, y que contemplen el otorgamiento de los medios necesarios para su puesta en marcha. Asimismo, ha recomendado que los mandatos de una operación en curso se ajusten a las circunstancias cambiantes de la misión.

Para ello resulta necesario contar con una evaluación amplia de la situación y su posible evolución antes de formular un mandato. El DPKO ha sugerido que el Consejo de Seguridad extienda sus fuentes de información más allá de los Estados miembros y la Secretaría General, para incluir expertos militares, académicos, medios de comunicación y Organizaciones No Gubernamentales y considere la posibilidad de enviar misiones exploratorias antes de aprobar un nuevo mandato.³⁰

i) El debate en torno a la efectividad de las operaciones de mantenimiento de la paz

Como ya se señaló, éste parece ser uno de los puntos más álgidos de la discusión sobre las OMP en los últimos años. Por un lado, hay quienes consideran que el abandono de los principios tradicionales de las operaciones de primera generación ha provocado el fracaso de las nuevas OMP. Esta opinión parecería estar avalada por el propio ex Secretario General de la ONU, Boutros Ghali, que en el suplemento de la *Agenda para la Paz* dio marcha atrás en su ambiciosa concepción de las OMP.

Sin embargo, un sector significativo de investigadores estima que las nuevas OMP han sido efectivas en tanto han hecho frente a situaciones inéditas y sin su existencia los costos en vidas humanas hubieran sido mayores.

La mayoría de investigadores parece coincidir en que los marcos de referencia y principios tradicionales fueron efectivos y exitosos, pero no responden al tipo de conflictos que han debido enfrentar las Naciones Unidas en los últimos años. Parecería haber consenso entre los estudiosos sobre la necesidad de replantear no sólo los principios que deben guiar una omp, sino varios de los principios jurídicos contenidos en la propia Carta de las Naciones Unidas ya que, en opinión de varios, la falta de efectividad de las OMP se ha debido en buena medida a la ausencia de ese marco doctrinal y operativo que permita a la ONU reaccionar

con oportunidad y contar con el respaldo de todos los Estados miembros para su acción.

3.2. LA PROBLEMÁTICA LOGÍSTICO-FINANCIERA

a) El costo y financiamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz

De acuerdo con información de la ONU, de 1948 a la fecha las operaciones de mantenimiento de la paz han tenido un costo de 20,700 millones de dólares y han sido financiadas, en su mayoría, a través de un presupuesto específico.

Debido al crecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, su costo aumentó de tal manera que, en 1993, el presupuesto destinado a las mismas ascendió a casi 4,000 millones de dólares, en particular por las operaciones en Somalia y Yugoslavia³¹. Sin embargo, a partir de entonces los costos comenzaron a declinar y en 1996 y 1997 descendieron a 1,400 y 1,300 millones de dólares respectivamente. En 1998 se estima que el costo disminuyó hasta 900 millones de dólares anuales. Para el año 2000, no obstante, se estima que el presupuesto para OMP ascendió a 3,000 millones de dólares.

El aumento del número de operaciones al inicio de la década, aunado a la falta de pago de algunos de los Estados miembros más importantes, condujo a las Naciones Unidas a una situación de enorme fragilidad financiera. Al 30 de septiembre de 2000, los Estados miembros debían a la organización 2,500 millones de dólares en cuotas para las operaciones atrasadas de mantenimiento de la paz.

Como es sabido, las operaciones de mantenimiento de la paz se financian con un presupuesto independiente del presupuesto normal de las Naciones Unidas y con fundamento en un sistema de contribuciones *ad hoc* en el que la responsabilidad esencial recae en los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Dicho sistema de cuotas fue establecido desde la década de los cincuenta y no había sido modificado sino hasta diciembre del año pasado. De acuerdo con estudios realizados, los miembros de la OTAN han cubierto en promedio, el 70.6% del costo de las OMP de Naciones Unidas.³²

Por otra parte, los soldados de los países participantes en las OMP reciben un pago acorde con su rango y su salario nacional. Así, los países que contribuyen a estas operaciones reciben un reembolso de las Naciones Unidas de aproximadamente mil dólares mensuales por soldado. El

costo por el uso del equipo que los países facilitan puede ser también reembolsado.

Como es obvio, estos reembolsos no tienen el mismo efecto en los países participantes. Los salarios de los soldados de los países occidentales suelen ser más elevados, en tanto que para los de naciones como Bangladesh y Pakistán, los ingresos que perciben de las OMP les ayudan a cubrir los costos de su ejército.

Mucho se ha discutido sobre la rentabilidad de las OMP. Los argumentos manejados en este debate indican que éstas ocupan un porcentaje muy limitado de los gastos de los gobiernos en actividades militares ya que, por elevado que sea el costo de una OMP, es inferior al que hubieran tenido los conflictos evitados por ella.³³

b) La participación en las operaciones de mantenimiento de la paz

Hasta octubre de 1998, 118 países habían contribuido en diferentes etapas y de diversas maneras en OMP. En la actualidad, 88 países participan en ellas con un total de cerca de 750 mil soldados y personal civil. Entre los mayores contribuyentes destacan: Polonia, Bangladesh, Austria, Ghana, Finlandia, Irlanda y Noruega.

Cabe subrayar el aumento en el número de países que participan en OMP y el hecho de que algunos de ellos hayan elegido participar con personal civil y no militar, al haberse ampliado los ámbitos de acción de las OMP. La incorporación de nuevos países se debió en buena medida al crecimiento cuantitativo y cambio cualitativo de las mismas, así como a la tendencia de diversos países de ampliar su contribución en las actividades de las Naciones Unidas. Esta tendencia debe llevarnos a plantear la necesidad de que se reconsidere la participación de nuestro país en OMP, de acuerdo con las características que más nos convengan y con la experiencia que posee en áreas como asistencia electoral.

c) Problemas logísticos identificados por académicos, por la Unidad de Lecciones Aprendidas (Lessons Learned Unit) de la Organización de Naciones Unidas y por el Panel encargado de revisar el funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz

El documento *Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience* del DPKO, y el Informe Brahimi, cuyas principales conclusiones se reseñaron anteriormente, señalan una serie de problemáticas concretas que deben ser consideradas por los Estados miembros y participantes en las OMP, a fin de garantizar su éxito. Entre las más importantes están:

- * **Planeación.** La planeación de una OMP que incluye diversos ámbitos de acción debe ser amplia y comprensiva e incluir todos los aspectos desde un inicio. Es particularmente relevante contar con la mayor información posible sobre el país y la región donde se va a desplegar la operación. La planeación debe incluir un plan operacional que haga efectivo el mandato del Consejo de Seguridad, así como las previsiones financieras y logísticas. Por ello, el Informe Brahimi sugirió el establecimiento de una Unidad encargada de recopilar y analizar información que permita identificar posibles crisis. Dicha propuesta ha sido vista con cierta reserva por parte de los países en desarrollo que temen pueda ser un pretexto intervencionista.
- * **Coordinación.** Uno de los elementos esenciales para el éxito de una OMP es la coordinación entre los diferentes elementos participantes. Al efecto, todos deben estar bajo la dirección del Representante Especial del Secretario General, que debe ser un negociador político experimentado, y un administrador de una compleja operación. Un elemento central de cualquier OMP debe ser la coordinación con Organizaciones No Gubernamentales.
- * **Información de inteligencia y análisis.** El informe señala que si bien las Naciones Unidas han mantenido una actitud distante respecto de las actividades de inteligencia, el éxito de una OMP depende en gran medida de que se cuente con un programa de inteligencia y análisis adecuado, mismo que debe existir antes del despliegue de la fuerza de paz.
- * **Aspectos militares.** Se recomienda elaborar procedimientos operativos estándar para todos los contingentes militares que participan en OMP. El informe hace hincapié en la necesidad de que las tropas de cada país sean desplegadas con todo el equipo que requieren. Recomienda también que no se permita el retiro unilateral de tropas, puesto que ello pondría en peligro a las que permanecen en el territorio de la operación. Cualquier retiro, apunta, debe ser consultado con el Secretario General.
- * **Seguridad.** Con fundamento en el libro *Seguridad en el campo*, escrito por el Coordinador de Seguridad de las Naciones Unidas, se recomienda la preparación de un plan de seguridad antes de iniciar cada misión.
- * **Entrenamiento de la Policía Civil y monitoreo de los derechos humanos.** Cuando se incluya esta función en una OMP, se debe consultar con las autoridades locales el programa de entrenamiento de la poli-

cía civil. La rama conocida como CIVPOL debe trabajar estrechamente con los otros componentes civiles y militares de cada operación. Se recomienda también la elaboración de directrices para las actividades de policía civil y de capacitación en materia de monitoreo de derechos humanos.

- * **Logística.** Los planes logísticos y operativos deben ser formulados de manera conjunta. Se deben preparar instrucciones precisas para los diferentes contingentes en materia de logística.
- * **Financiamiento.** El informe recomienda lograr una rápida aprobación del presupuesto de una OMP, para no retrasar su despliegue, ya que los contratos de proveeduría no se pueden asignar sino hasta contar con un presupuesto. La elaboración del presupuesto debe ser paralela a la preparación de un plan operacional.
- * **Personal y entrenamiento.** El informe sugiere la capacitación de personal civil especializado en OMP en áreas como administración, finanzas, información pública y análisis político.
- * **Aspectos médicos y sanitarios.** Toda OMP debe incluir una adecuada previsión de las necesidades médicas y sanitarias. Todos los contingentes deben contar, al inicio de una operación, con medicinas para 90 días, así como con personal capacitado para enfrentar situaciones de estrés.
- * **Desminado.** Las OMP que incluyen esta función deben presupuestarla desde un principio y no dejarla sujeta a contribuciones voluntarias. Asimismo, el entrenamiento de personal local en el desminado es esencial si se quiere tener éxito en el largo plazo.
- * **Asistencia humanitaria.** Es necesaria una mayor coordinación entre los diferentes organismos vinculados con la asistencia humanitaria, tanto para evaluar las necesidades en cada situación, como para responder a ellas.
- * **Información pública.** Es importante contar con una buena campaña de información pública desde el inicio de una OMP. Ésta debe orientarse a cuatro públicos: la opinión pública internacional, las partes involucradas, la población y los medios de comunicación locales y el personal participante en la misión. Cada OMP debe tener un vocero, que debe ser de los primeros en llegar al lugar de la operación.
- * **Relaciones con la población local.** El apoyo de la población local es esencial para el éxito de cualquier OMP, por lo que se recomienda guiar cada una de éstas bajo los principios de transparencia y rendición de cuentas. Se sugiere designar un Ombudsman para cada ope-

ración, que recibiría las posibles quejas de la población local. El documento destaca que las Naciones Unidas deben involucrarse en la “construcción indirecta de la paz”, a través de acciones como el apoyo y la “resurrección de una red de asociaciones civiles, profesionales, de negocios y no gubernamentales”.

4. Posibles escenarios para el desarrollo de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

La evolución histórica de las OMP y la situación que en este momento enfrentan nos lleva a plantear los siguientes escenarios:

1. En los próximos años prevalecerá la tendencia actual de cautela en el establecimiento de nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz, vigente desde 1995.

El primer escenario podría ser la continuación de la tendencia predominante en los últimos años por parte de las Naciones Unidas de procurar disminuir el número de nuevas operaciones de mantenimiento de la paz.

De acuerdo con el informe de SIPRI -de 1998-, durante 1997 el Consejo rechazó varias propuestas para llevar a cabo nuevas OMP, sobre todo las orientadas a intervenir en conflictos internos, al negarse a enviar tropas a Sierra Leona (operación que finalmente estableció en 1999) y a aprobar la propuesta del Secretario General, Annan, de enviar a Zaire oriental (hoy Congo) una fuerza de paz multinacional presidida por Canadá.

Esta tendencia puede verse acompañada por la aprobación o prórroga de mandatos por parte del Consejo de Seguridad, pero dejando su ejecución en organismos regionales o coaliciones *ad hoc*. En 1997, por ejemplo, a través de esta figura, el Consejo autorizó operaciones en Albania y la República Centroafricana.

En este escenario sería posible pensar que si bien el número de operaciones puede disminuir, no se reducirán los ámbitos de acción en futuras OMP y que, por el contrario, el cambio cualitativo tenderá a confirmarse.

En este escenario, se podría acotar el problema del aumento indiscriminado de los costos de las OMP que, por otra parte, tiende ya a dismi-

nuir, pero no se resolvería la falta de consensos sobre los principios que deben regirlas. Este escenario avalaría la tendencia a la aceptación de principios impuestos en la práctica y no consensuados entre los Estados miembros de las Naciones Unidas.

2. Retorno a las operaciones tradicionales para el mantenimiento de la paz

Ante el inminente fracaso de las operaciones de paz en Somalia, Ruanda y Bosnia Herzegovina, varios gobiernos y estudiosos han propuesto volver a las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, es decir, al amparo del capítulo VI de la Carta y siguiendo, en lo posible, los lineamientos igualmente tradicionales para dichas misiones, basados en los criterios de FENU I y FENU II, a los que se aludió en el capítulo II.

En opinión de la mayoría de los investigadores y expertos, este escenario se ve como poco probable, puesto que las características de las operaciones de mantenimiento de la paz de la primera etapa no son aplicables a los conflictos del siglo XXI. El regreso a las operaciones *tradicionales* de mantenimiento de la paz implicaría, de hecho, la renuncia de la Organización a ejercer su acción en áreas necesarias y el negarse a enfrentar la necesidad del cambio.³⁴

Si bien este escenario ofrece a los países la posibilidad de adoptar una posición “segura”, basada en principios tradicionales, se corre el riesgo de desconocer las transformaciones en la realidad internacional y quedarse aislados.

3. Establecimiento de nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz cuyos brazos ejecutores sean organismos regionales o coaliciones ad hoc

Es poco probable que haya un aumento repentino en el número de operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, resulta altamente probable que se acentúe la tendencia a delegar la ejecución de nuevas OMP en organismos regionales o coaliciones *ad hoc*, particularmente si éstas se aprueban en el marco del capítulo VII de la Carta; serían, en todo caso, operaciones de “imposición de la paz” más que de mantenimiento.

Esta modalidad de operaciones se daría sobre todo en dos áreas geográficas: Europa y África. En la primera, los brazos operativos serían la OTAN y la OCSE; en la segunda, la OUA y ECOWAS. América Latina y Asia, quizá, no serían objeto de este tipo de operaciones.

Es también probable que en operaciones que requieran el uso de la fuerza, los Estados miembros de la OTAN decidan realizarlas sin autorización del Consejo de Seguridad. Si, para justificarlas, utilizaran el término de “operaciones de mantenimiento de la paz”, debilitarían aún más a las Naciones Unidas.

Esta posibilidad se fortalece si se toma en cuenta que, en la última reunión cumbre de la OTAN, celebrada para conmemorar su 50º aniversario, se adoptó un nuevo concepto de seguridad estratégica.

4. Énfasis en las operaciones de imposición de la paz u operaciones al amparo del capítulo VII de la Carta

La posible concreción de este escenario está estrechamente vinculado con el anterior. El comportamiento de la OTAN en el caso de Kosovo en Yugoslavia nos lleva a pensar que los países miembros de la alianza favorecerán en un futuro el uso de la fuerza para intervenir en los conflictos que consideren que afectan sus intereses, o en defensa de una intervención humanitaria.

Sin embargo, tal como se esperaba, el Consejo de Seguridad estableció una operación de paz con funciones de misión de transición que, de hecho, funciona como el gobierno de Kosovo. Dicha operación “lavó” la cara de la OTAN. Las características de esta operación ampliaron aún más las funciones que las operaciones de Naciones Unidas habían desempeñado en Namibia y Camboya e introdujeron nuevos elementos a considerar para futuras operaciones.

5. Desarrollo de la diplomacia preventiva en contraposición a la tendencia anterior

De los escenarios posibles, éste sería quizá el más favorable a la posición mexicana. Primero, porque su origen doctrinal se acerca más a las tradicionales posturas de nuestro país. Segundo, porque se relaciona de manera directa con los problemas y preocupaciones del desarrollo. Tercero, porque resulta menos costoso que las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz y mucho menos oneroso que las operaciones de imposición de la paz.

Además, el fortalecimiento de la diplomacia preventiva da mayores márgenes de acción a los países de desarrollo intermedio, como México, que pueden establecer mecanismos de cooperación con el Secretario General en la materia y tener, así, una influencia mayor en la definición de lo que conforma una situación de conflicto.

El desarrollo de este escenario requeriría, sin embargo, trabajar más a profundidad los conceptos de diplomacia o acción preventiva, como ahora la llama el Secretario Annan, así como los conceptos de restablecimiento de la paz, construcción de la paz y consolidación de la paz, a fin de acotar cualquier carácter intervencionista y orientarlos al fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo.

6. Negociación de principios rectores y modelos doctrinales y operativos para futuras operaciones de mantenimiento de la paz

Este escenario puede darse de manera conjunta con cualquiera de los arriba descritos. Sería también de gran interés para México, puesto que se alentaría la redefinición de un nuevo concepto y un régimen internacional de seguridad colectiva, por medio del consenso y la negociación y no como imposición de un grupo reducido de países.

Sin embargo, es poco probable que se produzca de manera natural. Para alcanzarlo se requiere de una política y estrategias específicas, así como claridad en los objetivos que se pretenden lograr en la negociación de los principios rectores y los modelos doctrinales y operativos para las operaciones de mantenimiento de la paz. Como han señalado varios autores, no existe en la actualidad un sistema global y consensuado que sustente las operaciones de mantenimiento de la paz. Pese al esfuerzo de diversos países y del Secretario General de la ONU, no hay una práctica uniforme. Ésta depende más de los intereses de las grandes potencias que de cualquier otra cosa y es particularmente preocupante la falta de consenso en un área que resulta fundamental para garantizar la legitimidad futura de las Naciones Unidas.

Si se desea alentar este escenario, habría que considerar de manera prioritaria la participación de México en el Consejo de Seguridad, el órgano encargado de establecer y supervisar las operaciones de mantenimiento de la paz.

7. Posición de México en materia de operaciones de mantenimiento de la paz

La posición de México en esta materia ha sido tradicionalmente cauta. Si bien nuestro país cumple con la contribución que le corresponde a las OMP, no ha participado con tropas en ninguna de ellas. Sin embargo, forma parte del Comité de Operaciones de Mantenimiento de la Paz desde que éste se estableció, en 1965.

A raíz de la operación de El Salvador (ONUSAL), México participó por primera vez con un contingente de policías de la Federal de Cami-

nos, lo que sentó un precedente importante que significó la aceptación del concepto de operaciones de mantenimiento de la paz de conformidad con el capítulo VI de la Carta³⁵. Con motivo de desastres naturales, como el huracán *Mitch* y los terremotos en Colombia, el ejército mexicano salió del país para ayudar en operaciones de rescate.

En cuanto a la relación entre la ONU y los organismos regionales que trabajan para el mantenimiento de la paz y la seguridad, se ha considerado que las funciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que puedan ser realizadas por los organismos regionales deben ser definidas por cada organismo regional, en su ámbito de competencia.³⁶

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que las operaciones de mantenimiento de la paz de segunda y tercera generación incluyen nuevas tareas, muchas de las cuales lleva a cabo México. Destacan, entre éstas, las de asistencia electoral (el IFE, por ejemplo, levantó el padrón electoral de Timor del Este), cooperación en derechos humanos y desminado. Sin embargo, las realiza como cooperación internacional no como operaciones de mantenimiento de la paz.

En diversas ocasiones se ha planteado la necesidad de reevaluar la posición de México en materia de operaciones de mantenimiento de la paz. Dada la situación actual, sería conveniente ponderar ésta, junto con las autoridades competentes, en particular las Secretarías de Defensa, Marina, Seguridad Pública y Gobernación.

8. Diseño de una política y estrategia mexicana en materia de operaciones para el mantenimiento de la paz

Se estima que la posición de México respecto de las operaciones de mantenimiento de la paz debería orientarse a fortalecer la posibilidad de que ocurrieran los escenarios 5 y 6, mismos que, sin embargo, no parece vayan a presentarse de manera natural o como resultado de las tendencias actuales.

* El interés en que se dieran dichos escenarios radica en contrarrestar la tendencia, por parte del Consejo de Seguridad, de interpretar de manera amplia la Carta y excederse en sus ámbitos de acción, al aprobar los mandatos de operaciones de mantenimiento de la paz que fortalecen la tendencia intervencionista de la Organización y de los países industrializados. Parecería que, en la práctica, se llevan a cabo revisiones de los principios de Derecho internacional y de la Carta de Naciones Unidas sin el consenso de los Estados miembros y sin que existan marcos legales y políticos.

- * Ahora bien, para impulsar el escenario definido en el numeral 6, es decir, la negociación de principios rectores y modelos doctrinales y operativos para OMP, se deben tener en cuenta las experiencias adquiridas hasta el momento y las preocupaciones de los diversos países sobre la problemática de la ampliación de los mandatos de las OMP. En esta discusión se deberá enfatizar la tradicional posición de México del vínculo de paz y seguridad con desarrollo, siguiendo la línea del concepto de “seguridad humana” manejado por el PNUD, no por Canadá.
- * Se estima que los foros adecuados para esa negociación son el propio Consejo de Seguridad, a través de sus mecanismos formales y no formales, y el Comité sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General. Si Nuestro país desea verdaderamente incidir en el debate y la toma de decisiones en esta materia, tendría que participar en ambos foros.
- * En tanto se lleva a cabo la negociación, convendría manifestarse en contra de toda OMP que implique el uso de la fuerza y la referencia al capítulo VII de la Carta y, en contraposición, impulsar la diplomacia preventiva, en particular las nociones de restablecimiento y construcción de la paz
- * Teniendo en cuenta la importancia que han adquirido y tendrán las organizaciones regionales en la cuestión de OMP y las experiencias de colaboración entre ONU y OEA en Centroamérica y Haití, así como la conveniencia de concertar una posición latinoamericana sobre el particular, el diseño de toda política de México en materia de seguridad y de este tipo de operaciones debe hacerse de manera comprensiva y coherente, actuando de modo coordinado en la ONU y la OEA, y manejando conceptos similares. Por ejemplo, existen algunas propuestas para redefinir el concepto de seguridad hemisférica en el marco de OEA, mismas que deben complementarse con las que presentemos en Naciones Unidas.
- * Trabajar en la redefinición del concepto de seguridad, con base en el cual se pueda elaborar o actualizar el régimen internacional de seguridad colectiva, debiera ser un objetivo fundamental de la política exterior mexicana. Es urgente seguir trabajando sobre este tema, tanto a nivel interno como regional y universal, dada la confusión que parece reinar. De no hacerlo corremos el riesgo de que se imponga el nuevo concepto y régimen de seguridad definido por la OTAN, con todas las consecuencias negativas que ello implicaría.

- * La concertación de una posición latinoamericana común en materia de OMP, en particular en lo que se refiere a la problemática jurídico política de las mismas, ayudaría al diálogo posterior en materia de seguridad. En este contexto, la experiencia de los países centroamericanos resulta muy importante.
- * No es posible, sin embargo, pensar en una acción exterior sólida y consecuente si no se tiene el consenso interno necesario. Por ello, sería pertinente iniciar consultas con las Secretarías de Defensa Nacional, Marina, Gobernación, de Seguridad Pública y con otras autoridades competentes para revisar la posición tradicional de México en materia de OMP y evaluar la conveniencia de que México participara en futuras operaciones de mantenimiento de la paz. La Secretaría de Relaciones Exteriores debería preparar el documento base para la discusión.
- * Paralelamente, sería conveniente impulsar una mayor conciencia en la sociedad civil sobre los asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales, alentando el establecimiento, en alguna universidad, de un Centro de estudios de la paz y de solución de conflictos, y mediante la promoción de seminarios internacionales sobre el tema.

NOTAS

- 1 DE LA PEDRAJA, Daniel, *Las operaciones para el mantenimiento de la paz. ¿Hacia un nuevo Derecho internacional de la guerra?*, en SEARA VÁSQUEZ, Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, FCE, México, 1996, p.154.
- 2 ABBA EBAN, "The UN Idea Revisited", en *Foreign Affairs*, vol. 5, sept/oct. 1995, p.51.
- 3 GOULDING, Marrack, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", en *International Affairs*, vol. 69, No. 3, julio de 1993, p. 455.
- 4 GHALI, Boutros, *Una Agenda para la Paz*, 1992, párrafo 20.
- 5 ROBERTS, Adam, "La crisis en las Operaciones de la ONU para el mantenimiento de la Paz", en *Foro Internacional 142*, vol. XXV, No. 4, oct/dic. 95, p. 514.
- 6 En el Anexo I se incluye un cuadro con todas las operaciones de mantenimiento de la paz que se han llevado a cabo hasta 1999, así como las funciones que han desempeñado.
- 7 De hecho, la escala de cuotas para las operaciones de paz se fijó en 1946 y apenas acaba de ser modificada en diciembre del año 2000. Estados Unidos solía pagar el 36% del presupuesto de las OMP y a partir de entonces cubrirá tan sólo el 31%.
- 8 URQUHART, Brian en *Un Chronicle*, 1998, reproducido en *Social Sciences Index On Line*.
- 9 La información de esta parte se extrajo del documento *1948-1998: 50 years of United Nations Peacekeeping Operations, BackgroUNder*, Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, octubre de 1998, localizado en www.un.org.

- 10 Ver DE LA PEDRAJA, Daniel, *op. cit.*, p.154.
- 11 VARAS, Augusto, “La Seguridad Hemisférica Cooperativa de la Posguerra Fría”, en PELLICER, Olga (comp.), *La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe, el Debate contemporáneo*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y Universidad de Naciones Unidas, México, 1995, p. 51.
- 12 VARAS, *op. cit.*, p. 71.
- 13 Ver “La Seguridad Hemisférica Cooperativa de la Posguerra Fría”, en *La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe, el Debate contemporáneo*, PELLICER, Olga (comp.), Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y Universidad de Naciones Unidas, México, 1995.
- 14 Al respecto, el Informe da las siguientes definiciones:
- a) Prevención de conflictos se refiere a la identificación y confrontación de las fuentes u orígenes del conflicto, a fin de construir sólidas bases para la paz. Es Una actividad de bajo perfil (par.10);
 - b) Construcción de la paz consiste en la confrontación y solución de conflictos ya existentes y busca ponerles un alto mediante la mediación y otros instrumentos diplomáticos. Para ello son de particular importancia los enviados de los Gobiernos, grupos de Estados, organizaciones regionales u Organismos No Gubernamentales (par.11);
 - c) Mantenimiento de la paz es la actividad desarrollada por las Naciones Unidas en los últimos 50 años que ha evolucionado rápidamente al pasar de un modelo tradicional de observación militar y cumplimiento de ceses al fuego a un complejo modelo de diversas funciones y de elementos civiles y militares, cuyo propósito es establecer la paz después de conflictos civiles internos (par.12);
 - d) Construcción de la paz es un término reciente que define las actividades que se llevan a cabo al término de un conflicto a fin de reestablecer los fundamentos de la paz, más allá de la ausencia de hostilidades. Incluye, pero no se limita, a la desmovilización de combatientes, fortalecimiento del Estado de derecho, respeto por los derechos humanos, desarrollo democrático y promoción de solución de conflictos y técnicas de reconciliación (par.13).
- 15 El informe subraya claramente que la firma de UN Memorándum de Entendimiento entre un Estado y la ONU no implica que el Estado tenga que participar en cualquier operación de paz. El derecho soberano para “decir no” se mantiene.
- 16 Presidential Decision Directive 25, “US Policy On Reforming Multilateral Peace Operations”.
- 17 Contrátese esta posición con las definiciones de OMP señaladas en el cap. I.1, y se podrá apreciar con claridad las enormes diferencias conceptuales.
- 18 *A National Security Strategy for a New Century*, 1998. Se puede consultar en la *homepage* del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos en www.whitehouse.gov.
- 19 Ver *The Globe and Mail*, “Condemn atrocities, Canada tells UN”, 11 feb, 1999 y *National Post*, “Axworthy to call for civilian protection in armed conflicts”, 11 de febrero de 1999.
- 20 Amplia información respecto a los nuevos participantes en OMP puede encontrarse en FINDLAY, Trevor (ed), *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report No.12, Oxford UNiversity Press, 1996.
- 21 Thomas Guedez da Costa, Coordinador del Centro de Estudios Estratégicos de la Secretaría de Asuntos Estratégicos del Brasil, menciona que, en 1994, el entonces presidente Itamar Franco señaló que incluso una intervención justa, fundamentada en necesidades de ayuda humanitaria, puede ser interpretada como un precedente indeseable de intervención en los asuntos internos de los Estados.

- 22 A guisa de ejemplo baste señalar que de acuerdo con el *Social Sciences Index*, que enlista los artículos de las revistas más relevantes en la cuestión de las ciencias sociales en Estados Unidos y Europa, entre 1990 y 1998 se publicaron 116 artículos sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El caso de los libros es similar.
- 23 Entre las publicaciones que han incluido un número considerable de artículos sobre OMP destacan: *Foreign Affairs*, *International Organization*, *World Policy Journal*, *Survival*, *Journal of Conflict Resolution*, *Armed Forces and Society*, así como los informes anuales de SIPRI.
- 24 Cabe destacar que en la cumbre de Oslo de 1992, la OTAN decidió incluir la cuestión del mantenimiento de la paz como una misión oficial. A partir de 1994 inició sus esfuerzos para operacionalizar sus actividades de mantenimiento de la paz, mediante la organización de una fuerza de reacción rápido y el establecimiento de fuerzas de trabajo conjuntas.
- 25 DIEGUEZ, Margarita, “Los mecanismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica”, en PELLICER, Olga (comp.), *La Seguridad Internacional...*, op. cit., p. 172.
- 26 Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas DPI/1851/Rev.8, septiembre de 98.
- 27 ROBERTS, Adam, “From San Francisco to Sarajevo: the UN and the Use of Force”, en *Survival*, vol. 37, No. 4, invierno 1995-96.
- 28 PADILLA, Luis Alberto, “The UN and conflict resolution in Central America. Peace making and peace building in internal armed conflict”, en *Estudios Internacionales*, Año 6, No. 12, jul-dic 1995, Guatemala, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz.
- 29 ROSENBLATT, Lionel THOMPSON, Larry, “The door of opportunity: creating a permanent pk force”, en *World Policy Journal*, primavera 1998, encontrado en *Social Sciences Index*.
- 30 Todas estas sugerencias están contenidas en el documento *Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience*, en www.UN.org, 1998.
- 31 A modo de comparación baste señalar que tan sólo Estados Unidos planea gastar más de 6,000 millones de dólares en el bombardeo a Yugoslavia y que el Congreso de ese país, aprovechando las circunstancias, está pidiendo una ampliación presupuestal para rearme por 13,000 millones de dólares.
- 32 Estos datos y una clara explicación del mecanismo de contribuciones para el financiamiento de las omp se encuentran en el interesante estudio titulado “Sharing the Financial burden for UN and NATO peacekeeping, 1976-1996, de Jyoti Khanna, Todd Sandler y Hirofumi Shimizu, publicado en el *Journal for Conflict Resolution*, vol. 42, No. 2, abril de 1998.
- 33 Los datos anteriores están tomados del documento “UN peacekeeping: some questions and answers” actualizado en septiembre de 1998 y publicado por el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas en su página web.
- 34 Sobre este tema conviene ver el trabajo de Shahi Tharoor, quien trabajó con Boutros Boutros Ghali en Naciones Unidas. En particular el artículo “Should UN peacekeeping go back to basics?”, en la revista *Survival*, invierno de 1995.
- 35 DE LA PEDRAJA, Daniel, op.cit., p. 167.
- 36 DIEGUEZ, Margarita, “Los Mecanismos Regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad hemisférica”, en PELLICER, Olga, *La Seguridad...*, op.cit., p.155.

ANEXO I

CUADRO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

NOMBRE OPERACIÓN	FECHA ESTABLECIMIENTO	ÁMBITOS DE ACCIÓN	SITUACIÓN ACTUAL
1.- (ONUVT) Organismo de Naciones Unidas para la vigilancia de la tregua en Palestina	Resolución 50 del 29 de mayo de 1948	Misión de observadores, una de las dos modalidades de las omp en su primera etapa (F 1)	Aún en curso
2.- (UNMOGIP) Grupo de Observadores militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán	Enero 1949	(F 1)	Aún en curso
3.- (FENU I) Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Suez	Noviembre 1956	Fuerza de paz para monitoreo de cese al fuego. Con esta operación aparecen los <i>cascos azules</i> (F 1) MO	Concluida en junio de 1967
4.- (UNOGIL) Grupo de Observación de Naciones Unidas en Líbano	Junio 1958	(F 1)	Concluida en diciembre de 1958
5.- (ONUC) Operación de las Naciones Unidas en el Congo	Julio 1960	Supervisión de tregua y cese al fuego, observación militar (F1) Asistencia humanitaria (F4)	Concluida en junio de 1964
6.- (UNTEA/UNSF) Autoridad Ejecutiva Temporal de las UN y fuerza de Seguridad de las UN en Nueva Guinea Occidental	Octubre 1962	(F1)	Concluida en Abril de 1963
7.- (UNYOM) Misión de observación de las Naciones Unidas en Yemen	Julio 1963	(F1)	Concluida en septiembre de 1964
8.- (UNFICYP) Fuerza de las UN para el mantenimiento de la paz en Chipre	Marzo 1964	(F1) (F4)	Aún en curso
9.- (DOMREP) Representante del SGUN en República Dominicana	Mayo 1965	(F1)	Concluida en octubre de 1966
10.- (UNIPOM) Misión de observación de las	1965	(F1)	Concluida en marzo de 1966

Naciones Unidas en India y Pakistán

11.- (FENU II) Fuerza de emergencia de las UN II en el Sinaí.	1973	Fuerza de paz (F 1) A partir de esta operación se fijan los criterios de una OMP	Concluida en julio de 1979
12.- (FNUOS o UNDOF) Fuerza de las UN para la observación de la separación en las alturas del Golán	Junio 1974	Fuerza de paz (F 1)	Aún en curso
13.- (FPNUL o UNIFIL) Fuerza Provisional de las UN en Líbano	Marzo 1978	(F 1) y (F 4)	Aún en curso
14.- (UNGOMAP) Misión de las UN de Buenos Oficios en Afganistán y Pakistán	Abril 1988	(F 1)	Concluida en marzo de 1990
15.- (UNIIMOG) Grupo de observación de las UN en Irán Irak	Agosto 1988	(F 1)	Concluida en febrero de 1991
16.- (UNAVEM I) Misión de verificación de las UN en Angola	Enero 1989	(F 1)	Concluida en junio de 1991
17.- (GANUPT) Grupo de Asistencia de UN para la transición en Namibia	Abril 1989	A partir de esta OMP comienza la transformación de las OMP, al ampliarse sus ámbitos de acción (F 1) (F 2) (F 4) (F 5) (F 7) (F 8)	Concluida en marzo 1990
18.- (ONUCA) Grupo de observadores de UN en América Central	Noviembre 1989	(F 2) (F 3)	Concluida en enero de 1992
19.- (UNIKOM) Misión de observación de las UN para Irak y Kuwait	Abril 1991	(F 1) Con base en resolución 688 se autorizó el uso de la fuerza para asistencia humanitaria	Aún en curso
20.- (MINURSO) Misión de observación de las NU para el referéndum del Sahara Occidental	Abril 1991	(F 1) (F 2) (F 5) (F 7) (F 8)	Aún en curso La convocatoria al referéndum se ha aplazado por falta de acuerdo sobre el censo de los votantes
21.- ONUSAL Misión de observadores de las	Julio 1991	Esta operación incluye por vez primera la obser-	Concluida en abril de 1995

NU en El Salvador		vacación del respeto a los derechos humanos (F1) (F2) (F3) (F4) (F5) (F6) (F7) (F8)	Única misión en la que ha participado México
22.-UNAVEMII Misión de ver las UN en Angola	Junio 1991	(F1) (F2) (F5) (F7)	Concluida en febrero de 1995
23.-UNAMIC Misión de avanzada de las UN en Camboya	Octubre 1991	(F1) (F8)	Concluida en marzo de 1992
24.-UNPROFOR Fuerza de protección de las UN en la antigua Yugoslavia	Marzo 1992	(F1) (F4) (F6) (F7) (F8)	Concluida en diciembre de 1995
25.-APRONUC (UNTAC) Autoridad provisional de las UN en Camboya	Marzo 1992	(F1) (F2) (F3) (F4)(F5) (F6)(F7) (F8) Esta ha sido la omp que ha requerido mayor número de participantes	Concluida en septiembre de 1993
26.-ONUMOZ Operación de las UN en Mozambique	Diciembre 1992	(F1) (F2) (F3) (F4) (F5)(F6) (F7) (F8)	Concluida en diciembre de 1994
27.-ONUSOM I Operación de las UN en Somalia	Abril 1992	(F1) (F4)	Concluida en marzo de 1993
28.-ONUSOM II Operación de las UN en Somalia II	Marzo 1993	(F1) (F3) (F4) (F6) (F7) (F8) (F9)	Concluida en marzo de 1995
29.-UNOMUR Misión de Observadores de las UN en Ruanda-Uganda	Junio 1993	(F1)	Concluida en septiembre de 1994, se transformo y empalmó con UNAMIR
30.- UNMIH.- Misión de las UN en Haití	Septiembre 1993	(F5)(F6)(F7)(F9)	Concluida en junio de 1996
31.- UNOMIG.- Misión de observadores de las UN en Georgia	Agosto 1993	(F1)(F6)(F8) (F9)	Aún en curso
32.-UNAMIR.- Misión de Asistencia de las UN en Ruanda	Octubre de 1993	(F1) (F4)(F6) (F7) (F8)	Concluida en marzo de 1996
33.-UNOMIL.- Misión de las UN para Liberia	Septiembre 1993	(F1) (F2) (F3) (F4) (F5)(F6) (F9)	Concluida en septiembre de 1997
34.-UNASOG Misión de observadores en la franja de Aouzou entre Chad y Libia	Mayo 1994	(F1)	Concluida en junio de 1994

35.-UNMOT.- Misión de las UN en Tayikistán	Diciembre 1994	(F1)(F2) (F3)(F5)(F9)	Concluida en mayo del 2000
36.- UNAVEM III Misión de verificación en Angola	Febrero 1995	(F1)(F2)(F3)(F4) (F6)(F7)(F8)	Concluida en junio de 1997
37.- UNCRO.- Organización para el restablecimiento de la confianza en Croacia	Marzo 1995	(F1) (F4) (F6) (F7) (F8)	Concluida en enero de 1996
38.-UNPREDEP Fuerza preventiva de las NU en Macedonia	Marzo 1995	(F1)(F7)	concluida en febrero de 1999
39.-UNMIBH Misión de las UN en Bosnia Herzegovina	Diciembre 1995	(F4) (F5) (F6) (F7) (F8) (F9)	Aún en curso
40.- (UNTAES) Administración de las Naciones Unidas para la transición en Eslovenia Oriental	Enero 1996	(F1) (F3) (F4) (F5)(F6)(F7)(F8)	Concluida en enero de 1998
41.-UNMOP Misión de observadores de UN en Prevlaka, Croacia	Enero 1996	(F1)	Aún en curso
42.-MINUH.- Misión de apoyo de UN en Haití	Julio 1996	(F7)	Concluida en junio de 1997
43.-MINUGUA Misión de verificación en Guatemala	Enero 1997	(F1)(F3) (F6) (F7)	Concluida en mayo 1997
44.-MONUA Misión de observadores en Angola	Julio 1997	(F1) (F2) (F3) (F4) (F6) (F7) (F8)	Concluida en febrero de 1999
45.-MINUHT o UNTMIH.Misión de Transición en Haití	Agosto 1997	(F6)	Concluida en noviembre de 1997
46.-MIPONUH Misión de Policía civil de UN en Haití. Diciembre 1997	Noviembre 1997	(F6)(F7)	Concluida en marzo de 2000
47.-UNPSG.- Grupo de apoyo de UN a la policía civil en Croacia	Enero 1998	(F7)	Octubre 1998
48.-(MINURCA) Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana	Abril 1998	(F1) (F5)(F6)(F7) (F 9)	Concluida en febrero del 2000

49.- (UNOMSIL) Misión de observadores en Sierra Leona	Julio 1998	(F1) (F9)	Sustituida por UNAMSIL
50.- UNMIK Misión Administrativa Interina de las Naciones Unidas en Kosovo	Junio 1999	(F1) hasta (F9). Para algunos especialistas esta misión comienza una nueva etapa	Aún en curso
51.- UNAMSIL.- Misión Administrativa de las Naciones Unidas en Sierra Leona	Octubre 1999, ampliado su mandato en febrero y mayo del 2000	(F1) (F2) (F3) (F4) (F5)(F6)(F7)(F8) y (F9)	Aún en curso
52.- ÚNTAET.-	Octubre 99	De (F1) a (F9). Esta misión, al igual que la de Kosovo, implicó el establecimiento de una autoridad de transición.	Aún en curso
53.- MONUC.- Misión de las Naciones Unidas en el Congo	Diciembre 1999, se amplió su mandato y funciones en febrero del 2000. suspendida y reactivada en dic del 2000	(F1) (F2) (F3) (F4) (F6)	Con 500 personas desplegadas. Aún pendiente la llegada de otras 5,000
54.- UNMEE.- Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea	Julio del 2000	(F1)	Aún en curso

FUNCIONES DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Función	Nombre	Tareas	Observaciones	Ejercidas
F1	Supervisión de tregua, monitoreo de cese al fuego y observación militar	<ul style="list-style-type: none"> * Separación de combatientes * Verificación del cumplimiento de los términos de UN * Cese al fuego * Creación de zonas intermedias * Monitoreo de retiro de tropas 	Características de las OMP de primera generación en sus dos modalidades: misión de observadores y fuerza de paz	En 43 OMP
F2	Desmovilización y reintegración	<ul style="list-style-type: none"> * Agrupar y desmovilizar a combatientes * Proporcionar asistencia para su reincorporación a la vida civil 	Esta función se asocia a operaciones que comprenden la instrumentación de acuerdos de paz complejos, en especial en situaciones de guerra civil	En 11 OMP
F3	Desarme	<ul style="list-style-type: none"> * Recolección o monitoreo de la recolección de armas Almacenamiento y destrucción de armas tanto largas como pequeñas	En muchas ocasiones está vinculada con la función anterior	En 12 OMP
F4	Asistencia humanitaria	<ul style="list-style-type: none"> * Garantizar la entrega de ayuda humanitaria por parte de las Naciones Unidas y otras organizaciones, o * Prestar ayuda humanitaria en forma directa y restringida 		En 17 OMP
F5	Asistencia electoral	<ul style="list-style-type: none"> * Asesoría en materia de legislación electoral * Organización y supervisión de la celebración de elecciones * Observación de las campañas electorales * Recuento de votos, e incluso * Redacción de legislación electoral 		En 12 OMP

F6	Derechos humanos	<ul style="list-style-type: none"> * Mantener comunicación con las personas para monitorear el trato que reciben por parte de la autoridad * Monitorear el respeto a los derechos humanos, y * Reportar violaciones a los mismos 	<p>En algunas operaciones de derechos humanos incluye el concepto de “fortalecimiento institucional” (<i>institution building</i>) en el área de administración de justicia y seguridad</p>	En 20 OMP
F7	Policía civil	<ul style="list-style-type: none"> * Monitorear las actividades de la policía local para alentar el respeto a los derechos humanos * Alentar la confianza entre grupos en conflicto, y * Brindar asesoría técnica y entrenamiento a fuerzas de policía nuevas o reestructuradas 		En 24 OMP
F8	Desminado	<ul style="list-style-type: none"> * Remoción de minas * Mapeo de minas y establecimiento de bases de datos * Realización de campañas de concientización de la existencia de minas * Entrenamiento de grupos de desminado y de centros de capacitación 		En 15 OMP
F9	Cooperación con organismos regionales	<ul style="list-style-type: none"> * Colaboración de Naciones Unidas con otras organizaciones internacionales en áreas conflictivas * Coordinación de esfuerzos políticos en favor de la paz 	<p>En este contexto han cooperado con la OEA, la OUA, la OSCE, la OTAN, la CEI (Comunidad de Estados Independientes) y la ECOWAS (Comunidad Económica de los Estados del Oeste de África)</p>	

BIBLIOGRAFÍA

Libros

FINDLAY, Trevor, (ed) *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report No.12, Oxford University Press, 1996.

PELLICER, Olga (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión crítica de México*, SRE, FCE, México, 1994.

_____, *La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe, el Debate contemporáneo*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y Universidad de Naciones Unidas, México, 1995.

SEARA VÁSQUEZ, Modesto (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, FCE, México, 1996

SIPRI, Yearbook 1998, *Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, Estocolmo, Oxford University Press, 1998.

Artículos

ABBA EBAN, "The UN Idea Revisited", en *Foreign Affairs*, vol. 5, sept/oct. 1995.

DANDEKER, Christopher, GOW, James, "The future of peace support operations: strategic peacekeeping and success", en *Armed Forces and Society*, New Brunswick, primavera 1997.

DIEHL, Paul F, DAVID Michael, GREEN Chad, "Predicting the size of UN peacekeeping operations", *Armed Forces and Society*, New Brunswick; Summer 1998.

DIEHL, Paul, HENSEL, Paul y REIFSCHNEIDER, Jennifer, "United Nations intervention and recurring conflict", en *International Organization*, No. 50, otoño de 1996.

GOULDING, Marrack, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", en *International Affairs*, vol. 69, núm. 3, julio de 1993,

JAMES, Alan, "Mantener la paz interior, ¿Un callejón sin salida para la ONU?", en *Diálogo y Seguridad*, Selección anual de Security dialogue, No. 1, diciembre de 1994, Editorial Nueva Sociedad.

KHANNA Jyoti, SANDLER Todd y SHIMIZU Hirofumi, "Sharing the Financial burden for UN and NATO peacekeeping, 1976-1996" *Journal for Conflict Resolution*, vol. 42, No. 2, abril de 1998.

MAZRUI, Ali A, "The new dynamics of security: The United Nations and Africa", en *World Policy Journal*; New York, verano de 1996.

MITCHUM Albert, "Doctrinal model for PKO, *Journal of Third World Studies*, Spring 1999;

PADILLA, Luis Alberto, "The UN and conflict resolution in Central America. Peace making and peace building in internal armed conflict", en *Estudios Internacionales*, Año 6, No. 12jul-dic 1995, Guatemala, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz.

THAROOR Shahi, "Should UN peacekeeping go "back to basics"?", en la revista *Survival*, invierno de 1995.

ROBERTS, Adam, "From San Francisco to Sarajevo: the UN and the Use of Force", en *Survival*, vol. 37, No.4, invierno 1995-96

_____, "La crisis en las Operaciones de la ONU para el Mantenimiento de la Paz", en *Foro Internacional 142*, vol. XXV, No.4, oct/dic. de 1995, p. 514.

ROSENBLATT, Lionel THOMPSON, Larry, "The door of opportunity: creating a permanent pk force", en *World Policy Journal*, primavera 1998.

Documentos

Boutros Boutros Ghali, *Una Agenda para la Paz*, 1992.

_____, *Suplemento de Agenda para la Paz*, 1995.

Koffi Annan, *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma*, Documento A/51/950, del 14 de julio de 1997.

_____, *Informe del Milenio, Nosotros los Pueblos*, documento A/54/2000.

Report of the Panel on United Nations Peace Operations o Informe Brahimi, localizado en www.un.org

1948-1998: 50 years of UNited Nations Peacekeeping Operations, Backgrounder, Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, Octubre de 1998, localizado en www.un.org.

Multidisciplinary peacekeeping: Lessons from recent experience, documento preparado por la Lessons Learned Unit, localizado en www.UN.org

50 years of United Nations peacekeeping, a panel discussion, United Nations Headquarters, 11 June 1998, en www.UN.org.

A National Security Strategy for a New Century, 1998. En www.whitehouse.

SEGURIDAD COLECTIVA Y
NACIONES UNIDAS

Dr. Alonso Gómez-Robledo Verduzco

Es absolutamente cierto que el Sistema de Seguridad Colectiva que consagró la Carta en Naciones Unidas, quedó incompleto desde un principio. La implementación del instrumento militar que constituía la pieza maestra nunca se concretó, en especial por la falta de acuerdo entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Los famosos convenios especiales a que hace referencia el artículo 43 de la Carta, por los cuales los miembros de la ONU se comprometerían a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales, nunca fueron celebrados. Al no haberse instrumentado la pieza clave del sistema de seguridad, todo el edificio estaba condenado a desplomarse.

El conflicto Este-Oeste había ya destruido el Sistema de Seguridad Colectiva de la ONU, incluso, podríamos decir antes de que entrara en funciones.

Es precisamente en virtud de no haberse celebrado los convenios militares especiales, donde reside el fracaso, a mi modo de ver, del Sistema de Seguridad, y no en el uso inmoderado del veto, como casi siempre se ha dicho.

El uso del veto no fue en realidad más que una consecuencia de lo anterior, esto es, de no haberse llevado a cabo los convenios militares especiales previstos por el artículo 43 de la Carta.

Para entender mejor las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y cómo las Naciones Unidas buscaron caminos colaterales, por la parálisis del mecanismo de Seguridad Colectiva, tal y como estaba previsto en la Carta de San Francisco, debemos hablar de una de estas primeras

operaciones sustitutivas, precisamente del Sistema de Seguridad donde, como siempre, Estados Unidos tenía más del 80% de los contingentes armados. En razón de la paralización del Consejo de Seguridad, en 1950, Estados Unidos hizo adoptar a la Asamblea General la famosa “Resolución Unión Pro-Paz” por la cual, polémicamente, se le reconocía a la Asamblea General el derecho de actuar cuando el Consejo de Seguridad estuviera paralizado por el veto.

En Derecho Internacional, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz podían definirse como operaciones de preservación, no coercitivas, llevadas a cabo por Naciones Unidas, sobre una base consensual. Para configurarse de esta suerte una Operación de Mantenimiento de la Paz, se requería, o se requiere, por una parte, de una actividad operacional, lo que implica una presencia física sobre el terreno; y, por otra, que ésta sea realmente una operación de la ONU y no simplemente de los Estados miembros que están actuando en ese momento.

En la crisis del Canal de Suez, provocada por la intervención franco-británica en Egipto, los famosos *casco azul* tenían como misión ocupar el terreno y separar a los beligerantes. También, a través de una resolución de la Asamblea General que se emitió el mandato el problema del Canal de Suez. ¿Por qué? Porque había el doble veto, no por parte de la entonces Unión Soviética sino de Francia y Gran Bretaña. Otro de los dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Es decir, el veto se ha utilizado cuando ha convenido a unos u otros.

Sin embargo, podemos considerar esta operación del Canal de Suez como la primera Operación de Mantenimiento de la Paz con todos sus atributos. En 1947-48, cuando se crea el Estado de Israel y se divide el Estado de Palestina, desde ese momento, hay misiones de observadores mismas que, ustedes lo saben, siguen hasta la fecha. En general, los autores coinciden en que fue a partir de la crisis del Canal de Suez cuando realmente se perfila, se configura con todas sus características, la primera Operación para el Mantenimiento de la Paz.

Más adelante, creadas ya no por la Asamblea General, sino por el Consejo de Seguridad, se formaron las fuerzas del Congo en 1960 y las de Chipre, en 1964, por la invasión de Turquía.

En principio, las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz no presentan, o no deberían de presentar, un carácter dictatorial, sino que suponen el consentimiento de los Estados interesados y no pueden recurrir a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa. En suma, deben de permanecer como un elemento absolutamente neutro, tanto en el plano políti-

co como en el jurídico. Es importante señalar esto, para no confundir con la infausta intervención norteamericana en República Dominicana, en 1965, que mencionaremos al final muy brevemente.

Así pues, luego vendrían, entre otras, las operaciones relativas más relevantes: la Guerra de octubre de 1973 en Medio Oriente y la intervención, después, por la masacre de Israel en el sur de Líbano, en marzo de 1978.

Así las cosas, con las mutaciones en curso del Derecho Internacional y la pulverización de la ex Unión Soviética como potencia, desde Berlín 89, por ponerle una fecha. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas rápidamente se posicionó no solamente como el órgano principal del Mantenimiento de la Paz, y así lo dice la Carta, sobre todo el artículo 24, en forma enfática, sino de hecho, también, empezó a actuar como una clase a partir del desmoronamiento de la Unión Soviética como una clase de órgano ejecutivo en nombre de la comunidad internacional. Nunca le preguntaron si podían hacerlo, pero en nombre de la comunidad internacional, cuyo automandato sería algo así como el único órgano autorizado como portavoz para traducir las aspiraciones profundas y pulsaciones inmediatas de los demás países.

¿Cuáles fueron las causas de este ascenso en poder del Consejo de Seguridad? Bueno, son evidentemente políticas. Frente a una situación internacional profundamente desestabilizada por el colapso de los países socialistas, Estados Unidos y todos sus aliados -con excepción de la República de China- se percataron que podían hacer jugar a la ONU un papel mucho mayor para sus propios beneficios. Sólo hacía falta, para estar dentro del aparente marco legal, otorgarle a la noción de Mantenimiento de la Paz una excepción suficientemente amplia como para hacer entrar cualquier propósito de política exterior.

De esta suerte, el Consejo de Seguridad está ahora, para hablar diplomáticamente, perfectamente “domesticado” por un verdadero directorio, esto es, por los cinco miembros permanentes con derecho a veto, pero con Estados Unidos a la cabeza, de eso no cabe duda.

De aquí que ahora, como nunca antes, se lancen a diestra y siniestra operaciones para el Mantenimiento de la Paz; simplemente, en los cuatro años que van de 1988 a 1992 la ONU lanzó un número igual de operaciones al que había tenido lugar en los últimos 40 años. Por algo sería. Lo más preocupante es que estas operaciones sufren, muchas veces, un verdadero cambio en la naturaleza de sus misiones.

Al lado de estas operaciones clásicas, las cuales comenzaron desde 1946-47, con un respeto absoluto a los asuntos internos de los Estados

en conflicto, aparecen ahora, de más en más, operaciones que se desarrollan en el marco ya no internacional, sino propiamente interno de cualquier país, a fin de vigilar directamente el establecimiento –y esto me parece también preocupante- de regímenes políticos que sean acordes a la ideología del directorio del Consejo de Seguridad.

En 1992 la ONU, el Consejo de Seguridad, otorgó directamente una asistencia electoral a 12 países: Albania, Congo, El Salvador, Etiopía y Angola, entre otros. Esto implica que las Naciones Unidas están cada día más involucradas en la naturaleza de las elecciones políticas adoptadas por cada Estado.

Creo que las crisis, los conflictos actuales y las operaciones consecuentes no pueden comprenderse si no tomamos en cuenta los siguientes parámetros.

1. El descongelamiento de los conflictos étnicos nacionales y minoritarios ha pasado a un estallamiento sin precedentes que, obviamente, pone en peligro extremo el mal diseño del Mecanismo de Seguridad Colectiva.
2. Con el nuevo desequilibrio de fuerzas, la ONU, ya por Estados Unidos, ha generado una multiplicación de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y, con ello, un creciente intervencionismo de Naciones Unidas, nunca antes visto, en las crisis y los conflictos.
3. Los conflictos, ahora, son cada vez menos interestatales y, de más en más, intrinstatales. Es decir, dentro de la propia jurisdicción de los Estados.
4. La militarización de la llamada *acción humanitaria* bajo la autoridad de Naciones Unidas ha dejado de ser un fenómeno excepcional para convertirse en *pan* de casi todos los días.

Como ejemplo de conflictos importantes en la época posterior a la Guerra Fría es importante señalar la operación para restaurar la democracia en Haití, reinstalando en el poder al Padre Aristide en 1994. Me inquietan las verdaderas intenciones de la operación de paz; ¿era realmente esto un conflicto que ponía en peligro la paz y la seguridad internacionales? Desde luego que no. Pero sí ponía en peligro intereses de Estados Unidos, y ahí están los dos pesos, las dos medidas, que es el signo mismo de la injusticia.

La ONU parece haberse resignado, repito, parece, me parece, haberse resignado, por decirlo de alguna manera, en las organizaciones, para mantenimiento de la paz, a la intransigente postura de Estados Unidos de no colocar sus fuerzas bajo ningún otro mando que no sea el suyo propio.

Los daños para la ONU son evidentes; si la operación tiene éxito, Estados Unidos se atribuye todos los honores. Pero si no tiene éxito, el fracaso, faltaba más, se atribuye a las Naciones Unidas, con el consecuente desprestigio de la organización internacional.

¿Cuál sería la base jurídica de las operaciones para el mantenimiento de la paz?

Se ha dicho que la base jurídica de las operaciones del mantenimiento de la paz podría encontrarse en el Artículo 40 de la Carta; sin embargo, si leemos dicho artículo, advertimos que las medidas provisionales que se enuncian, son directivas dadas por el Consejo de Seguridad a las partes en conflicto, y deben ser adoptadas por ellas, así se trate de un *cese al fuego, retiro de fuerzas armadas, el cese de hostilidades, una tregua*, etcétera; en cambio, las operaciones para el mantenimiento de la paz consisten en ciertos actos y medidas que deben ser adoptados, antes que nadie, no por las partes en conflicto sino por los órganos de Naciones Unidas, obviamente, llevadas a las partes.

Tampoco puede encontrarse su fundamento, como creen algunos, en el capítulo VI, relativo al arreglo pacífico de controversias. Sobre todo, se hace mucha mención al artículo 34. Éste sólo se refiere a investigaciones, con un propósito muy definido, pero las organizaciones para el mantenimiento de la paz constituyen algo más que simples investigaciones.

De aquí que la conclusión inevitable a que, parece, debe llegarse, es que estas operaciones de mantenimiento para la paz, las famosas *peace keeping operations*, expresión obviamente no utilizada en la Carta, constituyen un desarrollo al margen de la Carta de las Naciones Unidas.

No en contra de la Carta, pero al margen, que no tiene su base jurídica ni en el capítulo VI ni en el VII de la Carta. Tuvieron su legitimidad en una famosa sentencia de 1962 de la Corte Internacional de Justicia.

En todo caso, podría decirse que su fundamento resultaría de los llamados *poderes inherentes, de los poderes implícitos de la Organización de Naciones Unidas*, a fin de asegurar su propósito fundamental, que es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Esto se ve reflejado en una famosa sentencia de 1949 de la Corte, que dice: *la ONU debe ser considerada —estoy citando a la Corte— como poseedora de estos poderes, no expresamente enunciados pero esenciales al ejercicio de las funciones de la misma Organización.*

Por otro lado, en lo personal, me parece muy encomiable el esfuerzo para que México ocupe un puesto en el Consejo de Seguridad. Eso debe

quedar muy claro, ya que sería la segunda ocasión que nuestro país llega al Consejo de Seguridad.

En general, no siempre, pero una de las razones principales que han tenido los gobiernos para abstenerse de ir al Consejo de Seguridad era evitar fricciones con Estados Unidos. Por el contrario, creo que sirve a nuestra política exterior, ya que nos da un mayor peso en las resoluciones claves de Naciones Unidas, una mayor proyección, mejor espacio en las relaciones internacionales. México participaría, como lo hizo en 1981-1982, en el Consejo de Seguridad, pero no para hacer alianzas o respaldar países, sino apoyar causas justas y principios, proponiendo soluciones o propuestas necesarias. Esto lo demostró ampliamente nuestro país en ese período, promoviendo y reforzando estrategias y resoluciones, en particular, con tres grandes temas del momento: la situación de Irán y la toma de rehenes en la Embajada de Estados Unidos, la cuestión de Sudáfrica y el proceso de descolonización, y las distintas manifestaciones del conflicto del Medio Oriente.

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO
DE LA PAZ Y LA POLÍTICA EXTERIOR
DE MÉXICO

Embajador Sergio González Gálvez

Es muy importante comprender que una de las reticencias que México ha tenido para participar en operaciones de paz es nuestro énfasis, incluso desde antes de San Francisco, en establecer que *la diplomacia preventiva* es más que la opción coercitiva en la búsqueda de soluciones a nivel internacional y la solución pacífica de controversias. Incluso fuimos los que luchamos en San Francisco por incorporar una referencia al Derecho Internacional cuando se definieron las facultades del Consejo de Seguridad en la búsqueda de soluciones a los conflictos. Lamentablemente fracasamos. Sin embargo, tiene una lógica, es decir, cuando se intenta la solución de un conflicto, incluso deben buscarse fórmulas que no son estrictamente jurídicas, siempre y cuando se logre lo que Padilla Nervo señalaba como la instrucción que debe ser el parámetro de cualquier fórmula que presente una delegación mexicana: *“lo primero que se tiene que hacer cuando hay un conflicto armado es detener el derramamiento de sangre, stop the bloodshed”*.

Existe una gran confusión de términos y eso ha complicado hasta cierto punto el debate sobre si México debe participar o no en las operaciones de paz. Por ejemplo, cuando se habla de participar en las operaciones de paz siempre nos llama la atención y nos frena, en nuestras decisiones, el hecho de que a través de una operación de paz se puedan imponer fórmulas de solución a un conflicto.

Al mismo tiempo que la reforma al Consejo de Seguridad parece estar vinculada a las operaciones de paz, el hecho de que México haya cambiado una posición de no participar en operaciones de paz por muchos años porque nos iba a enfrentar a Estados Unidos, no significa que

tenemos que participar en operaciones de paz porque vamos a ser miembros del Consejo de Seguridad. No está vinculada una cosa con otra.

Es cierto, en los análisis que se han hecho, sin duda que hay una serie de criterios que sirven para elegir a los países que deben ser miembros del Consejo de Seguridad. México presentó en la Comisión para reforma al Consejo de Seguridad un Memorándum en el que hacía referencia a algunos de los criterios que debían de seguirse para escoger a los países que eventualmente o incrementarían el número de miembros permanentes o incrementarían el número de miembros no permanentes. Y sin duda uno de ellos era la voluntad de contribuir o apoyar operaciones de mantenimiento de la paz.

Considero que se ha abusado de esa facultad establecida en la Carta de las Naciones Unidas al diseñar, al establecer las operaciones de paz como la fórmula para resolver algunos conflictos. Personalmente he participado en algunos de esos esfuerzos y les puedo decir que hay un gran número de operaciones de paz que han sido un rotundo fracaso. En el caso de Haití, personalmente estuve en la reunión de la OEA, que fue en Haití, y ustedes veían el absurdo de los jóvenes canadienses dirigiendo el tráfico de bicicletas y de burros en una calle de Puerto Príncipe.

Es decir, la operación de paz en sí no es la mejor solución para un conflicto; deben de fortalecerse los mecanismos de solución pacífica de controversias, debe buscarse en la mediación, deben de fortalecerse las facultades del Secretario General para intervenir cuando hay un potencial conflicto. Cosa que, por cierto, no se ha hecho, señalándose que en la Carta de las Naciones Unidas, en el artículo 99, le da una facultad residual al Secretario General para intervenir.

Por cierto, los secretarios generales de las Naciones Unidas no han sido elegidos, escogidos, como los más eficientes para su función, sino que han sido elegidos y escogidos por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los que menos amenazan los intereses de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

México está comprometido con una serie de reformas al Consejo de Seguridad, lamentablemente cualquier reforma al Consejo de Seguridad está limitada por la forma como entran en vigor las Enmiendas a esa Carta.

Esta situación se ha agravado y por eso entiendo a muchos de los mexicanos que, en forma muy vigorosa y clara, han señalado sus dudas de que México participe en operaciones de paz. En este momento hay un esfuerzo para redefinir el alcance del concepto de seguridad internacional.

¿Cuál es la mecánica o cuál es la razón de esta propuesta? Es nada más y nada menos que tratar de dar un mayor alcance a las posibilidades que, de acuerdo con la Carta, se abren para llevar a cabo acciones, sea, inclusive, hasta en legítima defensa. Canadá y Noruega han lanzado la Iniciativa del llamado *Derecho de Intervención Humanitario*, que es un concepto sumamente vago, sumamente peligroso y que abre la posibilidad de que el Consejo de Seguridad o, en el uso de las facultades residuales que tiene, la Asamblea General de las Naciones Unidas, conforme el capítulo VII, pudieran actuar.

Como ustedes saben, hay dos o tres casos en el Consejo de Seguridad en que se ha actuado en aras de lo que se ha llamado *Intervención con fines humanitarios*. Sin embargo, eso es algo que yo les rogaría que tomaran muy en cuenta: es sumamente delicado.

Les pongo un ejemplo: vamos a suponer que un camión lleno de turistas norteamericanos va a Ciudad Universitaria y en esas locuras que a veces ocurren ahí, secuestran al autobús y, por la negociación con los diferentes partidos, se decide no intervenir en forma con uso de la fuerza para rescatar a estos turistas y se empieza una negociación.

En determinadas circunstancias -y obviamente estoy hablando de los absurdos de los extremos para tratar de explicar de qué estoy hablando, podría existir alguna decisión de algún país, quizás el país de la nacionalidad de los propios turistas, de mandar un comando a rescatar a esa gente a Ciudad Universitaria.

Cuando hablamos de la posibilidad de que México participe en operaciones de paz, permítanme poner énfasis en que no estamos hablando de que México aceptaría participar en una fuerza de paz regional que, como saben, ya se ha creado en América, en las Américas, siempre instigada por Estados Unidos por algunos otros países hermanos que tienen una visión diferente sobre el destino de América Latina como continente.

Entonces, tenemos dudas respecto a la posibilidad de que si aceptamos ser parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, alguien pueda pensar que debemos participar en una nueva iniciativa para crear una fuerza interamericana de paz.

Recuerden que las operaciones de mantenimiento de la paz son voluntarias. El país que las envía decide siempre, cuándo y en qué circunstancias se debe de participar, o si se debe de participar.

Existen problemas en cuanto a la definición de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Creo que es un problema muy importante y se ha agravado con actitudes como la de Estados Unidos de

señalar que bajo ninguna circunstancia va a poner sus fuerzas bajo el control de Naciones Unidas, parte de las advertencias que Estados Unidos hizo para no aceptar la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

Otro de los problemas que nos preocupa, si aceptamos las operaciones de mantenimiento de la paz es, obviamente, este abrumador unipolarismo que vivimos con Estados Unidos.

Hay otro factor que nos preocupa, el incremento de la cooperación militar México-Estados Unidos; de una reticencia que tenemos respecto a la participación de nuestros militares en las escuelas militares, ahora el entrenamiento se ha incrementado a varios miles; entendemos que eso es una necesidad por la situación que enfrentamos con el narcotráfico, entre otros aspectos, pero sin duda que debemos de tomarlo en consideración.

El Estado Mayor de la Defensa fue anuente a la participación, siempre y cuando fueran contingentes no armados. Es decir, eso fue una condición que se nos señaló: zarpadores, enfermeras, doctores, que es en realidad lo que el Ejército ha estado haciendo con el programa DN-3. Quizás esto podría ser el embrión de la posición de México sobre este particular.

Quisiera señalar diez puntos como conclusión:

1. Recomiendo la idea de que México participe en operaciones de mantenimiento de la paz organizadas por Naciones Unidas, cuando éstas sean claramente compatibles con las posiciones que nuestro país sostuvo en relación con los temas que motivaron la creación de determinada operación de paz. Debe destacarse que la participación de México es voluntaria y no está ligada a nuestra presencia como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Sin embargo, sí está vinculada con una eventual reforma al Consejo de Seguridad, donde uno de los criterios para seleccionar a los países que puedan eventualmente incrementar la membresía permanente o semi-permanente de ese órgano, sea la participación en operaciones de paz, conforme lo establece la Carta de la ONU.
2. La eventual participación de México, considero, debe ser con contingentes no armados –salvo los necesarios equipos de protección– y debe integrarse básicamente por doctores, enfermeras, zarpadores, etcétera.
3. La decisión de participar en operaciones de paz a futuro, sugeriría que se inicie con la firma de un Acuerdo con Naciones Unidas, conforme al artículo 43 de la Carta de la ONU. Lo anterior debe basarse en lo que establece el artículo 76 fracción III de la Constitución mexicana,

en cuanto a la necesaria autorización del Senado para que tropas mexicanas salgan del territorio nacional.

4. Siguiendo una vieja tradición en la constitución de contingentes para operaciones de paz en la ONU, que aconsejaba que en ese tipo de acciones no debería participar tropas ni de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, ni de países de la misma región geográfica, se sugiere que México no participe, en principio, en operaciones que deban realizarse en América Latina y el Caribe, donde las posibilidades de conflictos políticos con las poblaciones de los países donde se lleva a cabo la operación serían más graves.

No sé por qué se perdió en Naciones Unidas esa regla de oro que existía de que las tropas de una determinada región no participaran en esa región; es obvio que las posibilidades de conflicto, si mandamos tropas mexicanas a algún país latinoamericano, a pesar de que hay otros elementos que pudieran aconsejarlo, son mayores.

5. México debe asegurarse que la participación en operaciones de paz no es onerosa para el país.

Lo que ha señalado el General Garfias respecto a los sobresueldos que se les dan, sin duda que ha sido el principio, pero eso se ha ido cambiando a la luz de la crisis que vive la Organización de las Naciones Unidas. Entonces, algunos contingentes latinoamericanos que han estado participando, ya no reciben ese sobresueldo que se entregaba a las operaciones de paz.

6. Este importante cambio en la política de México en Naciones Unidas debe llevarse a cabo como parte del esfuerzo para lograr una eventual reforma a la Carta, en cuanto a la integración y facultades de los Miembros del Consejo de Seguridad y no debe modificar en nada la conveniencia de que México propugne por limitar al máximo el número de operaciones de mantenimiento de la paz que la ONU lleva al mismo tiempo.

7. El mandato de las operaciones de paz debe estar claramente definido por el Consejo de Seguridad o por la Asamblea General, en ejercicio de las facultades residuales que le confiere la Carta de Naciones Unidas en asuntos de paz y seguridad, a fin de evitar que la Secretaría de Naciones Unidas —a través del Comando Militar Conjunto— adopte decisiones que no cuenten con el aval político de los órganos correspondientes de la ONU.

Los mandatos que ha aprobado el Consejo de Seguridad para operaciones de paz han sido sumamente vagos, y se ha dejado al alto co-

mando conjunto que tome decisiones sobre los objetivos. Obviamente el comando conjunto está constituido por militares de los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad que adecuan el mandato a sus intereses.

8. México no debería de participar a futuro en ninguna operación de mantenimiento de la paz basada en lo que ha dado en llamarse “intervención armada con fines humanitarios” –como ya lo ha hecho el Consejo de Seguridad en tres ocasiones- si no se define antes este concepto, que sigue siendo muy controvertido.
9. Si se adopta la decisión de participar a futuro en operaciones de paz que sean congruentes con los intereses de México, la Secretaría de la Defensa Nacional y Marina deberían configurar contingentes que eventualmente puedan ser utilizados para este propósito y, en su caso, de considerarse necesario, solicitar asesoría de países con amplia experiencia en esas operaciones de paz, como Canadá o Suecia.
10. Por último, en esta nueva posición mexicana, debe mantenerse nuestro rechazo a cualquier iniciativa para crear una fuerza militar regional o subregional, para cualquier propósito que se quiera. En el pasado, países latinoamericanos y Estados Unidos han promovido, afortunadamente sin éxito, la creación de fuerzas regionales, supuestamente para “defender la democracia” o luchar contra el narcotráfico. Es importante señalar que el uso de la fuerza armada por parte de un organismo regional, como es la OEA –salvo en el caso de legítima defensa ante un ataque armado- está prohibido por la Carta de la ONU y es una posición que México ha sostenido por décadas y que, en mi opinión, no debe cambiar.

Finalmente, las operaciones de paz requieren de un entrenamiento especial. Tenemos la posibilidad de adquirir ese entrenamiento, quizá de países que han tenido mucha experiencia en esto, como Canadá y Noruega y que, sin duda, podrían dar un entrenamiento a nuestros contingentes sobre este particular.

**LAS FUERZAS ARMADAS EN MÉXICO Y
SU PARTICIPACIÓN EN EL EXTERIOR**

General Luis Garfias Magaña

Comenzaré diciendo que la tragedia, el drama de las fuerzas armadas mexicanas es que casi nadie las conoce, y casi a nadie le interesan; las fuerzas armadas mexicanas son un factor importantísimo, y un pilar fundamental en el Estado Mexicano, y han pasado años y años, y no pasa nada con ellas; esto es un drama para nosotros.

Nos conocen en los desfiles; en éstos somos gloriosos, en fin aunque casi nadie lo sabe, tenemos otras cosas muy importantes que aportar a la sociedad mexicana.

Comenzaré por decir que las operaciones de mantenimiento de la paz se crearon en 1948 por la resolución 50 del Consejo de Seguridad; otras bases legales fueron el capítulo séptimo, artículos 39 al 47, de la Carta de las Naciones Unidas.

En el artículo 43, los Estados miembros de las Naciones Unidas se comprometían a poner a disposición del Consejo de Seguridad fuerzas armadas para mantener la seguridad y la paz internacionales.

El artículo 47 autorizaba crear un Estado Mayor, combinado. Siendo coronel, estuve en la Agregaduría Militar en Washington dos años y, en alguna ocasión, tuve la oportunidad de visitar las Naciones Unidas, y ahí hay un piso, sin duda el Embajador González Gálvez lo conocerá mucho mejor que yo, donde estaba un Estado Mayor combinado, término que da pie para explicar que hay dos, tres tipos de Estados Mayores: el tipo de Estado Mayor normal -que, lo he dicho muchas veces, en México no existe, pues es el que conforman las fuerzas armadas de varios países-, y el Estado Mayor combinado, constituido por miembros de diferentes países, como fue el caso del Pacto de Varsovia o, actual-

mente, de la OTAN; como es el caso, de alguna forma, de la Junta Interamericana, y de estas fuerzas de paz, que tiene un Estado Mayor combinado. ¿Por qué?, porque está formado por miembros de países de muy diferentes tamaños y categorías en el mundo entero.

Tengo entendido que existen tres tipos de misiones: las que se constituyeron con observadores militares, que son grupos normalmente de oficiales superiores, coroneles, tenientes coroneles, generales, que van como observadores a las áreas en conflicto.

La segunda es cuando envían tropas, unidades del Ejército en cantidades equis que determina el Estado Mayor de las Naciones Unidas, y puede haber una combinación de ambas y, finalmente, aquel tipo de operaciones que a veces se impone para mantener la paz, como sucedió en Ruanda cuando, ustedes lo han de recordar, ese país estaba siendo destruido por un verdadero genocidio, el caso de Haití y el caso de Kosovo.

La guerra del Golfo fue un caso especial, fue una guerra en la que una resolución del Consejo de Seguridad hizo que participaran aproximadamente 32 países; el peso más importante, por razones obvias, lo llevó Estados Unidos pero, de acuerdo con sus características, colaboraron 32 países.

En los 50 años que tienen de existir las Naciones Unidas, se han llevado a cabo 36 misiones de paz en diversas partes del mundo; en las mismas, han colaborado 92 países, lo que significa que prácticamente la mayor parte de los países del mundo han participado en estas misiones.

En dicho período, más o menos medio millón de hombres han participado en las misiones de paz; la mayor parte eran militares, si bien un grupo importante de civiles ha intervenido en este tipo de misiones.

En junio de 1995, las Naciones Unidas controlaban 16 operaciones de paz, con un despliegue aproximado de 65 mil soldados y civiles; Inglaterra es uno de los países que ha participado con más tropas y en más misiones de paz; actualmente, creo que participa en 11 misiones de paz, en diversas partes del mundo, otro ha sido Francia.

Estados Unidos ha participado con grandes volúmenes cuando le ha tocado, obviamente en Kosovo, la Guerra del Golfo y algunas otras, pero no con la frecuencia que han tomado parte otros países de Europa, como Inglaterra, Francia y, ahora España, que tiene un papel muy importante en las misiones de paz.

En el informe rendido en marzo de 1994, el señor Boutros, Boutros Ghali, entonces Secretario General de la ONU, definió las misiones de paz como la presencia de las Naciones en el campo, incluyendo a per-

sonal civil y militar, con el consentimiento de las partes para monitorear o concretar arreglos relacionado con el control de conflictos, y/o proteger el envío de auxilio humanitario.

Hoy, después de la Guerra Fría, algunas operaciones de paz han tenido una amplia cobertura por parte de estas misiones. Se ha incluido la ayuda humanitaria, asuntos relacionados con los derechos humanos, supervisión de elecciones, como fue el caso de Haití, cuando el presidente Aristid fue derrocado, y tuvo que intervenir ahí una fuerza para restaurar un sistema democrático.

La misión en la antigua República de Macedonia es el primer ejemplo de un despliegue preventivo por las fuerzas de las Naciones Unidas.

Ahora pasemos a nuestro país. Se ha dicho que México nunca ha participado en estas acciones. En 1948, si bien entonces apenas se organizaban de una forma muy rudimentaria aquellas fuerzas de paz, durante la subversión, o la guerra civil que ocurrió en Grecia, ustedes recordaran que al terminar la Segunda Guerra Mundial, prácticamente toda Europa Oriental cayó en manos de la Unión Soviética, y la posición de Grecia, estratégicamente, era entonces de primerísima importancia, pues tenía que ver con el control del Mediterráneo Oriental, el acceso a los dardanelos, la vecindad con Turquía, con la Unión Soviética y Bulgaria, etc.; entonces, era fundamental evitar que este país cayera bajo el control soviético. Con tal objetivo, se enviaron tropas y México mandó un pequeño grupo de observadores militares al mando del General Tomás Sánchez Hernández.

Posteriormente, en la década de los años cincuenta, en ese problema eterno que ha tenido lugar en Pakistán y en la India, México envió un pequeño grupo de observadores militares, esta vez bajo las órdenes del General Luis R. Casilla Rodríguez, todos ya muertos, desgraciadamente. En algunas ocasiones, como se advierte, México ha enviado este tipo de personal militar.

El caso de la OEA que, posiblemente el Embajador González Gálvez puede ilustrarlo mejor, cuando la guerra del fútbol, sí México envió un grupo de militares a esa región, al mando del General Angel López Flores que, por cierto, acaba de morir.

He escogido dos ejemplos de América Latina y, coincidentemente, parece que hoy vendrán aquí los embajadores de Uruguay, Argentina y Chile. De este último conozco poco, pero voy a hablar de los dos primeros.

Uruguay, siendo un país tan pequeño, participó desde 1953 en este tipo de misiones, con observadores y con tropas; de entonces a la fecha

ha empeñado ocho mil 890 efectivos, 52 % de los cuales es personal superior, coroneles, generales, y un 33.8 % es personal subalterno.

Este, el año que acaba de terminar, Uruguay participó en 11 misiones de paz, en las que tenía desplegados 131 efectivos, en nueve operaciones de ese tipo, lo hizo como observador, y la presencia más importante la tienen en el Sinaí, con 60 soldados.

Obviamente, no se puede enviar a los soldados de la noche a la mañana; esto no es posible. Entonces estos países -Uruguay y Argentina- han establecido centros de enseñanza.

En 1982 Uruguay creó un centro de instrucción y adiestramiento para personal militar, designado para desempeñar este tipo de misiones. En 1994 creó la Escuela de Operaciones de Mantenimiento de Paz, cuyo propósito es capacitar al personal superior y subalterno para el cumplimiento de diversas misiones en el exterior.

Una de las más iniciales en que intervino Uruguay fue en Cachemira; actualmente, el jefe de los observadores ahí es un general uruguayo; esto les dará una idea de que este pequeño país ha tomado una parte muy activa en el mantenimiento de las operaciones de paz, de acuerdo con sus posibilidades.

Argentina, en tanto, participa desde 1958, con observadores militares, y posteriormente con fuerzas, con tropas para el mantenimiento de la paz. Actualmente, es el sexto país en el mundo en este tipo de misiones, lo cual es muy importante en un país de América.

Las ventajas, desde el punto de vista militar, en el desempeño de estas misiones son enormes para el personal militar. En primer lugar, como dijo aquí la ministra Bárcena, los soldados rasos reciben mil dólares al mes de sobresueldo, y 1.28 dólares de viáticos.

Ustedes se imaginan lo que eso significa para un soldado raso de México; en este momento, un soldado raso en la Ciudad de México gana menos de tres mil pesos al mes, significaría que ganaría más de tres veces su sueldo, además de conservar su salario y sus haberes en México, o sea que ese soldado tendría, en términos generales, unos 13 o 14 mil pesos que, quién se los va a dar en forma honrada. Difícil, nadie; entonces, es un estímulo muy importante para el personal de tropa.

Un mayor, para poner un ejemplo, ganaría dos mil 800 dólares, 28 mil pesos, más su sueldo.

En consecuencia, las ventajas, el entrenamiento, el mezclarse con ejércitos de otros países, el conocer otros horizontes, eso es importantísimo;

el manejo de idiomas, de armamentos, etc.; por todo ello, creo que es nodal la participación del Ejército Mexicano, previa preparación, desde luego, en las operaciones de paz. Ojalá y por fin se logren romper los tabúes que han existido en el Ejército de México, y que siempre lo han mantenido aislado y segregado, y que pueda participar dignamente en operaciones de paz en muchas partes del mundo.

Hoy hay dos operaciones que tienen un gran éxito en el mundo entero, en Timor Oriental, en donde Australia ha cumplido una muy importante misión, al igual que en Sierra Leona; con Inglaterra y Nigeria ha actuado en forma muy eficaz para acabar con esa terrible guerra de Sierra Leona, que tiene lugar por razones económicas relacionadas con los diamantes, etc. Es muy importante el papel que han desempeñado estos dos países.

Algunas veces se ha hablado de los principios de México, de la no intervención, de la autodeterminación de los pueblos. A mí me daría pena hablar aquí, ante gentes tan distinguidas, como el Embajador González Gálvez; sin embargo, les diría que yo fui embajador y, en tal función, me tocó un golpe de Estado, cuando depusieron al general Stroessner. En esas circunstancias, me vi obligado a aplicar la Doctrina Estrada que, normalmente, se pone en práctica cuando suceden estos cambios violentos en los países en que se derroca a un jefe de Estado.

Gran parte de los mandos que están al frente de estas misiones de paz no son militares norteamericanos, como mucha gente cree. La mayor parte han sido generales de países neutrales del tercer mundo o europeos, finlandeses, hindúes, irlandeses, noruegos, suecos, canadienses, uruguayos, argentinos. Los estadounidenses, claro, intervienen, pero no en una forma, como a veces se piensa aquí, de que nos van a quitar lo que nos queda de territorio. Creo que eso es un poco exagerado.

Concluyendo, diría que estoy totalmente de acuerdo, en lo personal, con que se abra esto al Ejército mexicano.

México votó hace unos cuantos meses por un cambio, millones de mexicanos votamos porque queríamos un cambio en este país, ojalá que ese cambio llegue a las Fuerzas Armadas, porque hasta la fecha no ha llegado; llegue a las Fuerzas Armadas y éstas tengan otra concepción y otra forma de ser tratadas. Ya es hora de que las Fuerzas Armadas Mexicanas sean tratadas de manera diferente, y que ese cambio por el que votamos los mexicanos llegue también al Ejército, a la Armada y a la Fuerza Aérea.

**RECUENTO DE LA PARTICIPACIÓN DE
ARGENTINA EN LAS OMPs**

Embajador Oscar Guillermo Galié

La iniciativa de la senadora Cecilia Romero Castillo, creo que ingresa en el campo que recientemente y en algunos países se ha comenzado a denominar diplomacia parlamentaria, lo que considero como un significativo complemento de las tareas que desarrollamos los miembros de la diplomacia tradicional, al facilitar la puesta en marcha de las políticas de Estado.

Entrando en el tema específico de las operaciones de mantenimiento de la paz, la República Argentina tradicionalmente ha sido una nación activa y comprometida con los mecanismos regionales e internacionales de preservación de la paz y la seguridad internacionales.

Esta asociación en el alto nivel de la política nacional, se pone en evidencia continuamente. Ejemplos emblemáticos los encontramos en la participación de fuerzas argentinas en la coalición internacional de la guerra del Golfo, en 1991, amparadas por una resolución de la Naciones Unidas; también en la operación de reinstalación de la democracia en Haití.

Otra muestra de lo anterior es la amplia participación de tropas y unidades argentinas en las operaciones de paz, *cascos azules* o OMP, bajo el auspicio internacional de la ONU; estas actividades representan, en la práctica, el compromiso de la política exterior argentina con los esfuerzos internacionales por la paz y la estabilidad.

Lo anterior se relaciona con un marco más amplio en el plano general internacional: el intento de involucramiento de la República Argentina con el proceso de rediseño en el contexto estratégico de seguridad internacional, surgido como consecuencia del fin de la Guerra Fría, y como

muestra del valor que representa para nuestro país la preservación de la paz y la estabilidad mundiales.

Ello ha sido posible, entre otras razones, gracias a la instalación definitiva del sistema democrático en mi país, a partir de 1983, con el gobierno del doctor Raúl Alfonsín, y la valorada continuidad que experimentamos con las posteriores elecciones del ex presidente Carlos Saúl Menem y, la más reciente, del doctor Fernando de la Rúa.

La política exterior argentina concuerda en sus lineamientos generales con los conceptos de operaciones de paz de las Naciones Unidas, entendidas éstas como la presencia de personal de las Naciones Unidas -militar o policía de lo civil-, en un área de conflicto y con el previo consentimiento de las partes involucradas en la disputa. Para ejecutar o para supervisar la puesta en marcha de los acuerdos relacionados con el control del conflicto, cese del fuego, separación de fuerzas, etcétera, o para asegurar la ayuda humanitaria necesaria.

Son estos los principios universales y tácticos que permiten llevar a cabo una OMP, vale decir, el consentimiento de las partes en el conflicto. La imparcialidad y credibilidad de las fuerzas de la ONU; el no uso de la fuerza; la legitimidad de la participación del organismo, dada por la comunidad internacional; la negociación y mediación en todos los niveles. Por último, el reconocimiento de la fuerza de la ONU por parte de la autoridad del gobierno anfitrión.

En este sentido, y guiada por estos principios básicos, la República Argentina cuenta con experiencia en la participación de operaciones en mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

La misma se inicia en 1958, cuando los primeros observadores militares fueron desplegados en el Líbano; misión que ininterrumpidamente han integrado tropas nacionales hasta la fecha, destacándose como una época de mayor intensidad en materia de colaboración de estas misiones de paz, la década pasada y la que recién ha comenzado.

Hasta el presente, más de 15 mil integrantes de las tres fuerzas armadas, y un importante número de miembros de la gendarmería nacional en cumplimiento de funciones de policía civil, y de la policía federal Argentina, han participado en 29 operaciones de paz, en cuatro continentes.

Al respecto, he de señalar que Argentina se encuentra entre un reducido grupo de países que están efectuando un importante esfuerzo económico, en relación con su PIB, en este campo de la paz y seguridad internacionales.

Con 534 efectivos militares de gendarmería y policiales participando en OMP, ocupamos el vigésimo cuarto puesto en la lista de la ONU de los países que contribuyen con tropas.

Además de las tropas desplegadas en el terreno, hemos aportado personal militar para integrar los cuerpos de comando y de Estado Mayor de las OMP, teniendo actualmente personal militar destacado en el departamento de operaciones de mantenimiento de la paz en la sede de Naciones Unidas.

Quisiera ahora referirme a los detalles sobre la participación de efectivos argentinos en las distintas misiones, según datos actualizados a diciembre del año 2000.

1. UNTSO, Vigilancia de tregua en Medio Oriente, tres observadores militares.
2. MINUGUA, Misión de las Naciones Unidas en Guatemala, cuatro efectivos de la gendarmería nacional.
3. UNIKOM, Misión de observación en Irak-Kuwait, 84 efectivos militares, distribuidos en una compañía de ingenieros y compañía logística, y cuatro observadores militares. Hace unos días, enviamos el decimosexto contingente de 48 efectivos, entre cuyos oficiales se encuentran los representantes de la República de Bolivia y otro de El Salvador.
4. MINURSO, Misión de la ONU para el referéndum en Sahara Oriental, un observador militar.
5. UNFICYP, Fuerza de mantenimiento de la paz en Chipre, 410 efectivos, son fuerzas de tarea compuesta por gente de ejército, de infantería de marina, y una unidad de helicópteros de la fuerza aérea Argentina.
6. UNMIBH, Misión en Bosnia Herzegovina, cinco efectivos de la gendarmería nacional.
7. UNMOP, Misión de observadores en Prevacla, un observador militar.
8. UNTAET, Administración transitoria en Timor Oriental, cinco efectivos de la gendarmería nacional.
9. UNMIK, Misión en Kosovo, 15 efectivos de la gendarmería nacional y un observador militar.
10. UNMEE, Misión en Etiopía y Eritrea, un observador militar.

De las fuerzas mencionadas se desprende que los mayores contingentes argentinos participan en Chipre, con 410 efectivos, y en Kuwait, con 88.

A partir de 1992, Argentina toma parte también en proyectos dirigidos a mejorar la capacidad de prevención y velocidad de reacción de las fuerzas de paz; en particular existe un involucramiento activo en los sistemas de los acuerdos *stand by*, y de la brigada de despliegue rápido.

El sistema de elementos en *stand by*, se va en establecer acuerdos con los países miembros, a efecto de probar elementos, equipos, recursos financieros y servicio con un tiempo de alistamiento y respuesta aceptable, entre siete y 14 días.

El propósito del segundo sistema consiste en proporcionar a las Naciones Unidas una brigada de alistamiento permanente y rápido, despliegue para actuar bajo el capítulo sexto de la Carta, por un período máximo de seis meses y con la finalidad de preservar la paz y seguridad internacionales.

Cuando un país miembro de las Naciones Unidas toma la decisión política de contribuir de manera efectiva con tropas en una operación de *cascos azules*, este país es responsable de entrenar y brindar la adecuada preparación a su personal.

En vista de ello, y de la complejidad que implica una operación, el gobierno argentino determinó crear el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz, inaugurado el 27 de junio de 1995.

El mismo, está dedicado a proporcionar un entrenamiento estandarizado y de alto nivel a todo el personal asignado a una operación para la paz, y se encuentra ubicado en una guarnición muy tradicional en Argentina: Campo de Mayo, en la provincia de Buenos Aires. Éste es un predio de entrenamiento de unas cuatro mil hectáreas, que cuenta con un campo de tiro, un batallón de aviación, un circuito de práctica de manejo y un hospital militar.

Dispone, asimismo, de una capacidad de alojamiento y aulas para 100 cursantes; el plantel permanente se compone de 120 personas, entre personal militar, civil y de mantenimiento.

Los cursos dictados en este centro siguen, en sus planes curriculares, la orientación de entrenamiento del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas y, cabe destacar, todas las actividades que desarrolla están abiertas a la participación personal, de personal extranjero que, en cumplimiento de misiones de la ONU, así lo soliciten.

En este sentido, han pasado por sus aulas militares de Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Paraguay, Perú y Venezuela. Recordando la décima propuesta del Embajador

González Gálvez, obviamente este centro está a total disposición de las Fuerzas Armadas Mexicanas, si llegaran a tomar la decisión de recibir nuestra cooperación en este centro.

El Centro dispone también de equipo móvil de asistencia, que cuenta con la capacidad para trasladarse a cualquier país, ante el requerimiento de éste o de la ONU. Su conformación le permite entrenar lo mismo a individuos que a contingentes.

También lleva a cabo otras actividades, como seminarios, foros de discusión, grupos de trabajo y se encuentra abierto a todas las iniciativas que hagan al debate internacional concerniente a las operaciones de paz.

En cuanto a la legitimidad institucional y normativa de las OMP y a su financiamiento, creo que no está por demás recordar, y a la mejor ya lo han citado en estas charlas, los capítulos sexto y séptimo de la Carta de Naciones Unidas, que regulan las acciones de los países miembros en caso de ruptura o amenaza a la paz, indicando que son los mismos países los que ponen a disposición del Consejo de Seguridad sus fuerzas armadas, ayuda y facilidades necesarias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, cuando éste lo solicite y de conformidad con un convenio especial.

Dichos convenios están sujetos a ratificación por los Estados signatarios, de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales. De lo anterior se deriva que es la ONU quien solicita a los países la conformación de una fuerza de paz, quedando a criterio de estos últimos, algún tipo de participación.

En el caso de Argentina, cualquier despacho, o movimiento de fuerzas armadas en relación con un escenario o un conflicto internacional, fuera de territorio argentino, debe ser decidida por el Presidente de la Nación, con la anuencia del Congreso. Es éste órgano legislativo el que fija las fuerzas armadas en tiempo de guerra y paz, y dicta las normas para su organización y gobierno y, asimismo, quien elabora y aprueba el presupuesto con las partidas para el Ministerio de Defensa.

En el marco constitucional argentino, se prescribe que si bien el Presidente es el Comandante en Jefe de todas las Fuerzas Armadas y dispone de ellas, según las necesidades de la Nación, es el Congreso el que concede la autorización, ya que por la naturaleza y trascendencia de estos actos, se podría comprometer la suerte de la República, su soberanía, y la vida y derecho de sus habitantes.

En cuanto al tema de la asistencia humanitaria, que mencioné brevemente al principio de este documento, como una de las tantas tareas que

pueden enfrentar los contingentes de la OMP, quisiera recordar la iniciativa argentina en el marco de Naciones Unidas, que fue la creación de la *Organización de cascos blancos*, aprobada por la resolución 49/139 de la Asamblea General; esta fuerza está constituida por personal voluntario especializado en diversas áreas, organizado por los distintos países de la Comunidad Internacional que prestan asistencia humanitaria a los pueblos que sufren emergencias extremas. La iniciativa la propusimos en 1993, y logró una rápida aceptación mundial.

Las operaciones de *cascos blancos* son financiadas con aportes voluntarios, y permiten aprovechar toda la potencia de las vocaciones de solidaridad global, tanto el alivio de las peores catástrofes, como la anterior transición a la rehabilitación, la reconstrucción y el desarrollo.

Los *cascos blancos* no compiten ni se superponen con las organizaciones asistenciales existentes, antes bien, complementan y potencian las acciones humanitarias con un nuevo impulso, el compromiso político de los países que auspician estas operaciones.

La noción de *casco blanco* respeta claramente los principios de soberanía y no intervención, neutralidad, imparcialidad, humanitarismo y petición de los Estados interesados.

En cuanto al financiamiento de estas operaciones, cabe destacar que son los países miembros los que proveen, a través de sus recursos económicos y de los canales internos, los equipos humanos y técnicos especializados para asistencia de emergencia y rehabilitación.

En el caso específico de Argentina, los recursos financieros forman parte del presupuesto anual aprobado por el Congreso de la Nación, en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto Internacional, del que depende la *Comisión de cascos blancos*.

Los *cascos blancos*, hasta el momento, han llevado a cabo acciones humanitarias en Haití, Jamaica, Ecuador, Palestina, Guinea Ecuatorial, Líbano, Costa Rica, Nicaragua, Ruanda, Angola, Bolivia, Paraguay, Ecuador y Perú.

Los *cascos blancos* no se integran en una dependencia permanente, sino que están a disposición para el eventual llamado que origine una emergencia.

Volviendo a los *cascos azules*, la participación argentina no sólo aumentó en los últimos años en cantidad, sino en calidad. En efecto, en tanto que hasta 1988 predominaron las de mandato clásico, observadores de tregua y fuerzas de interposición, a partir de entonces se amplió polifuncionalmente su esfera de acción hacia actividades como: protec-

ción de envíos de indumentaria, atención de víctimas, refugiados, supervisión de elecciones políticas, vigilancia de derechos humanos, reconstrucción de infraestructura, entre tantos otros.

Es en ese sentido que para Argentina las expresiones múltiples que han ido adquiriendo las OMP son consideradas piezas claves para enfrentar los cambiantes escenarios de conflictos que permanentemente se presentan en el ámbito externo.

La política exterior argentina enmarca estas OMP en el campo de la cooperación y bajo un estricto criterio de legalidad, otorgada caso a caso por el oficio internacional.

Ello significa que la decisión política de participar en una OMP descansa en la evaluación de ciertas condiciones que deben estar presentes para hacer efectiva la contribución de las Fuerzas Armadas a la Administración de Paz.

Los nuevos y recientes conflictos que aquejan al mundo, concluida la época de la Guerra Fría, más que guerras entre Estados, implican situaciones de orden interno con altos contenidos éticos o religiosos que crean situaciones humanitarias críticas y de enorme envergadura.

Para terminar, me parece conveniente citar una breve declaración formulada por nuestro canciller, el doctor Adalberto Rodríguez Llavardini, ya que de algún modo indica el rumbo futuro de la acción internacional argentina en esta materia.

Dijo: “Nuestro apoyo a la solución de controversias, por medios pacíficos, incluyendo la participación de tropas argentinas en operaciones de Naciones Unidas, continuará siendo un rasgo de nuestra política exterior.

“Al decidir estas participaciones, a la luz de los intereses nacionales involucrados, y teniendo en cuenta la legitimidad internacional que las convoque, extremaremos la prudencia en los casos en que la acción multilateral persiga una solución discrepante, con la voluntad de alguno de los países involucrados”.

**COMPROMISO DE CHILE EN LA PAZ Y
ESTABILIDAD MUNDIALES**

Embajador Luis Maira Aguirre

Es en verdad un elemento muy decisivo en el quehacer de un Embajador de un país latinoamericano el poder tener esta ocasión, que tuve varias veces en la anterior legislatura con otros colegas de ustedes, e interactuar en la discusión y conocimiento de temas fundamentales para nuestro quehacer.

La experiencia chilena en Operaciones de Mantenimiento de la Paz no hace parte de mi conocimiento profesional, ya que no soy un experto en Derecho internacional, donde básicamente se sitúa esta temática. Sin embargo, me parece un tema básico en la configuración de la política internacional chilena, especialmente en la última década. De esta forma, haré una presentación basada en cuatro puntos.

En primer lugar para nosotros, los chilenos, la participación en Operaciones de Mantenimiento de la Paz tiene que ver con un conjunto de principios y con la forma en la que percibimos el desarrollo de una comunidad internacional más pacífica. Es decir, que la comunidad progrese en la dirección de la satisfacción universal de las necesidades básicas de los seres humanos en el marco de la paz. En ese sentido, creemos que apoyar al sistema de Naciones Unidas, del cual, con México, somos fundadores, impone derechos y deberes.

A Naciones Unidas no se le apoya con simples declaraciones genéricas. Se le apoya haciendo contribuciones sustantivas a aquellas operaciones decididas en su seno, que van en la línea de reducir conflictos y aumentar la paz. Por lo tanto, entendemos que un país que está activamente comprometido en el funcionamiento del sistema de Naciones Unidas, debe hacer estas contribuciones, por mucho que a veces sean

dolorosas o difíciles desde el punto de vista de las determinaciones internas.

En segundo término, creemos que es también un asunto de principios. Todos los Estados tenemos un deber de contribución a la estabilidad y a la seguridad internacionales. Los conflictos salvajes, no regulados, que se expanden como una mancha de aceite, son conflictos que reducen los espacios de la convivencia civilizada del desarrollo democrático y de la paz en el mundo. Por lejos que los conflictos estén de nuestras fronteras, es parte de nuestro deber ético, como titulares del poder de Estados que son parte de la Comunidad Internacional, trabajar en este tipo de esfuerzos.

En tercer lugar, un aspecto de la participación en OMP que no se contraviene con lo anterior. Las operaciones de paz entregan un conocimiento directo y en terreno de conflicto que de otro modo resultaría abstracto y difícil de comprender. Nos permiten tener una visión más global, más planetaria, más amplia de nuestras determinaciones de política internacional.

En cuanto al segundo aspecto, quiero hablar de la prolongada tradición de participación en las operaciones de paz de Naciones Unidas. De las misiones de Naciones Unidas ya concluidas en las que participamos, subrayaría las siguientes:

- * CONUSAL. La Misión de Observadores de Naciones Unidas en el Salvador. Chile participó con 23 oficiales de nuestra policía –la que consideramos altamente competente-, para contribuir a la organización de la nueva fuerza policial salvadoreña, compromiso resultante de los acuerdos de paz.
- * La Misión de Observación de Irán y Kuwait. Entre abril de 1991 y diciembre de 1992 participamos con 50 efectivos.
- * Camboya, entre mayo de 1992 y noviembre de 1993 llevamos, junto con Nueva Zelandia, Reino Unido y Uruguay, 53 efectivos de nuestra Armada a la autoridad provincial en Camboya.
- * Participamos en la Misión Especial de Naciones Unidas en Irak con 41 miembros de la Fuerza Aérea de Chile.
- * Finalmente, aunque no era una operación de mantenimiento de paz de Naciones Unidas, en el marco del conflicto entre Ecuador y Perú, a principios de 1995, y por decisión del grupo de países garantes del Tratado de Río de Janeiro de 1941, del cual Chile era miembro, un grupo importante de oficiales estuvo en terreno, en la frontera y en el

proceso de delimitación fronterizo que permitió finalmente el acuerdo de paz.

A estas misiones terminadas habría que agregar la participación en algunas que aún permanecen como objetivos de paz de Naciones Unidas:

- * Acción militar de Naciones Unidas en Pakistán, creada en 1947. Hemos sido miembros desde su creación, y nuestros cuatro oficiales del Ejército funcionando como observadores militares se han desempeñado en ambos lados de la línea de seguridad establecida en Cachemira o en los cuarteles ubicados en Nahuelpindi Pakistán y Signagar, en Cachemira.
- * Vigilancia de la tregua en Palestina. Esta fue creada en 1948, aunque Chile se integró en 1967, y sigue participando con un grupo de oficiales del Ejército y la Fuerza Aérea.
- * Fuerza Civil de Policía en Naciones Unidas en Bosnia, Herzegovina, que se inicia en 1995 y en la cual participan 31 oficiales y tropas de los carabineros, la policía chilena.
- * La administración de la transición de Naciones Unidas en Timor Oriental, donde 33 oficiales chilenos, del cuadro permanente y oficiales del ejército, participan activamente en ese dramático conflicto que se planteó ante los independentistas y el Estado de Indonesia.
- * Hemos estado también en la misión de Naciones Unidas en Kosovo con un número menor de oficiales y en la misión de paz en Sahara Occidental, donde han actuado ocho observadores chilenos.

Diría, en suma, que el simple recuento de estos conflictos y el hecho de que cuando tomamos decisiones sobre política exterior, más allá del espacio latinoamericano, tenemos testimonios directos, experiencias vivas y compromisos concretos que nos permiten saber mejor cómo funcionan sus conflictos y el camino hacia la paz le han dado. De esta forma, contamos con una dimensión de amplitud y línea de salida a nuestra política exterior, de la que nos hemos beneficiado notablemente.

Igualmente, esta situación ha permitido que oficiales de las Fuerzas Armadas –que en el caso chileno resulta importante que tengan dimensiones más allá de los conflictos internos y el enfrentamiento de seguridad nacional– ampliaran sus funciones de un modo que indirectamente ha contribuido al fortalecimiento de la democracia interna en el país.

En relación con el tercer punto de este documento, explicaré la forma en la que operamos y decidimos los criterios de participación chilena. Lo hacemos mediante un instructivo presidencial emitido en octubre de 1999, que recoge muchas experiencias previas y muchas normas e instructivos más completos.

Ya que no existe en México, me gustaría referirme a la noción del instructivo presidencial. Es un elemento básico en el desarrollo democrático en mi país, porque es un elemento normativo en la actividad del Poder Ejecutivo sujeto, por cierto, a las normas constitucionales y legales del conjunto de sistema jurídico, en donde el Presidente de la República, más que expedir normas menores, como un decreto o un reglamento, organiza ciertos componentes de políticas públicas especializadas, retomando un largo debate interno en el país y dando expresión con el aporte de todos los actores políticos y sociales a verdaderas políticas de Estados que se recogen en estos instructivos presidenciales y que constituyen órdenes y recomendaciones muy exactas a los diferentes funcionarios que integran la administración civil del Estado.

Este es un tema que hasta estos momentos está relativamente disperso. Después de un gran debate, alcanza elementos de consenso y el Presidente, reuniéndolos, dicta el instructivo presidencial mediante el cual se reglamenta y se hace mucho más precisa la expresión de una política pública especializada que nos interesa reforzar.

Este ha sido el caso en materia de las operaciones de paz. Este instructivo presidencial busca afianzar, entonces, el consenso que el país ha tenido, lo hemos tenido; no hemos tenido discrepancias importantes en los elementos que éste contiene, en tanto busca establecer los mecanismos de toma de decisión, y los contenidos de las acciones de mantenimiento de paz que el país enfrenta.

El elemento número uno de esta decisión es reconocer que el Estado chileno sólo puede participar con efectivos de sus fuerzas armadas en operaciones de mantenimiento de paz por decisión soberana del país, no puede ser impuesto o presionado por órganos de la comunidad internacional o por otros Estados. Tiene que ser una decisión soberana y libremente adoptada por el Estado chileno a través de sus órganos competentes; por lo tanto, nosotros determinamos los alcances de las operaciones de paz, los componentes de éstas, las restricciones operativas y las características de su quehacer y determinamos también el momento de inicio y término de nuestra participación en las operaciones de paz.

En esta perspectiva, la autoridad con poder de decisión en Chile es solamente el Presidente de la República. Él es quien toma la decisión de establecer una participación en operaciones de paz, después de haber recibido el informe conjunto del Ministerio de Relaciones Exteriores y el fundamento de beneficio para el interés nacional chileno de esta operación y del estado mayor conjunto de las fuerzas armadas, que indican el interés de adiestramiento profesional y de seguridad de la participación de los efectivos chilenos.

Con esos elementos, en consulta con la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y de la Cámara de Diputados, toca al Presidente de la República la decisión y la hace explícita con decreto supremo, que fija exactamente los alcances de esta operación.

Es importante señalar que existe una definición de operación de paz para el Estado chileno. El Ejecutivo Presidencial entiende como operación de paz todo despliegue internacional de medios civiles y militares y de orden y seguridad pública bajo el mando y control de Naciones Unidas o de un Estado o mando expresamente designado y autorizado o autorizado por éstas, que tiene como fin directo contribuir a la consolidación de un cese de hostilidades.

Otro elemento esencial es la decisión soberana del Estado chileno de no participar en conflictos abiertos, no participar con personal armado que combata en los conflictos abiertos por legítima que parezca esta integración, sino participar en procesos de consolidación de un cese de hostilidad. De esta forma, es exacta y únicamente el marco en el cual se hace esta participación y esto está reflejado en la totalidad de los ejemplos que previamente señalé.

¿En qué tipo de operaciones se hace y qué tareas incluye esta operación? Estas son básicamente las relativas al mandato de la misión: verificación de cese del fuego, colaboración en separación de fuerza, supervigilancia de las líneas divisorias o zonas de exclusión, escolta y conducción de ayuda humanitaria, supervisar la movilización de combatientes, certificar registro, entrega y destrucción de armamento, colaborar en programas de desminado, contribuir al éxito de programas de retorno y reubicación de refugiados de guerra y observación de actos electorales, que sean resultantes de un acuerdo de paz al menor conflicto.

Finalmente diría, en el cuarto y breve punto de este documento, que quizá estas operaciones son más valiosas cuando van produciendo, en la medida en que se ejecutan, un fuerte consenso en la sociedad.

A finales de los años 40, cuando en Chile se hicieron los primeros intentos de participación, hubo voces favorables y discordantes. El balance de nuestra participación, de más de 50 años, es haber construido un consenso donde, por un lado, existen elementos de enriquecimiento en nuestra propia formalización de la política exterior y el sentido ético de la contribución al desarrollo de la comunidad internacional y, por otro, la capacidad de ir corrigiendo los errores y límites que pudieron tener nuestras decisiones iniciales. Este es un largo y valioso aprendizaje, y yo creo que, en el caso chileno, este avance es ampliamente positivo.

**URUGUAY Y LAS OPERACIONES DE
MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

Embajador Samuel Lichtensztein

La política exterior, como las misiones de paz, naturalmente están enmarcadas en la política internacional de un país. En ese sentido Uruguay tiene una larga tradición en principios de no intervención, de solución pacífica de controversias y de libre determinación de los pueblos.

Al respecto, las misiones de paz, para poder participar en estas acciones voluntarias y, por supuesto, coordinar la decisión del país de participar en ellas, dependen de si existe una operación de paz en curso, depende de si existe un principio de acuerdo entre las partes beligerantes que en definitiva están en conflicto.

También existe el manifiesto interés de que participen fuerzas uruguayas y una determinada estabilidad de las condiciones y en el mandato de Naciones Unidas que naturalmente está en el trasfondo de estas naciones.

Uruguay es un país de más de tres millones de habitantes; en ese marco, hay que tomar en cuenta que nueve mil efectivos que han actuado en misiones de paz es prácticamente, per cápita, una de las participaciones más altas en el orden internacional.

Sobre este aspecto, diría que en el caso del Ejército Uruguayo destaca la participación que Uruguay, junto con Chile, Argentina, Perú y Estados Unidos, tuvo en la Guerra del Chaco, en 1935, cuando todavía las Naciones Unidas no estaban constituidas, al tiempo, incluso, del fracaso de la Liga de las Naciones. Desde entonces, había misiones de neutralidad, que tomo en cuenta para mostrar que en la historia de los países estas misiones de paz no nacen solamente con las Naciones Unidas, sino que esta tradición es anterior.

Las misiones de paz prácticamente se han concentrado en los últimos dos decenios fundamentalmente en las fuerzas armadas y, en especial, en el Ejército. En nuestro caso no ha habido participación de la policía u otro tipo de fuerzas. El 15 % ha correspondido a oficiales de las fuerzas armadas y un 85 % a personal subalterno.

¿Cómo es que se designa el personal para misiones de paz? Me parece importante señalarlo, ya que son elementos que se deben tomar en consideración al hablar del tema. En principio, se hacen dos convocatorias anuales; quienes las atienden, se presentan de manera voluntaria. A la tropa se le hacen, previos, exámenes médicos, psicológicos, de inglés, computación de destreza en caso de especialidad y hay una comisión de selección que fundamentalmente opera dentro de las fuerzas armadas y, en particular, muy ligada al Estado Mayor del ejército que selecciona a los candidatos.

En relación con nuestra participación, la dividiré entre misiones cumplidas y aquellas que lamentablemente no han concluido sus mandatos. Es importante señalar que estas últimas son lamentables, pues cada vez que hay una misión de paz, en el fondo, detrás de ella, hay un conflicto. Por tanto, a pesar de que creemos en las operaciones de paz y estamos convencidos de nuestra participación, preferiríamos que el mundo pudiera resolver sus problemas internamente, sin participación de otros países.

Uruguay ha participado en diez misiones concluidas, entre las que se encuentran el conflicto famoso el de Irán-Irak, en Camboya, Nicaragua, Mozambique, Ruanda, Liberia, Angola y en Tajikistán.

De estas misiones, quizá por su importancia cuantitativa y quizá también desde el punto de vista internacional, las más numerosas porque, de hecho, tenemos cifras de mil 300 efectivos en Camboya, entre 1992 y 1993; dos mil 500 en Mozambique y dos mil 506 en Angola. Esto señala la importancia de la participación, sobre todo en los continentes africano y asiático y, como se verá más tarde, en el cercano Oriente.

Respecto de las que siguen activas, se ha participa en cerca de once misiones de paz, la de India-Pakistán, quizás la más antigua, data de 1952 en esa frontera tan conflictiva que lamentablemente continúa siendo así; en el Sinaí, en 1982, Irán, Kuwait, Guatemala, Georgia en la República constituida luego de la desintegración de la URSS, en Chipre, en Timor Oriental, en Sierra Leona, en el Congo y en Etiopía.

De los contingentes que siguen activos, el de mayor importancia cuantitativa es el del Sinaí, donde Uruguay tuvo una participación de 313 efectivos, hasta el momento mantiene 60.

Por la importancia cuantitativa que Uruguay ha tenido en esta participación en las misiones de paz, se han producido algunos lineamientos de institucionalización interna, los que obedecen a factores internacionales pero, también, a factores relacionados con la reorganización de Ministerios; en el plano externo, especialmente con la realización de acuerdos *stand by* con Naciones Unidas, en los que se supone el conocimiento de una cierta disponibilidad de efectivos durante cierto tiempo. El acuerdo *stand by* es una suerte de mecanismo que no pone en efectividad inmediata sino a la disposición de efectivos para operaciones de paz en un tiempo determinado. Esto implica una institucionalización, ya que establece un análisis permanente de las condiciones posibles de participación en las misiones de paz que eventualmente se plantearían.

Quisiera hacer hincapié en que, en el plano interno de las fuerzas armadas, la participación en las misiones de paz ha determinado también una cierta institucionalización de estos procesos, no porque se considere que vayan a ser permanentes, sino porque son acciones importantes dentro de las fuerzas armadas, particularmente en el Ejército.

A partir de 1995, el Poder Ejecutivo creó el Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entidad incorporada al Ministerio de Defensa Nacional, en coordinación con las fuerzas del Estado y con de asesoramiento del Ministerio correspondiente, que pudiera tener qué ver con estas misiones. Su función es asesorar sobre la conveniencia en la participación, asesorar en materia de convenios, acuerdos, en los recursos, planificación de rápido despliegue, etcétera.

En la estructura armada esto ha significado la incorporación de un segmento apegado al sistema nacional de apoyo a la operación de paz. Por otra parte, a partir de 1998 comenzó a funcionar una escuela de operaciones de paz del ejército, que cuenta con una serie de cursos para formación específica, dirigida a servicios de paz, entre los que se encuentran clases relacionadas con Naciones Unidas, funciones que debe cumplir un observador militar, un Estado Mayor, un comandante e integrante del contingente, un desminado y un humanitario, curso de misiones operativas con análisis de sección de transporte y sección de ingenieros. Estos cursos tienen como objetivo institucionalizar una formación específica en la vocación pacífica de nuestro país, pero también están al servicio de la paz en el mundo.

En el caso uruguayo no existe ninguna misión que pueda llevarse a cabo exclusivamente por el Poder Ejecutivo ya que se requiere la anuencia y la aprobación del Congreso. Existen, naturalmente, relacionados con las cuestiones de soberanía, factores que aquilatan la importancia

que las misiones representan, por lo que debe haber mesura con respecto al envío de fuerzas al exterior.

Esta es, en resumen, la suma de los ordenamientos de los efectivos uruguayos; fundamentalmente el Ejército bien integrado a diferentes organismos internacionales en pos de soluciones pacíficas de las controversias.

Nosotros queremos insistir mucho en que esta participación ha sido producto de una coyuntura favorable. Es decir, Uruguay no ha aprovechado las situaciones de conflicto internacional para, de alguna manera, darle una finalidad a un ejército que, por cierto, podría ser discutible en un país con una tradición democrática amplia, contrario al caso uruguayo.

En ese sentido, es importante señalar que ninguna misión de paz está al servicio de ningún orden internacional, sino simplemente del apoyo al sistema de Naciones Unidas, que es, en el fondo, el consenso que todos los países pueden lograr en esta materia. Tampoco tiene un carácter de rentabilidad porque, por más que los efectivos reciban una remuneración anticipada, no se busca un beneficio económico con estas misiones.

Vale la pena apuntar que hay ciertos costos a que atenerse. Uruguay ha registrado el fallecimiento de diez personas, por distintas razones durante su participación en misiones de paz: tres en Camboya, cuatro en Mozambique, uno en Ruanda, uno en Angola y uno en Pakistán. Sin embargo, consideramos que este costo es superado por los principios que defendemos en el plano internacional.

En definitiva, existe una evaluación internacional al respecto, por lo que creemos que hay un respeto a la profesionalidad en la participación de Uruguay en misiones de paz, ya que es un país pequeño y que no ha tenido participaciones armadas a lo largo de esa historia.

Principios generales de Uruguay en la participación en OMP

- * Consentimiento
- * Neutralidad
- * Imparcialidad
- * Consenso internacional
- * Apoyo incondicional a las partes en conflicto
- * Limitado uso de la fuerza
- * Adecuada normativa
- * Unidad de mando

Alcance de la participación

(Basado en los principios de política exterior uruguaya)

- * No intervención
- * Solución pacífica de las controversias
- * Libre determinación de los pueblos
- * Existencia de un proceso de paz en curso
- * Un principio de acuerdo entre las partes
- * Manifestación del interés de las partes en la participación de Uruguay
- * Determinada estabilidad en las condiciones y en el mandato de las Naciones Unidas

Magnitud y participación uruguaya en misiones de paz

Magnitud: Desde 1935, 8,890 efectivos han participado en misiones de paz; de éstos, 15% ha sido personal superior, y 85% personal subalterno.

Síntesis de misiones cumplidas por Uruguay

Misión	Oficiales	Personal de Tropa	Total
1. Chaco Boreal, Bolivia, Paraguay (1935)	3		3
2. Honduras, El Salvador (1976)	1		1
3. Irán-Irak (1988-1991)	37		37
4. Camboya (1992-1993)	88	1242	1330
5. Nicaragua (1988-1993)	3		3
6. Mozambique (1992-1995)	215		2518
7. Ruanda (1993-1996)	46		46
8. Liberia (1993-1996)	44		44
9. Angola (1995-1999)	215		2506
10. Tajikistan (1994-2000)	35		35
	687	5832	6523

**Síntesis de misiones en curso de Uruguay
Total de efectivos desplegados en misiones
activas o en desarrollo**

Misión	Oficiales	Personal de Tropa	Total
1. India-Pakistán (1952-)	75		75
2. M.F.O. Sinaí (1982-)	112	1801	1913
3. Irák-Kuwait (1992-)	59		59
4. Guatemala (1995-)	24		24
5. Sahara Occidental (1994-)	91		91
6. Georgia (1994-)	19		19
7. Chipre (1997-)	12	6	18
8. Timor Oriental (1999-)	5		5
9. Sierra Leona (1999-)	11		11
10. Congo (2000-)	17	1	18
11. Eritrea-Etiopía (2000-)	5		5
	430	1808	2238

**Contenido de los acuerdos de *stand by*
Firmados entre Uruguay y Naciones Unidas
el 29 de septiembre de 1997**

Cant.	Unidad	Hombres	Plazo de despliegue
1	Batallón de infantería protegido	800	90 días
1	Escuadrón Mecanizado de reconocimiento	143	60 días
1	Unidad de Logística Multirol Ligeras	190	60 días
1	Campaña de Policía Militar	47	30 días
1	Sección de Ingenieros de Construcciones menores	45	45 días
1	Instructores/supervisores de Desminado	10	10 días

ANEXOS

Anexo I

Contribuciones de Personal en Operaciones de Mantenimiento de la Paz

	País	Observadores	Policía	Tropas	Total
1	Nigeria	26	205	3320	3551
2	Bangladesh	53	169	3318	3540
3	Jordania	29	838	1863	2730
4	Kenya	36	62	1930	2028
5	Ghana	31	290	1629	1950
6	Australia	26	120	1649	1795
7	India	25	620	796	1441
8	Ucrania	12	230	1177	1419
9	Pakistán	60	391	872	1323
10	Polonia	26	175	989	1190
11	Nepal	22	124	884	1030
12	Portugal	5	225	758	988
13	Países Bajos	13	54	897	964
14	Estados Unidos	42	827	1	870
15	Zambia	27	54	780	861
16	Fidji	7	51	781	839
17	Guinea	15	-	779	794
18	Filipinas	8	167	607	782
19	Tailandia	16	40	704	760
20	Austria	18	119	611	748
21	Irlanda	26	50	646	722
22	Finlandia	32	26	656	714
23	Nueva Zelanda	19	22	657	698
24	Reino Unido	43	227	327	597
25	Canadá	30	120	432	582

26	Argentina	10	43	491	544
27	Alemania	11	505	17	533
28	Francia	43	189	268	500
29	República de Corea	12	-	462	474
30	Italia	33	88	210	331
31	Federación Rusa	73	126	109	308
32	Dinamarca	37	49	213	299
33	República Eslovaca	4	-	252	256
34	Egipto	43	117	73	233
35	Malasia	55	142	32	229
36	España	6	184	1	191
37	Turquía	14	164	-	178
38	Hungría	19	20	113	152
39	Bulgaria	5	144	-	149
40	Suecia	45	74	5	124
41	Rumania	22	87	1	110
42	China	42	60	-	102
43	Brasil	13	7	74	94
44	Senegal	14	58	17	89
45	Noruega	18	50	10	78
46	Singapur	7	40	24	71
47	Gambia	30	36	-	66
47	Uruguay	60	-	6	66
49	Zimbabwe	-	62	-	62
50	Sri Lanka	-	60	-	60
51	Chile	8	6	35	49
52	Indonesia	21	28	-	49
53	Eslovenia	2	17	29	48
54	Benin	13	28	5	46
55	República Checa	17	29	-	46
56	Grecia	9	31	-	40
57	Suiza	19	16	1	36
58	Vanuatú	-	34	-	34
59	Japón	-	-	31	31
60	Perú	7	-	23	30
61	Tanzania	24	-	4	28
62	Malawi	6	19	-	25
63	Túnez	12	12	-	24
64	Camerún	-	23	-	23

65	Bosnia Herzegovina	8	12	-	20
66	Bélgica	11	5	1	17
67	República Dominicana	15	-	15	
68	Mozambique	2	3	10	15
69	Argelia	14	-	-	14
70	Nigeria	2	10	1	13
71	Honduras	12	-	-	12
72	Namibia	3	9	-	12
73	Croacia	10	-	-	10
74	Bolivia	9	-	-	9
75	Lituania	-	9	-	9
76	Mali	9	-	-	9
77	Sudáfrica	6	-	2	8
78	Kyrgyzstan	2	4	-	6
79	Islandia	-	5	-	5
80	Estonia	1	3	-	4
81	Marruecos	-	-	4	4
82	El Salvador	2	1	-	3
83	Venezuela	3	-	-	3
84	Burkina Faso	2	-	-	2
85	Cape Verde	-	2	-	2
86	Paraguay	2	-	-	2
87	Albania	1	-	-	1
88	Colombia	-	1	-	1
89	Costa de Marfil	-	1	-	1
90	Libia	1	-	-	1

Total 38,922

Cifras del mes de febrero de 2001

Elaborado por la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, con base en información de documentos no oficiales publicados por el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas: <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/index.htm>

ANEXO II

SELECCIÓN DE SITIOS DE INTERNET Y TEXTOS RECOMENDADOS

Internet

Naciones Unidas

Página de Internet de la Organización de las Naciones Unidas: www.un.org. En este sitio se pueden obtener los siguientes documentos esenciales en el estudio y comprensión de las operaciones de mantenimiento de la paz:

Carta de Naciones Unidas

Agenda para la Paz (A/ 47/277-S/24111, junio de 1992)

Suplemento de la Agenda para la Paz (A/50/60-S71995/1, enero de 1995)

Informe del Panel de Operaciones para la Paz (Informe Brahimi) (A/55/305-S/2000/809, agosto de 2000)

Departamento de Mantenimiento de la Paz-ONU (DPKO): www.un.org/Depts/dpko. En este sitio se tiene acceso a información sobre operaciones de paz vigentes y pasadas.

Principales Contribuyentes Latinoamericanos

Argentina

Armada Argentina: www.ara.mil.ar

Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales: www.cari1.org.ar

Honorable Senado de la Nación: www.senado.gov.ar

Ministerio de Defensa: www.mindef.gov.ar

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto:

www.mrecic.gov.ar

Participación Argentina en ONUCA: [www.ara.mil.ar/actividades/Mantenimiento de Paz/Operaciones/america/onusa/onusa.htm](http://www.ara.mil.ar/actividades/Mantenimiento%20de%20Paz/Operaciones/america/onusa/onusa.htm)

Bolivia

Congreso Nacional: www.congreso.gov.bo/indexv3.html

Ministerio de Defensa Nacional: www.mindef.gov.bo

Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto: www.rree.gov.bo

Brasil

Cancillería Brasileña: www.mre.gov.br

Ministerio de Defensa: www.defesa.gov.br

Senado Federal: www.senado.gov.br

Chile

Congreso Nacional: www.congreso.cl

Ministerio de Defensa Nacional: www.defensa.cl

Ministerio de Relaciones Exteriores: www.rree.cl

El Salvador

Centro de Paz: www.cepaz.org.sv

Guatemala

Fondo Nacional para la Paz: www.fonapaz.gob.gt

MINUGUA, Misión de Naciones Unidas en Guatemala: www.minugua.guate.net

Haití

Misión Civil Internacional en Haití OEA/ONU: www.un.org/rights/micivih/first.htm

Honduras

Congreso Nacional: www.congreso.gob.hn

Secretaría de Relaciones Exteriores: www.sre.hn

República Dominicana

Secretaría de Relaciones Exteriores: serex.gov.do

Uruguay

Armada Nacional: www.armada.gub.uy

Ejército: www.netgate.com.uy/ejercito

Legislativo: www.parlamento.gub.uy

Ministerio de Relaciones Exteriores: www.mrree.gub.uy

Instituciones académicas

Brookings Foreign Policy Studies: www.brook.edu/fp

Center for International Policy: www.us.net/cip

Carter Center Conflict Updates: www.emory.edu/CARTER_CENTER/UPDATES/updates.htm

Conflict Prevention Web: www.caii-dc.com/ghai

Iniciativa en Resolución de Conflictos y Etnicidad, INCORE: www.incore.ulst.ac.uk

International Peace Academy: www.ipacademy.org

US Institute of Peace: www.usip.org

Libros

DAUDET, Yves, (ed.), *Aspects du Système des Nations Unies dans le cadre de l'idée d'un nouvel ordre mondial*, Colloque, Pédone, París, 1992.

FINDLAY, Trevor, (ed.) *Challenges for the New Peacekeepers*, SIPRI Research Report No.12, Oxford University Press, 1996.

LAGHMANI, Rafâa Ben S., *Les Nouveaux Aspects du Droit International*, Colloque, Pédone, París, 1994.

LECHMAN, Ingrid A., *Peacekeeping and Public Information: caught in the Crossfire*, Frank Cass, Londres, 1999.

L'ONU pour tous, *Deuxième partie: -Questions politiques et questions de sécurité-*, Naciones Unidas, 8ª edición, Nueva York, 1968.

NOYES, E. John (ed.), *The United Nations at 50: Proposals for Improving its Effectiveness*, American Bar Association, EUA, 1997.

PELLICER, Olga (comp.) *Las Naciones Unidas hoy: visión crítica de México*, SER-FCE, México, 1994.

_____*La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe, el Debate contemporáneo*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y Universidad de Naciones Unidas, México, 1995.

ROBERTS, Adam, y Benedict KINGSBURY (ed.), *United Nations: Divided World*, Clarendon Press, Oxford, 2ª edición, 1994.

SEARA VÁSQUEZ, Modesto, (comp.) *Las Naciones Unidas a sus cincuenta años*, FCE, México, 1996.

SIPRI, Yearbook 1998, *Armaments, Disarmament and International Security*, SIPRI, Estocolmo, Oxford University Press, 1998.

WHITE, N.D., *Keeping the Peace: the UN and the Maintenance of International Peace and Security*, Melland and Schill Studies in International Law, Manchester University Press, Reino Unido, 1997.

The United Nations at Forty: A foundation to build on, United Nations, Nueva York, 1985.

VIRALLY, Michel, *L'Organisation Mondiale*, Armand Colin, París, 1972.

Artículos

ABBA EBAN, “The UN Idea Revisited”, en *Foreign Affairs*, vol. 5, sept/oct 1995.

DANDEKER, Christopher, GOW, James, “The future of peace support operations: strategic peacekeeping and success”, en *Armed Forces and Society*, New Brunswick, primavera 1997.

DIEHL, Paul F, DAVID Michael, GREEN Chad, "Predicting the size of UN peacekeeping operations", *Armed Forces and Society*, New Brunswick, verano 1998.

DIEHL, Paul, HENSEL, Paul y REIFSCHNEIDER, Jennifer, "United Nations intervention and recurring conflict", en *International Organization*, No. 50, otoño de 1996.

GOULDING, Marrack, "The Evolution of United Nations Peacekeeping" en *International Affairs*, vol. 69, núm. 3, julio de 1993.

JAMES, Alan, "Mantener la paz interior, ¿Un callejón sin salida para la ONU?", en *Diálogo y Seguridad*, Selección anual de Security Dialogue, Número 1, diciembre de 1994, Nueva Sociedad.

KHANNA Jyoti, SANDLER Todd y SHIMIZU Hirofumi, "Sharing the Financial burden for UN and NATO peacekeeping, 1976-1996", *Journal for Conflict Resolution*, vol. 42, No. 2, abril de 1998.

MAZRUI, Ali A, "The new dynamics of security The United Nations and Africa", *World Policy Journal*; New York, verano, 1996.

MITCHUM Albert, "Doctrinal model for PKO, *Journal of Third World Studies*, primavera, 1999.

PADILLA, Luis Alberto, "The UN and conflict resolution in Central America. Peacemaking and peacebuilding in internal armed conflict", en *Estudios Internacionales*, Año 6, No. 12 jul-dic 1995, Guatemala, Instituto de Relaciones Internacionales y de Investigación para la Paz.

ROBERTS, Adam, "From San Francisco to Sarajevo: the UN and the Use of Force", en *Survival*, vol. 37, No.4, invierno 1995-96.

_____, "La Crisis en las Operaciones de la ONU para el Mantenimiento de la Paz", en *Foro Internacional* 142, vol. XXV, No.4, oct/dic 95.

ROSENBLATT, Lionel THOMPSON, Larry, "The door of opportunity: creating a permanent pk force", en *World Policy Journal*, primavera 1998.

THAROOR Shahi, “Should UN peacekeeping go back to basics”?, en la revista *Survival*, invierno de 1995.

Documentos

A National Security Strategy for a New Century, 1998, en www.whitehouse.gov

Boutros Boutros Ghali, *Una Agenda para la Paz*, 1992.

_____, Suplemento de Agenda para la Paz, 1995.

Kofi Annan, *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma*, Documento A/51/950, del 14 de julio de 1997.

_____, Informe del Milenio, *Nosotros los Pueblos*, documento A/54/2000.

PLUNKETT, Mark, *Justice re-establishment in United Nations peacekeeping: methods and techniques for the reestablishment of the rule of law in United Nations peace operations*, 18 abril de 2000

Report of the Panel on United Nations Peace Operations o *Informe Brahimi*, localizado en www.un.org

Multidisciplinary peacekeeping: Lessons from recent experience, documento preparado por la Lessons Learned Unit, localizado en www.un.org

1948-1998: 50 years of United Nations Peacekeeping Operations, Backgrounder, Departamento de Información Pública de Naciones Unidas, octubre de 1998, localizado en www.un.org

50 years of United Nations peacekeeping, a panel discussion, United Nations Headquarters, 11 June 1998, en www.un.org

Anexo III

Glosario de términos relacionados

A

Acuerdos *Stand By* (UNSAS): **Acuerdos realizados entre un país y Naciones Unidas en el que se establece cierta disponibilidad de efectivos durante cierto tiempo.**

Existen desde mediados de los 90. Han permitido crear una base de datos sobre las fuerzas militares de policía civil y personal civil disponibles. *Ver también despliegue rápido.*

C

Cascos azules: tropas de diferentes países que participan por decisión soberana al amparo de Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de la paz.

Cascos blancos: iniciativa argentina llamada también “Comisión Cascos Blancos”. Es la organización nacional cuyo objetivo es prestar ayuda humanitaria en el campo internacional. Esta Comisión depende del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto del gobierno argentino y está avalada por resoluciones de la Asamblea General e informes del Secretario General de Naciones Unidas. A nivel regional cuenta con el aval y compromiso del Banco Interamericano de Desarrollo y la Organización de los Estados Americanos. Su objetivo es brindar su apoyo a través de misiones conjuntas en asuntos de ayuda

humanitaria.

Ver: www.cidh.oas.org/cascosblancos-s.htm, www.sernah.gov.ar/jovenes/novedades/Cascos_Blanco/default.htm.

Ver también voluntarios de Naciones Unidas.

Capacidades de despliegue rápido/rapid deployment: Es la habilidad de desplegar una operación de paz en los 30 días inmediatos a la adopción de la resolución del Consejo de Seguridad y dentro de 90 días, en el caso de operaciones de paz complejas. *Ver también Acuerdos Stand By.* Código de conducta de las OMP: **conjunto de principios a seguir por las fuerzas de OMP, tales como evitar el uso de la fuerza, imparcialidad, transparencia y claridad de la misión, firmeza, confiabilidad, anticipación de las situaciones que encaminan a violencia e integración plural de nacionalidad. El Comité Internacional de la Cruz Roja (ICRC) y algunas ONG han promulgado un código de conducta, para regular el funcionamiento de los organismos involucrados en la ayuda humanitaria de emergencia.**

Consolidación de la paz/peace consolidation: se refiere a las diversas medidas concertadas e integradas que se adoptan al final de un conflicto para afianzar la paz y evitar la reanudación del enfrentamiento armado. Se incluye la creación o fortalecimiento de las instituciones nacionales, la supervisión de elecciones, la promoción de los derechos humanos y la creación de condiciones necesarias para que continúe el desarrollo. *Ver también construcción de la paz.*

Construcción de la paz/peacebuilding: es un término creado recientemente que define las actividades que se llevan a cabo al término de un conflicto a fin de restablecer los fundamentos de la paz, más allá de la ausencia de hostilidades. Incluye, pero no se limita, a la desmovilización de combatientes, fortalecimiento del Estado de Derecho, respeto por los derechos humanos, desarrollo democrático y promoción de solución de conflictos y técnicas de reconciliación, basándose en la en la confrontación y solución de conflictos ya existentes. Busca ponerles un alto mediante la mediación y otros instrumentos diplomáticos. Para ello, son de particular importancia los enviados de los Gobiernos, grupos de Estados, organizaciones regionales u Organismos no gubernamentales. *Ver también consolidación de la paz.*

Cuerpos de paz/peace corps:

Organización juvenil de Estados Unidos, creada en 1961 por una ley del Congreso, para formar grupos de ayuda técnica y cultural para los países en vías de desarrollo.

No se deben confundir con misiones de paz u operaciones de mantenimiento de la paz.

D

Diplomacia preventiva: se refiere a los medios para prevenir sufrimiento humano y como una alternativa al costo político-militar de las operaciones para resolver conflictos ya que estallan. A pesar de que la diplomacia es un mecanismo bien intencionado de prevenir conflictos, la experiencia de Naciones Unidas muestra que existen otras formas de acción de prevención efectiva: despliegue preventivo, desarme preventivo, acción humanitaria preventiva, construcción de la paz preventiva. Estas acciones cuentan con el consentimiento del gobierno o gobiernos en cuestión e incluyen mecanismos en el campo de la gobernabilidad, derechos humanos y desarrollo social y económico.

Algunos ejemplos de medidas preventivas incluyen:

- * Identificación de áreas potenciales de crisis mediante la alerta temprana
- * Precisos y oportunos reportes al Secretario General
- * Buenos oficios del Secretario General
- * Mediación/Negociación
- * Declaraciones públicas y reportes del Secretario General
- * Búsqueda de hechos, buena voluntad y otras misiones
- * Asociación con fondos, programas y agencias del sistema de Naciones Unidas.

La responsabilidad primaria tanto de la diplomacia preventiva como del mantenimiento de la paz recae en el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) de Naciones Unidas.

Ver: <http://www.un.org/Depts/dpa/docs/peacemak.htm>

Ver también mantenimiento de la paz e imposición de la paz.

F

Fuerza de paz/peace force: Segunda modalidad de OMP de primera generación destinada al envío de tropas de Naciones Unidas para supervisar la retirada de tropas invasoras, en el caso del Canal de Suez (aprobada en 1956). Ver *Cuadro de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la presente obra*.

Fuerzas conjuntas/joint forces: concepto aprobado por los líderes de la OTAN en enero de 1994, bajo el cual las fuerzas y recursos de Estados Unidos asignados a operaciones de la OTAN pueden ser también utilizados para actividades no específicamente de la OTAN en operaciones fuera del área de la misma, tal como ayuda humanitaria u OMP iniciadas por Europa Occidental para enfrentar inestabilidad de la región o conflictos étnicos. No se debe confundir con alto mando conjunto.

G

Grupo de avance: equipo enviado previo a la implementación de una OMP para realizar el reconocimiento del área y asegurar la disponibilidad y viabilidad de recursos de instalación y logísticos, y para establecer una lista de artículos y servicios indispensables y que no pueden ser obtenidos localmente. También se encargan de la transición y rotación de contingentes.

I

Imposición de la paz/peace enforcement: Despliegues de tropas autorizadas por el Consejo de Seguridad para lograr un objetivo previamente establecido. Este concepto no requiere el consentimiento de las partes. Se ha utilizado en los casos de la Guerra del Golfo Pérsico, Somalia, Ruanda, Haití, Bosnia Herzegovina y Albania. Ninguna de estas operaciones, que implicaron el uso de la fuerza, estuvieron bajo el control de Naciones Unidas. Fueron dirigidas por un solo país o un grupo de países. (v.gr. Una fuerza multinacional encabezada por la OTAN relevó a la OMP de Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina). No se deben confundir con operaciones de mantenimiento de la paz.

Injerencia con fines humanitarios- intervención humanitaria: se refiere al supuesto derecho a intervenir en el territorio de un Estado por razones humanitarias. Es un concepto sumamente confuso ya que no se ha convenido internacionalmente qué se entiende específicamente por “razones humanitarias”.

L

Legitimización colectiva: Término que se refiere a que cuando las resoluciones de Naciones Unidas y sus organismos especializados se manifiestan por determinada doctrina política o a favor de una parte en determinada ésta le concede considerable significado moral y político.

Línea de cese al fuego: límite frontal de las posiciones ocupadas por las tropas de lados opuestos al momento de la suspensión de hostilidades. La violación de una línea de cese al fuego implica la detonación de armas por cualquiera de las partes hacia esta línea. *Ver también línea de demarcación del armisticio.*

Línea de demarcación del armisticio: línea (más formal que una línea de cese al fuego) establecida en un acuerdo de armisticio por las partes en conflicto. Generalmente se convierte en la frontera *de facto*. *Ver también línea de cese al fuego.*

M

Mantenimiento de la paz/Peacemaking: se refiere al uso de mecanismos diplomáticos para persuadir a las partes de un conflicto a cesar las hostilidades y negociar la finalización pacífica de su disputa. El mantenimiento de la paz no incluye el uso de la fuerza en contra de alguna de las partes para obligar el fin de las hostilidades –el uso de la fuerza es una de las características de los mecanismos conocidos como “imposición de la paz”. De acuerdo al “Informe Brahimi” es la actividad desarrollada por Naciones Unidas en los últimos 50 años, que ha evolucionado rápidamente al pasar de un modelo tradicional de observación militar y cumplimiento de ceses al fuego a un complejo modelo de diversas funciones y de elementos civiles y militares, cuyo propósito es establecer la paz después de conflictos civiles internos. La responsabilidad primaria tanto del mantenimiento de la paz como de la diplomacia preven-

tiva recae en el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) de Naciones Unidas.

Ver también operaciones de mantenimiento de la paz, diplomacia preventiva e imposición de la paz.

Minas anti-personal: es un tipo de mina de bajo costo de producción utilizada para lastimar o matar soldados en marcha “a pie”. Las minas anti-personal representan una enorme amenaza para la población civil durante y después del conflicto. De acuerdo a su mandato, una operación de mantenimiento de la paz puede tener como función colaborar con la tarea de desminado de un área una vez finalizado un conflicto.

Misión de observadores: una de las modalidades características de OMP de primera etapa. Como ejemplo se sugiere la ONUVT, Operación de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina, aprobada el 29 de mayo de 1948 con base en la resolución 50 del Consejo de Seguridad. Tiene como función brindar asistencia a las partes en la supervisión de la aplicación y la observancia de acuerdos. Ver *Fuerza de paz y Cuadro de operaciones de mantenimiento de la paz*.

O

Operaciones de Mantenimiento de la Paz:

Operaciones de campo que establecen las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver los conflictos entre ellas, bajo el mando y control de Naciones Unidas, financiadas por los Estados miembros en su conjunto, y con personal militar, así como de otro tipo y equipo provistos voluntariamente por ellos, las cuales actúan imparcialmente entre las partes y emplean la fuerza en el grado mínimo necesario. (definición de Marrack Goulding, Subsecretario General de la ONU, 1993).

Despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas, que incluye normalmente personal militar o policíaco de las Naciones Unidas y, con frecuencia, también civiles. El mantenimiento de la paz es una técnica que amplía las posibilidades tanto de prevenir un conflicto como de pacificación. (definición de Boutros Boutros Ghali, en *Agenda para la Paz*). Toda acción en pro de la paz realizada por las fuerzas armadas de la ONU, o a través de misiones de observadoras de la Organización, ordenada por

el Consejo de Seguridad de la ONU, de acuerdo al art. 27, p. III y artículo 29, de la Carta. (definición de la *Enciclopedia de Naciones Unidas*).

P

Peace corps: Ver *Cuerpos de paz*.

Prevención de conflictos: de acuerdo al “Informe Brahimi”, se refiere a la identificación y confrontación de las fuentes u orígenes del conflicto, a fin de construir sólidas bases para la paz. Es primordialmente una actividad de bajo perfil. Ver *diplomacia preventiva*.

S

Solución pacífica de controversias: de acuerdo con la *Agenda para la Paz*, se refiere al uso de medios diplomáticos para persuadir a las partes en conflicto al cese de hostilidades y a la negociación de una solución pacífica de la disputa.

Stand By, acuerdos: Ver *Acuerdos Stand by*.

V

Voluntarios de Naciones Unidas/*United Nations Volunteers programme* (UNV): Creado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1970 para servir como sección operativa de la cooperación para el desarrollo a petición de los Estados miembros de Naciones Unidas. Depende del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD/UNDP). Los voluntarios son aproximadamente 5,000 individuos de cerca de 150 nacionalidades que sirven en países en desarrollo como especialistas. Su labor se enfoca a los sectores técnicos, económicos y sociales en cuatro rubros principales: iniciativas de autosuficiencia comunitaria, ayuda humanitaria y reconstrucción, apoyo a los derechos humanos y procesos electorales.

Ver: www.unv.org

Ver también Cascos Blancos.

MÉXICO Y AMÉRICA LATINA ANTE LAS OPERACIONES DE
MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Se terminó de imprimir en diciembre de 2001,
en los talleres de Grafo Print Editores, S.A., avenida
Insurgentes 4274, Colinas de San Jerónimo 64630,
Monterrey, Nuevo León, México, Se utilizó tipografía
Times de diez, doce y catorce puntos.

Cuidado de la edición:
Laura Guillén

Diseño:
María Luisa Soler