
Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela

*Joel Hernández García**

La renovada confianza en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y sus potencialidades para dar solución a los diversos conflictos de paz y seguridad, resultado del nuevo ambiente prevaleciente en las relaciones internacionales, provocó en su momento altas expectativas en torno a las operaciones de paz de la ONU como forma eficaz de ejecutar en la práctica la función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales encomendada a la organización por la Carta de las Naciones Unidas.

La práctica cotidiana de la organización mundial, a través de sus órganos principales, ha dado lugar a formas de participación que no fueron previstas en la Carta, en ocasiones mediante interpretaciones amplias de las disposiciones relevantes de ese instrumento. De esta forma, 50 años después de la creación de la ONU, contamos con un espectro muy amplio de operaciones en el terreno, que ejecutan los distintos ámbitos de acción de la función amplia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y cuyas formas continúan desarrollándose como resultado del propio impulso que han tomado las operaciones de paz.

De manera paralela a esta multiplicidad de operaciones, existen puntos de vista encontrados sobre su eficacia y capacidad de acción en el futuro. La visión optimista se ve alentada por los recientes éxitos de las operaciones en Namibia, Camboya, El Salvador y Mozambique, que han concluido sus mandatos satisfactoriamente. Las experiencias positivas han servido para encontrar bondades en las operaciones y favorecer su ampliación en número y ámbito de acción.

* Abogado egresado de la Facultad de Derecho de la UNAM con estudios de posgrado en la Universidad de Nueva York. Ha publicado diversos artículos sobre temas vinculados con asuntos políticos y de seguridad de la ONU. Es director de Naciones Unidas en la Dirección General para el Sistema de las Naciones Unidas, de la SRE.

Sin embargo, por otro lado, se presentan experiencias dolorosas como en Bosnia-Herzegovina y Somalia, donde la acción de la ONU ha encontrado sus límites y el propio prestigio de la organización se ha visto cuestionado. La retirada total de la ONUSOM II de Somalia, en marzo de 1995, que dejó el país sin haber completado su mandato, con bajas entre los contingentes y sin contar con el apoyo de la población somalí, sentó un precedente importante para la definición futura de las modalidades de acción de las operaciones.

A través de las distintas experiencias, se puede observar el tránsito de un optimismo en torno a las potencialidades de las operaciones hacia una actitud de cautela ante los riesgos y costos de una proliferación indiscriminada. En gran medida, las experiencias negativas han provocado un ejercicio de reflexión al interior de los órganos competentes de la ONU sobre la capacidad de las operaciones y las condiciones que debieran privar para su establecimiento.

El objetivo del presente artículo es analizar las causas que han dado origen a una necesidad de replantear el futuro de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y las condiciones para su establecimiento, como resultado de los problemas que han enfrentado recientemente y que ha obligado a poner en perspectiva las expectativas que surgieron sobre sus potencialidades al término de la guerra fría.

Antes de abordar los aspectos mencionados, es necesario señalar que el concepto "operación de paz de Naciones Unidas" se utiliza en el presente trabajo en sentido amplio: comprende tanto las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) en un sentido estricto¹ como las distintas modalidades de ejecución de acciones coercitivas bajo el capítulo VII de la Carta² y las misiones civiles que son autorizadas por la Asamblea General y el Secretario General.³ Necesariamente, el mayor énfasis tendrá que ser puesto en las OMP, toda vez que es la forma más recurrida de la ONU para desplegar una presencia en el terreno.

¹ Estas pueden ser OMP con mandato otorgado al amparo del capítulo VI de la Carta, desarrollando funciones de diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos, o bien aquellas que han ejecutado acciones coercitivas bajo el capítulo VII.

² Como se verá en la siguiente sección, estas operaciones son resultado de resoluciones del Consejo de Seguridad por las cuales se ha autorizado el recurso al uso de la fuerza, bajo el amparo del capítulo VII, a través de algún Estado miembro, un grupo o coalición de Estados miembros, o una organización regional.

³ Véase nota 28 *infra*.

Intensa evolución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas

La presencia de la ONU en el terreno a lo largo de sus 50 años de vida ha experimentado una evolución muy intensa, la cual se ha visto acelerada desde el fin de la guerra fría como resultado de la práctica reactivada de los órganos principales de las Naciones Unidas, y de acuerdo con la manera en la cual la organización ha ejercido la función del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en distintas épocas. En estos 50 años, las operaciones de paz han evolucionado desde el despliegue de observadores militares hasta el establecimiento de OMP de carácter multifuncional. La evolución de las operaciones de paz, entendidas en su sentido amplio, será revisada brevemente en las siguientes líneas.

Las OMP no fueron previstas en la Carta de la ONU ni su regulación está codificada en cuerpo jurídico alguno. A través de la práctica de los órganos principales de las Naciones Unidas, encargados del mantenimiento de la paz, y como resultado de una evolución de la presencia de la organización en el terreno, este tipo de operaciones fue gestándose hasta llegar a tomar su forma actual.

El origen de la facultad de la ONU de crear operaciones puede ubicarse en el capítulo VI de la Carta, en el cual se establece su facultad de promover la solución pacífica de las controversias. Originalmente, las OMP se crearon como un mecanismo que permitiera, en caso de un conflicto armado, observar el cumplimiento de un cese al fuego, provisional o definitivo, previamente pactado; o bien, como fuerza de disuasión, capaz de detener o contener las hostilidades. En ambos casos, la función de la primera generación de OMP fue crear las condiciones necesarias, mediante el mantenimiento de la paz, para que las partes en un conflicto internacional pudieran entablar negociaciones con miras a llegar a un acuerdo de paz definitivo.

En términos generales, las OMP de primera generación pueden ser divididas en dos categorías: las *misiones de observación*, integradas por contingentes que casi invariablemente se encuentran desarmados, y las *fuerzas de mantenimiento de la paz*, integradas por cuerpos ligeramente armados. Así, la ONU tuvo su primera presencia en el terreno a través del despliegue, en el Medio Oriente, de observadores militares de la Organización de la Verificación de la Tregua (ONUVT), en 1948, para supervisar la tregua ordenada ese año por el Consejo de Seguridad en la guerra árabe-israelí.⁴

⁴ La ONU desplegó personal militar por primera vez, en 1947, en dos instancias: la Comisión Consular en Indonesia y el Comité Especial de los Balcanes. En aquellas ocasiones, los pequeños contingentes militares actuaron como miembros de sus delegaciones nacionales y no estuvieron bajo el mando del Secretario General, por lo que no son consideradas operaciones de manteni-

Esta presencia de la ONU evolucionaría mediante el despliegue, en 1956, de la primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (FENU I), establecida por la Asamblea General durante el primer periodo de sesiones de emergencia convocado en virtud de la resolución 377 (V) "Unión pro Paz", con el mandato de garantizar y supervisar la cesación al fuego ordenada entre Egipto e Israel durante las hostilidades ocurridas en el Sinaí, en ese año.⁵ Su importancia radicaría en haber sido la primera fuerza de mantenimiento de la paz con un mandato más amplio que el de participar exclusivamente con carácter de observador. La función principal de la FENU I consistió en ingresar a territorio egipcio para ayudar a mantener la calma durante el retiro de tropas no egipcias y observar el cese al fuego, sirviendo al mismo tiempo como fuerza de separación. Por otra parte, la FENU I introdujo el concepto de "Comando de las Naciones Unidas," en virtud del cual el jefe responsable de la operación sería nombrado por la ONU y sería responsable ante el Consejo de Seguridad o la Asamblea General.

Otra característica importante de la FENU I consistiría en el establecimiento del requisito del *previo consentimiento* de las partes en el conflicto, a fin de que la operación pudiera ser desplegada. Este rasgo resultaría fundamental en el proceso de consolidación del concepto mismo de Operación para el Mantenimiento de la Paz. A diferencia de una acción de naturaleza coercitiva autorizada bajo el capítulo VII de la Carta, la FENU I únicamente podría actuar si las partes en el conflicto así lo consentían. La fuerza de paz no tendría más derechos que los necesarios para la ejecución de su mandato, en cooperación con la autoridad local. Tendría una función mayor que la de un cuerpo de observadores, sin ser una fuerza militar que controlara un territorio, y sin tener más funciones que las necesarias para asegurar las condiciones pacíficas para cumplir las recomendaciones de la Asamblea General.⁶

Para la época del establecimiento de la segunda Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (FENU II) durante la guerra árabe-israelí de 1973, el concepto de Operación para el Mantenimiento de la Paz había quedado plenamente consolidado. Para entonces, la presencia de las Naciones Unidas en el terreno ya había generado un consenso entre los Estados miembros sobre los principios que debían regir el mantenimiento de la paz, cuya observancia garantiza que las OMP gocen de legitimidad. Las llamadas "Reglas de FENU II", adoptadas para normar la actuación de esa operación, codificaron los principios para el funcionamiento

miento de la paz, en el sentido del término que llegó a consolidarse. Véase: ONU, *The Blue Helmets: a Review of United Nations Peace-Keeping*, Nueva York, ONU, 1990, pp. 8-9.

⁵ Resolución 1000 (ES-1), adoptada durante el primer periodo de sesiones de emergencia de la Asamblea General, el 5 de noviembre de 1956.

⁶ ONU, *op. cit.*, p. 48.

de las OMP que de manera general han sido observados en el despliegue de este tipo de operaciones.⁷

Con miras a que una OMP contara con plena legitimidad al interior de las Naciones Unidas y gozara del apoyo de las partes en un conflicto, como garantía de su éxito, su establecimiento requirió siempre el cumplimiento de los siguientes principios:

1. El apoyo del Consejo de Seguridad.
2. El previo consentimiento de las partes interesadas.
3. Que el control y comando de la operación recayera en las Naciones Unidas, delegado en el Secretario General, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.
4. Que la fuerza de mantenimiento de la paz se integrara por contingentes proporcionados voluntariamente por países seleccionados, en consulta con las partes involucradas.
5. Que las OMP estuvieran dotadas con armas de carácter defensivo, las cuales sólo podrían ser utilizadas en legítima defensa.
6. Que las OMP actuaran con imparcialidad; es decir, estaban obligadas a evitar acciones que pudieran prejuzgar los derechos, reclamaciones o posiciones de las partes involucradas.
7. Que los costos derivados de ellas fueran considerados gastos de la ONU, cubiertos por los Estados miembros en la proporción señalada por la Asamblea General.

La característica principal de esta primera generación de OMP se encuentra en el hecho de haber sido diseñada únicamente para controlar conflictos; esto es, “mantener la paz” una vez que se hubiera alcanzado una cesación al fuego, provisional o definitiva. La ausencia de una acción más decisiva a través de las OMP se explica en gran medida en función de la falta de voluntad política de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad de buscar soluciones

⁷ Las reglas están contenidas en el informe, solicitado al Secretario General por el Consejo de Seguridad, sobre los lineamientos para el funcionamiento de la FENU II, así como el plan de acción para las etapas iniciales de la operación. Véase el documento S/11052/Rev. 1.

de fondo de los conflictos en los cuales intervenían, en razón del enfrentamiento este-oeste que se reflejó al interior de ese órgano durante la guerra fría, y que se tradujo en la constante interposición del veto y, por ende, en la inmovilidad del Consejo.

Removidas las condiciones que paralizaron al Consejo, con el fin de la guerra fría se renovó la confianza en las potencialidades de la organización para dar solución definitiva a conflictos de paz y seguridad. Así, la presencia de la ONU en el terreno aumentó cuantitativa y cualitativamente de forma sin precedente. No sólo se multiplicaron las operaciones a partir de 1989, sino que su ámbito de acción se volvió multifuncional. La acción de las OMP dejó de estar reducida al "mantenimiento de la paz" para desempeñar mandatos dentro de otras esferas de la función amplia del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; a saber: a) Diplomacia preventiva; b) establecimiento de la paz; c) consolidación de la paz después de los conflictos; y d) restablecimiento de la paz por medio de medidas coercitivas, de manera excepcional.⁸ En particular, las OMP se convirtieron en un instrumento para auxiliar a las partes en un conflicto a aplicar un acuerdo de paz negociado entre ellas.

A partir de entonces, apareció lo que se denominó una segunda generación de OMP, con mandatos ingeniosos que rebasaron en alcance las tareas originales de naturaleza estrictamente militar de observación de los ceses al fuego o la separación de beligerantes. De manera creciente, se incorporó a las OMP personal civil encargado de realizar tareas originalmente reservadas a la jurisdicción interna de los Estados, pero cuya realización les fue confiada con el fin de resolver cuestiones asociadas al origen de un conflicto y posibilitar el establecimiento de una paz larga y duradera. Dentro de estas tareas se encuentran la verificación de elecciones, la observación del respeto a los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la repatriación de refugiados, la remoción de minas, el mantenimiento del orden público a través de policía civil y tareas de administración pública. Adicionalmente, numerosas funciones militares han sido confiadas a las OMP, como lo demuestra el mandato amplio que ha sido conferido a la Fuerza de Protección de Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR).

Podrían señalarse tres características principales de las OMP de segunda generación. Primera, el creciente número de OMP que son desplegadas en conflictos que no tienen carácter internacional. Segunda, la adquisición de nuevas funciones, tanto de carácter civil como militar, que van más allá de las funciones tradicionales

⁸ Para un análisis sobre el aumento cuantitativo y cualitativo de las OMP al término de la guerra fría, véase Joel Hernández García, "Nuevos ámbitos de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz: implicaciones para el orden mundial", en Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, SRE-FCE, 1994, pp. 150-173.

y que cubren todo el espectro de la función amplia del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Tercera, algunos de los principios que han regido el despliegue de las operaciones se han ido adecuando a los nuevos mandatos. Por ejemplo, un mayor número de OMP es desplegado aun antes de que las partes hayan acordado una cesación al fuego, cuando la naturaleza del mandato requiere su presencia para contribuir a la solución de un conflicto.

Aunado a lo anterior, el Consejo de Seguridad ha otorgado mandatos a las OMP bajo el capítulo VII de la Carta en dos casos: Somalia y Bosnia-Herzegovina, facultando a las operaciones ahí desplegadas a ejecutar medidas coercitivas; es decir, recurrir al uso de la fuerza para obtener el cumplimiento de las resoluciones del Consejo. Si bien por ahora este mandato ha sido otorgado de manera excepcional y, como se verá líneas abajo, con un alto costo político para la ONU, ha aparecido una nueva tendencia que apunta al eventual surgimiento de una tercera generación de OMP, cuya característica principal consistiría en el despliegue de operaciones sin seguir los principios de previo consentimiento de las partes interesadas y el carácter no combativo de las OMP.

La segunda Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM II) fue concebida para sustituir a la operación de carácter coercitivo Fuerza de Tareas Unificada en el desahogo de su mandato.⁹ En tal virtud, la ONUSOM II se estableció con el fin de controlar las armas pesadas, incautar las armas ligeras, mantener la seguridad de los puertos, los aeropuertos y las líneas de comunicación para asegurar la entrega de asistencia humanitaria, así como proteger al personal, las instalaciones y el equipo de la ONU y de los organismos de socorro.¹⁰ El pobre resultado obtenido de tales mandatos ha provocado todo un replanteamiento sobre la conveniencia de encomendar a las OMP funciones de carácter coercitivo al amparo del capítulo VII de la Carta.

La UNPROFOR fue establecida, el 15 de febrero de 1992, como una operación de mantenimiento de la paz para crear las condiciones de paz y seguridad requeridas para la negociación de una solución global a la crisis yugoslava; originalmente fue desplegada en Croacia.¹¹ Entre otras funciones, el Consejo autorizó a la UNPROFOR, bajo el capítulo VII, a recurrir a las medidas necesarias para la protección de las denominadas "zonas seguras" establecidas en Bosnia-Herzegovina;¹² ello incluye el empleo del uso de la fuerza en contra de bombar-

⁹ Resolución 798 del Consejo de Seguridad, del 18 de diciembre de 1992.

¹⁰ Resolución 814 del Consejo de Seguridad, del 26 de marzo de 1992.

¹¹ Resolución 743 del Consejo de Seguridad, del 21 de febrero de 1992.

¹² Las "zonas seguras" establecidas por el Consejo de Seguridad son Srebrenica y sus alrededores, Sarajevo, Tuzla, Sepsa, Gorazde, Bihác. Véanse las resoluciones 819 (del 16 de abril de 1993) y 824 (del 6 de mayo de 1993) del Consejo de Seguridad.

deos, en caso de obstrucción deliberada de la libertad de movimiento de la UNPROFOR o de los convoyes de asistencia humanitaria. Si bien esa autorización fue dada para la "legítima defensa" de la UNPROFOR, su redacción implica un mandato a esta fuerza para servir como componente de ejecución de las "zonas seguras", para lo cual incluso se autorizó a los Estados miembros, actuando individual o colectivamente, a apoyar a dicha OMP.¹³

Toda vez que desde la creación del comando unificado en Corea en 1950,¹⁴ el Consejo de Seguridad no volvió a autorizar medidas coercitivas durante la guerra fría, la autorización a una coalición de Estados miembros a utilizar "todos los medios necesarios" para hacer cumplir las resoluciones del Consejo en el conflicto del Golfo Pérsico,¹⁵ provocó altas expectativas, principalmente entre los miembros permanentes, con excepción de China, en torno a la posibilidad de hacer finalmente efectivo el mecanismo de seguridad colectiva contenido en la Carta, tal y como fue concebido por sus redactores.¹⁶

El artículo 43 de la Carta establece la posibilidad de crear una fuerza, a través de la contribución de los Estados miembros con fuerzas armadas y de conformidad con un convenio especial, para la aplicación de las medidas coercitivas a que se refiere el artículo 42, en aquellos que casos que representen "una amenaza a la paz y la seguridad internacionales".¹⁷ No obstante, esta disposición se ha convertido prácticamente en letra muerta, ante la tradicional negativa de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, principalmente Estados Unidos, de ceder el mando y el control de sus ejércitos a una fuerza de la ONU para la aplicación de medidas coercitivas. Recientemente, el Secretario General Boutros Boutros-Ghali expresó que "sería insensato tratar de crearla ahora, cuando la ONU carece de recursos y se encuentra presionada al máximo para desempeñar las funciones [...] que se le han encomendado."¹⁸

La autorización para hacer uso de la fuerza ha sido entonces otorgada a un Estado miembro, una coalición de Estados miembros, o bien una organización regional que de conformidad con su instrumento constitutivo esté facultada para

¹³ Resolución 836 del Consejo de Seguridad, del 4 de junio de 1993.

¹⁴ Resolución 84 del Consejo de Seguridad, del 7 de julio de 1950.

¹⁵ Resolución 678 del Consejo de Seguridad, del 29 de noviembre de 1990.

¹⁶ Para un análisis sobre el recurso al uso de la fuerza, véase Juan Manuel Gómez-Robledo, "El debate sobre el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas", en Olga Pellicer (comp.), *op. cit.*, pp. 124-149.

¹⁷ Que podríamos llamar "ejército de artículo 43".

¹⁸ "Suplemento de 'Un programa de paz': documento de posición del Secretario General presentado en ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas", documento A/50/60; S/1995/1 del 3 de enero de 1995, párr. 77. Reproducido en Boutros Boutros-Ghali, *Un programa de paz 1995*, Nueva York, ONU, 1995, p. 32.

hacer uso de la fuerza. Así, fue otorgada a una coalición de Estados miembros la autorización de utilizar “todos los medios necesarios” para obligar a Iraq a retirarse de Kuwait.¹⁹ El mandato de carácter coercitivo conferido a una Fuerza de Tareas Unificada con miras a establecer un ambiente seguro para hacer llegar la asistencia humanitaria en Somalia fue ejecutado principalmente por Estados Unidos.²⁰ La llamada “Operación turquesa”, desplegada temporalmente en Rwanda con el fin de otorgar seguridad y protección a las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro, fue ejecutada por Francia.²¹ En Bosnia-Herzegovina, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) ha ejecutado, o realizado planes para ejecutar, acciones coercitivas para la protección de convoyes de asistencia humanitaria,²² hacer efectiva la zona de prohibición de vuelos²³ y la protección de “zonas seguras” y del personal de la UNPROFOR.²⁴ En el caso de Haití, la fuerza multinacional autorizada para recurrir a “todos los medios necesarios” para facilitar la partida de los dirigentes militares fue ejecutada bajo el mando y el control de Estados Unidos.²⁵

Se ha argumentado que existe una dependencia entre el artículo 42 y el artículo 43 de la Carta, en virtud de la cual las acciones coercitivas tendrían que ser realizadas por el llamado “ejército de artículo 43”. Sin embargo, Oscar Schachter ha señalado que ningún término del artículo 42 prohíbe explícitamente a los Estados que así lo deseen poner a disposición del Consejo de Seguridad fuerzas armadas para aplicar las resoluciones del Consejo adoptadas al amparo del capítulo VII.²⁶ Por otro lado, Juan Manuel Gómez-Robledo precisa que la negociación de los convenios a que se refiere el artículo 43 no constituye una condición *sine qua non* para que el Consejo pueda adoptar medidas que incluyan el uso de la fuerza.²⁷ La práctica de la ONU ha confirmado que, en lo sucesivo, las acciones coercitivas seguirán siendo desempeñadas por las modalidades hasta ahora utilizadas, sin descartar, por lo menos teóricamente, que en un futuro se establezca el “ejército de artículo 43”.

Sin duda, las operaciones que han ejecutado acciones coercitivas, distintas a las OMP en su sentido estricto, constituyen una de las características principales de

¹⁹ Nota 15, *supra*.

²⁰ Resolución 794 del Consejo de Seguridad, del 3 de diciembre de 1992.

²¹ Resolución 929 del Consejo de Seguridad, del 22 de junio de 1994.

²² Resolución 770 del Consejo de Seguridad, del 13 de agosto de 1992.

²³ Resolución 816 del Consejo de Seguridad, del 31 de marzo de 1993.

²⁴ Resolución 836 del Consejo de Seguridad, del 4 de junio de 1993.

²⁵ Resolución 940 del Consejo de Seguridad, del 31 de julio de 1994.

²⁶ Oscar Schachter, “United Nations Law in the Gulf Conflict”, *American Journal of International Law*, vol. 85, julio de 1991, p. 464.

²⁷ Juan Manuel Gómez-Robledo, *op. cit.*, p. 128.

esta nueva etapa de las relaciones internacionales. Sin embargo, la sobrestimación que en un principio se dio en torno a este tipo de operaciones como una forma eficaz de poner fin a los conflictos, principalmente a raíz del "éxito" que para algunos miembros permanentes del Consejo representaron las acciones en el Golfo Pérsico, parece ahora revertirse hacia una actitud de cautela, principalmente ante las limitaciones cada vez más evidentes de este tipo de operaciones.

Paralelamente al desarrollo de las OMP y las modalidades de ejecución de las acciones coercitivas, el Secretario General y la Asamblea General han autorizado el despliegue de otro tipo de presencia de la ONU en el terreno, cuya función se ha realizado dentro de la esfera de acción del establecimiento de la paz. Se trata de misiones civiles diseñadas para contribuir con las partes de un conflicto, generalmente de orden interno pero que frecuentemente tiene alguna dimensión internacional, a aplicar las medidas de un acuerdo con miras a establecer la paz; las operaciones de este tipo han realizado funciones relacionadas con la verificación de elecciones y la observación al respeto de los derechos humanos.²⁸

Las misiones civiles han sido posibles a partir del desarrollo de las facultades que tienen la Asamblea General y el Secretario General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Comparten algunos de los principios de las OMP, principalmente el previo consentimiento de los Estados interesados, la imparcialidad y la no interferencia en los asuntos internos. Su establecimiento ha surgido en ocasiones en las cuales se ha estimado que el tratamiento de un conflicto no debiera ser transmitido al Consejo de Seguridad, por no existir necesidad de desplegar un contingente militar y por estimarse que el recurso a ese órgano es una medida de última instancia.

Después de haber revisado el espectro amplio de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, a continuación se examinan las causas que motivaron primero, su auge y, enseguida, la cautela en torno a las mismas.

²⁸ Éste es el caso de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), establecida por la Asamblea General con el mandato de verificar el Acuerdo Global de Derechos Humanos del 29 de marzo de 1994 (resolución 48/267, del 19 de septiembre de 1994). Con anterioridad, la Asamblea General autorizó al Secretario General a desplegar conjuntamente con la OEA, en 1993, la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), con el fin de ayudar a la reconstrucción de Haití (resolución 47/20B, del 24 de noviembre de 1992). El Secretario General, por su parte, estableció la Misión de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Nicaragua (ONUVEN), para observar las elecciones del 25 de febrero de 1990, así como la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA, resolución 894 del 14 de enero de 1994), misión de buenos oficios del Secretario General, autorizada por el Consejo de Seguridad para ayudar a las partes sudafricanas a contener la violencia y para observar los comicios legislativos de abril de 1994.

El optimismo en torno a las operaciones de paz

Dos documentos del Secretario General Boutros-Ghali en relación con la función de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales abordan, en momentos distintos, la cuestión de la función de las operaciones de paz.

El ya clásico documento de referencia “Un programa de paz”,²⁹ informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de la función de la ONU en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, preparado a solicitud del Consejo de Seguridad en su reunión en la Cumbre celebrada el 31 de enero de 1992, fue entusiasta en promover una mayor participación de la organización en su función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

En dicho documento, el Secretario General presentó al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General sugerencias concretas para fortalecer la capacidad de la ONU en las distintas esferas de acción de la función de paz y seguridad: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos. Adicionalmente, el Secretario General formuló recomendaciones para la ejecución de medidas coercitivas. Detrás de “Un programa de paz” puede observarse una decidida intención de fortalecer la capacidad de acción de la ONU en el ejercicio de su función de paz y seguridad, que se tradujo en un entusiasmo por impulsar las distintas operaciones de paz. Poco antes de presentar su informe, Boutros-Ghali escribía en *Foreign Affairs*:

La nueva era ha traído nueva credibilidad a las Naciones Unidas. Simultáneamente, han surgido expectativas de que la ONU tendrá mayores responsabilidades y un más amplio papel en superar profundos e interrelacionados obstáculos a la paz y al desarrollo. Juntas, la comunidad internacional y la Secretaría de la ONU requieren tomar esta extraordinaria oportunidad para expandir, adaptar y reforzar el trabajo de la ONU para que las metas previstas originalmente en la Carta puedan comenzar a ser cumplidas.³⁰

Este entusiasmo se reflejó en propuestas para el desarrollo de operaciones nunca antes imaginadas. A título de ejemplo, baste señalar la intención del Secretario General de establecer un despliegue preventivo en casos de crisis nacional,³¹ la

²⁹ “Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”. Documento A/47/277; S/24111 del 17 de junio de 1992, en Boutros Boutros-Ghali, *op. cit.*, pp. 45-82.

³⁰ Boutros Boutros-Ghali, “Empowering the United Nations”, *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5, p. 89, (T.A.).

³¹ “En las situaciones de crisis dentro de un país, si el gobierno lo pidiera o todas las partes consintieran en ello, el despliegue preventivo podría ayudar de diversos modos a aliviar los

recomendación al Consejo de Seguridad para que inicie negociaciones de los convenios para la creación de una fuerza de conformidad con lo previsto en el artículo 43,³² y la propuesta de creación de unidades de resguardo de la paz para restablecer y mantener una cesación al fuego.³³ La Asamblea General consideró las propuestas del Secretario General durante su 47 periodo de sesiones, únicamente en lo relativo a la diplomacia preventiva y a la consolidación de la paz después de los conflictos. No obstante, las resoluciones adoptadas fueron claras en señalar que el respeto de los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados es crucial en todo esfuerzo encaminado a promover la paz y la seguridad internacionales.³⁴

En el año en curso, en ocasión del 50 aniversario de las Naciones Unidas, el Secretario General presentó el "Suplemento a Un programa de paz".³⁵ En este último documento, Boutros-Ghali precisó el alcance de las propuestas originalmente formuladas, a la luz de la experiencia vivida en estos últimos años de auge de las operaciones de paz de la ONU. Se trata de un documento en el cual el Secretario General ha tenido que imprimir cierta cautela al desbordado interés en favor de las operaciones de paz. Nos ocuparemos con mayor detalle de este documento al hablar de la redefinición del futuro de las operaciones, una vez que se hayan revisado las causas que provocaron el optimismo y la cautela en torno a las operaciones.

Distintos factores facilitaron el auge de las operaciones y el optimismo sobre sus potencialidades. En primer lugar, no cabe duda que el fin de la guerra fría y la consecuente conclusión de la etapa de la recurrente interposición del veto posibilitaron al Consejo de Seguridad a materializar el ejercicio de su función a través del establecimiento de OMP y otro tipo de operaciones. Esta situación nueva dio lugar a un resurgimiento de la confianza en el Consejo y en sus facultades para la solución de problemas de paz y seguridad, lo que se traduciría en un aumento en el número de operaciones establecidas.

En segundo lugar, como resultado del nuevo clima prevaleciente al interior del Consejo, se produjo una diversificación del ámbito de acción del mismo. Durante la guerra fría, la rivalidad entre las dos grandes superpotencias provocó que el Consejo únicamente tuviera margen para autorizar operaciones dentro del ámbito de acción del *mantenimiento de la paz*. Ahora, la confianza renovada en la

sufrimiento y limitar o controlar la violencia". Véase "Un programa de paz", párr. 29.

³² Sugerencia que después sería modificada, véase nota 18 *supra*.

³³ "Un programa de paz", párr. 44.

³⁴ Resoluciones 47/120 A, párr. preambular 13 y resolución 47/120 B de la Asamblea General, del 18 de diciembre de 1992.

³⁵ Nota 18 *supra*.

organización posibilitó que el Consejo otorgara mandatos a nuevas operaciones dentro de los ámbitos de acción de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, restablecimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos. Es decir, el nuevo ambiente internacional provocó que las operaciones de las Naciones Unidas pudieran ir más allá de la simple contención de los conflictos para avanzar hacia su prevención o solución.

Finalmente, el éxito observado en las OMP desplegadas en Namibia, Camboya, El Salvador y Mozambique reforzaron las expectativas en torno a éstas, al mostrar a los Estados miembros que un mandato adecuado permitiría a las operaciones de la ONU cumplir efectivamente su misión en la solución de un conflicto. El éxito alcanzado por estas operaciones, que concluyeron satisfactoriamente su mandato, animó entonces a continuar recurriendo a ellas en mayor medida y a otorgarles nuevos mandatos.

Algunas características del auge

La principal característica del auge de las operaciones de paz se puede apreciar en el inusitado aumento de OMP establecidas al término de la guerra fría. Para percibir ese aumento, se podrían comparar dos etapas de la historia de la evolución de las OMP: 1948-1988 y 1989-1994. Mientras que en la primera época se establecieron 16 operaciones, en la segunda etapa quedó establecido un total de 19 operaciones.

La segunda etapa antes identificada que, como ya se ha dicho, representa la llamada segunda generación de OMP se inició con el establecimiento del Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición (GANUPT), en 1989.³⁶ Al GANUPT le correspondió crear las condiciones para celebrar las elecciones de una Asamblea Constituyente que se encargaría de preparar la Constitución por la cual Namibia accedería a la vida independiente. El proceso de observación incluyó desde las supervisión de un cese al fuego hasta el momento final de la independencia. Esta operación, sin precedente en la historia de la ONU, fue la primera que contó con un mandato multifuncional y su éxito motivó el surgimiento de operaciones con nuevos ámbitos de acción, particularmente a ser realizados por personal civil.

Otra de las características del auge de las operaciones es sin duda el creciente aumento de operaciones que son autorizadas para atender conflictos internos. De las 17 OMP actualmente desplegadas,³⁷ se encuentra atendiendo conflictos inter-

³⁶ Resolución 629 del Consejo de Seguridad, del 16 de enero de 1989.

³⁷ Las 17 OMP actualmente desplegadas son: Organismo de Naciones Unidas para la Verificación de la Tregua, 1948 (ONUVT); Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y

nos un total de nueve, que representa 82 % de las 11 que fueron establecidas entre 1992 y 1995. Con el fin de preservar el principio de no intervención de las Naciones Unidas en los asuntos internos de los Estados, contenido en el artículo 2, párrafo 7, de la Carta, tales operaciones han requerido el previo consentimiento de los Estados para su establecimiento. En la medida en que se cubra este requisito, esta nueva dimensión de las OMP parece ser una característica aceptada, por la cual, en ocasiones, ni siquiera se ha requerido que el conflicto tenga alguna dimensión internacional.

Más controvertido, sin embargo, ha sido el caso de acciones coercitivas que han sido autorizadas por el Consejo en conflictos internos que objetivamente no representaban una “amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, como los casos de Somalia, Rwanda y Haití. En estos casos, el elemento del previo consentimiento del Estado no fue formulado explícitamente como en el caso de las OMP. En los dos primeros casos, se argumentó la ausencia de gobernabilidad y sobre esa base el Consejo resolvió. En el caso de Haití, se contó con el consentimiento del gobierno legítimamente electo, entonces en el exilio. No obstante, el caso de Somalia fue particularmente notorio por la falta del previo consentimiento de las facciones beligerantes que resultó en un rechazo para que la Fuerza de Tareas Unificada y ONUSOM II realizaran su función, lo que en última instancia obligó a su retiro.

La cautela en torno a las operaciones de paz

El auge de las operaciones de paz de la ONU, particularmente de las OMP, ha tenido también un aspecto de frustración al ver que algunas operaciones han enfrentado una incapacidad de resolver los conflictos que están atendiendo; al observarse un

Pakistán, 1949 (UNMOGIP); Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre, 1964 (UNFICYP); Fuerza de las Naciones Unidas para la Observación de la Separación, 1974 (FNUOS); Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano, 1978 (FPNUL); Misión de Observación de las Naciones Unidas para Iraq y Kuwait, 1991 (UNIKOM); Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental, 1991 (MINURSO); Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, 1992 (UNPROFOR); Misión de las Naciones Unidas en Georgia, 1993 (UNOMIG); Misión de las Naciones Unidas para Liberia, 1993 (UNOMIL); Misión de las Naciones Unidas en Haití, 1993, (MINUHUA); Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda, 1993 (UNAMIR); Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán, 1994 (UNMOT); Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III, 1995 (UNAVEM III); Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia, 1995 (ONURC); Misión de Naciones Unidas de Despliegue Preventivo, 1995 (UNPREDEP); y Misión de las Naciones Unidas en El Salvador, 1995 (MINUSAL).

desapego a los principios que rigen las operaciones; al enfrentar la organización severas dificultades para su financiación; al existir operaciones de larga data sin posibilidades de ver completada su misión; y ante los frecuentes riesgos que enfrentan los contingentes. Todo ello ha dado como resultado que la sobrestimación que existió en torno a las operaciones de la ONU esté cediendo paso a una etapa de mayor cautela.

En efecto, a lo largo de los últimos años, la experiencia ha hecho evidente que las Naciones Unidas tienen una capacidad limitada para la solución de conflictos. El fin de la confrontación este-oeste y la desaparición de regímenes totalitarios puso al descubierto la existencia de otras fuentes de desestabilización internacional, cuyos orígenes son de tipo económico, étnico o religioso. Resulta entonces cada vez más claro que la solución a diversos conflictos se encuentra más allá de la acción colectiva.

Dos casos ejemplifican lo anterior: Somalia y Bosnia-Herzegovina. En el primero, el fracaso de la acción de las Naciones Unidas, al haber sido retirada tanto la acción coercitiva (Fuerza de Tareas Unificada) como la ONUSOM II, sin haber completado su misión, mostró la incapacidad de la ONU para resolver un conflicto de naturaleza interna con raíces complejas, difícil de resolver a pesar de la buena voluntad de los Estados miembros al poner recursos a su disposición. No menos grave ha sido la situación en Bosnia-Herzegovina, en la cual el Secretario General ha considerado ya detenidamente, como medida de último recurso, el retiro de la UNPROFOR ante la ausencia de voluntad de las partes en el conflicto para cooperar en su solución.³⁸

A la luz de la experiencia vivida en Somalia, la ONU procura ahora actuar con mayor cautela en Bosnia-Herzegovina. Así, el Secretario General ha señalado:

...la UNPROFOR no ha sido desplegada, como parecen creer algunos de sus críticos, para poner fin a la guerra en Bosnia-Herzegovina [...] es, en cambio, una misión desplegada por el Consejo de Seguridad para lograr tres objetivos: mitigar las consecuencias de la guerra, contener el conflicto [...] y promover las perspectivas de la paz negociando cesaciones del fuego locales y otros arreglos.³⁹

De esta manera, la posibilidad de un retiro de la UNPROFOR ante una inevitable situación de deterioro ha quedado perfectamente establecida. El Secretario General agrega:

³⁸ Informe del Secretario General presentado en cumplimiento de las resoluciones 982 (1995) y 987 (1995) del Consejo de Seguridad, documento S/1995/444 de 30 de mayo de 1995, p. 23.

³⁹ *Ibid.*, p. 21.

Personalmente, tuve la precaución de escribir al Secretario General de la OTAN el 10 de febrero de 1995, para pedir que la OTAN preparara planes para ayudar a sacar a la UNPROFOR de Bosnia y Herzegovina si resultaba inevitable que se retirara. En Somalia se sentó un precedente de esta asistencia multinacional para el retiro de una operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz. Los planes de la OTAN, según entiendo, están ahora prácticamente terminados. Sin embargo, el retiro de la Fuerza es un último recurso que equivaldría a abandonar al pueblo de Bosnia-Herzegovina y a admitir que las Naciones Unidas no son capaces de ayudar a resolver una guerra.⁴⁰

Por otra parte, el desapego a los principios que tradicionalmente han servido de base de legitimidad de las OMP, particularmente el de previo consentimiento de las partes interesadas y el carácter no combativo de las tropas, ha influido en ver en algunas de ellas un carácter coercitivo y supranacional que no les es propio, con el consecuente resultado de la falta de cooperación de las partes. Otra vez, Somalia es un ejemplo de esta situación. El hecho de que la ONUSOM II haya desempeñado un mandato de capítulo VII como continuación de aquel otorgado originalmente a la Fuerza de Tareas Unificada, derivó sin duda en una falta de aceptación de los beligerantes a la función que debía desempeñar dicha operación.

Otro de los aspectos que ha influido en el replanteamiento de las operaciones ha sido la crisis financiera por la que atraviesan. De conformidad con el artículo 17, párrafo 2, de la Carta, los Estados miembros sufragarán los gastos de la organización en la proporción que determine la Asamblea General.⁴¹ La Asamblea General estableció una "escala especial", sobre la base del principio del prorrateo *sui generis*, para la distribución de los gastos de las OMP, distinta al presupuesto ordinario, en virtud de la cual los Estados miembros permanentes del Consejo tienen una responsabilidad especial correlativa a su responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.⁴² Cabe aclarar que las acciones coercitivas han sido cubiertas por los Estados que las han realizado y las misiones civiles por todos los Estados miembros con cargo al presupuesto ordinario.

La escala especial se tradujo en una responsabilidad mayor para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que en su conjunto han aportado más de 50 % del costo de cada una de las operaciones. Sin embargo, el inusitado incremento en los costos, que ha representado el aumento de OMP en número y

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 23-24.

⁴¹ Véase la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia del 20 de julio de 1962, "Ciertos gastos" de las Naciones Unidas (párrafo 2 del artículo 17 de la Carta)", la cual estableció que los costos de las OMP son gastos de la ONU.

⁴² Resolución 1874 (S/IV) de la Asamblea General, del 27 de junio de 1963, titulada "Principios generales destinados a servir de guía para la repartición del costo de las futuras operaciones para el mantenimiento de la paz que entrañan grandes gastos".

funciones, ha ocasionado problemas para todos los Estados miembros para poder lograr la financiación necesaria en cada caso. Así, el costo anualizado de las OMP en vigor durante 1994 ascendió a 3 500 millones de dólares,⁴³ mientras que el presupuesto ordinario de la organización para el mismo año fue de 1 200 millones de dólares.⁴⁴ Tan sólo el costo de las OMP para 1994 representó una cuarta parte del costo total de todas las OMP establecidas entre 1948 y 1994, mismo que ascendió a 12 500 millones de dólares.

Obviamente, esta sobrecarga en los Estados miembros ha ocasionado una debilidad de la propia organización en poder desplazar OMP cuando sean necesarias. Como veremos líneas abajo, el proceso de revisión del financiamiento de las OMP se ha traducido en tres aspectos: una revisión de los criterios para la distribución de los gastos; la adopción de un criterio más selectivo en la autorización de nuevas OMP y la racionalización del gasto de las actualmente desplegadas.

La seguridad del personal se ha convertido en otro de los aspectos que han motivado un replanteamiento de las OMP. Particularmente, aquellas OMP con mandato de capítulo VII (UNPROFOR y UNUSOM II), han reportado conjuntamente un total de 265 bajas.⁴⁵ Esta situación ha provocado la preocupación de los Estados miembros, en especial de los Estados contribuyentes de tropas para garantizar la seguridad de su personal. Evidentemente, las medidas existentes para la protección del personal han resultado insuficientes, a pesar del llamamiento de los distintos órganos de las Naciones Unidas a favor de garantizarla. De esta manera, cabe resaltar que la 49 Asamblea General adoptó la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado.⁴⁶ Dicha convención procura garantizar la seguridad del personal, incluyendo la penalización a nivel nacional, de acciones intencionales cometidas contra éste. Cabe señalar que la convención es aplicable a todas las operaciones, con excepción de aquéllas autorizadas al amparo del capítulo VII cuando sus contingentes entren en combate. Lógicamente, la mejor protección del personal de la ONU estará dada en la medida en la que la presencia de la organización cuente con el consentimiento de las partes en conflicto, por lo que difícilmente podría garantizarse la seguridad de las tropas cuando entraran en combate y, menos aún, si perdieran el carácter de imparcialidad.

Resulta igualmente preocupante la falta de personal suficiente para integrar los contingentes civiles y militares de las OMP. Si bien un total de 77 países ha

⁴³ Hoja informativa del Departamento de Información Pública de la ONU, actualizada al 31 de diciembre de 1994.

⁴⁴ Resolución 48/231 C de la Asamblea General, del 23 de diciembre de 1993.

⁴⁵ *Ibid.*, nota 43 *supra*.

⁴⁶ Resolución 49/59 de la Asamblea General, del 9 de diciembre de 1994.

proporcionado elementos a las distintas OMP,⁴⁷ frecuentemente la Secretaría enfrenta dificultades para conformar los contingentes que pudieran ser desplegados en un corto plazo. Una de las formas de solucionar esta situación ha sido la celebración de acuerdos con Estados contribuyentes de tropas sobre fuerzas de reserva que estarían disponibles para ser desplegadas en corto plazo (*standby arrangements*). No obstante, el Secretario General ha indicado que a pesar de la existencia de este mecanismo, cuando en mayo de 1994 el Consejo decidió ampliar la UNAMIR, ninguno de los 19 gobiernos que en ese entonces se había comprometido a tener tropas de reserva convino en aportar contingentes.⁴⁸

El futuro de las operaciones de paz

El escenario anteriormente descrito ha provocado la necesidad de definir las normas que habrán de regir el futuro establecimiento de operaciones de la ONU. Este proceso se está llevando a cabo en varios niveles al interior del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, particularmente a través de su Comité Especial de OMP y de su Quinta Comisión, en lo relativo a la financiación de las OMP, así como al interior de los Estados que contribuyen de manera especial a su financiación y con tropas, en respuesta a los cuestionamientos de su parlamentos y electorado. Adicionalmente, como ya se ha indicado, el propio Secretario General ha planteado en su “Suplemento de Un programa de paz”, nuevas líneas para el futuro de las operaciones.

Así, Estados Unidos ha iniciado una profunda revisión de su política sobre operaciones de paz. Al término de la guerra fría, dicho país promovió una función más activa de las acciones colectivas de la ONU como un objetivo central de su política exterior, con el fin de ayudar a la creación de un sistema por el cual las cargas de la seguridad internacional pudieran ser repartidas, sin perder su capacidad de liderazgo. No obstante, a partir de las experiencias vividas, Estados Unidos se ha planteado una revisión del alcance de su participación en las mismas.

En este sentido, la administración del presidente William Clinton presentó, en mayo de 1994, su política sobre reforma a las operaciones de paz multilaterales, que puede resumirse en seis grandes puntos: a) Seleccionar disciplinada y coherentemente aquellas operaciones que deban ser apoyadas; b) reducir el costo para Estados Unidos de las operaciones de la ONU; c) retener el comando de las fuerzas militares estadounidenses en operaciones de paz; d) mejorar la capacidad de la ONU

⁴⁷ Nota 43 *supra*.

⁴⁸ “Suplemento de Un programa de paz”, párr. 43.

para administrar operaciones de paz; e) revisar el monto de su participación al financiamiento de las operaciones de paz; y f) crear mejores formas de cooperación entre el Ejecutivo, el Congreso y la opinión pública sobre operaciones de paz.⁴⁹

Evidentemente, la nueva política estadounidense sobre operaciones de paz tiene por fin redefinir el papel que Estados Unidos ha jugado en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la posguerra fría a través de éstas, en la medida que dichas operaciones sigan contribuyendo a la seguridad internacional. Las principales características de esta política consistirían en una mayor selectividad de las operaciones que debieran ser establecidas y particularmente en aquéllas en las cuales Estados Unidos debiera participar, siendo preciso en señalar que su participación en una operación de capítulo VII estaría limitada a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, entendida como tal una agresión internacional, un desastre humanitario con violencia asociada y la interrupción repentina de una democracia establecida o una violación masiva de derechos humanos con violencia asociada.

Esta tendencia, que pudiera apuntar hacia el aislacionismo, puede apreciarse en la reticencia de los diversos sectores de la sociedad estadounidense a participar directamente en el conflicto yugoslavo, reflejada ésta en la decisión del gobierno de ese país de no participar en la fuerza de reacción rápida aprobada recientemente por el Consejo de Seguridad para ser desplegada en la ex Yugoslavia.⁵⁰

Las principales líneas sobre las cuales se está redefiniendo el futuro de las operaciones en los distintos niveles de toma de decisiones se comentan a continuación.

Impulso de la diplomacia preventiva

Con mayor frecuencia, el aspecto de la diplomacia preventiva es promovido por los Estados miembros y los órganos competentes como una forma útil de impedir los conflictos, en lugar de tener que desplegar una operación. En "Un programa de paz", el Secretario General identificó a la investigación de los hechos, la alerta temprana, el despliegue preventivo y las zonas desmilitarizadas como medidas de diplomacia preventiva. Cabe destacar que el Consejo de Seguridad autorizó un despliegue preventivo, primero como contingente de la UNPROFOR, y luego como una operación (UNPREDEP), a ser ubicado a lo largo de las fronteras de Yugoslavia, Macedonia y Albania.

⁴⁹ *The Clinton's Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (Summary of the Presidential Decision Directive of 1993)*, mayo de 1994.

⁵⁰ Establecida en virtud de la resolución 998 del Consejo de Seguridad, del 16 de junio de 1995.

Por otro lado, resalta que en el “Suplemento...”, el Secretario General haya reconocido que la ONU no puede imponer sus servicios de diplomacia preventiva a los Estados miembros que no lo desean. Las solicitudes de intervención de las Naciones Unidas, o por lo menos su aceptación, tienen carácter *sine qua non*. El Consejo de Seguridad, por su parte, hizo un llamado a todos los Estados miembros a que recurrieran al máximo a los mecanismos preventivos, incluidos los buenos oficios del Secretario General, el envío de enviados especiales del Secretario General y el despliegue de pequeñas misiones sobre el terreno con fines de diplomacia preventiva, con el correspondiente consentimiento del país anfitrión.⁵¹

La vigencia de los principios para el despliegue de las OMP

En cuanto a los principios que deben regir a las OMP, recientemente se ha vuelto a insistir en la necesidad de observar su plena vigencia. Por ejemplo, en el “Suplemento...”, el Secretario General indica que hay tres principios que revisten importancia: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza, salvo en casos de legítima defensa. Se observa con atención que el Secretario General ha hecho un reconocimiento de que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que alguno de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias.⁵² Obviamente, en este último caso, el Secretario General se refiere a Somalia, experiencia que sirvió de parteaguas para llevar a cabo el actual proceso de redefinición del futuro de las OMP.

El Comité Especial de OMP, en su sesión correspondiente a 1995, ha hecho por su parte énfasis en que el respeto a los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados, así como la no intervención en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de un Estado, es crucial en las OMP. Asimismo, dicho comité se pronunció en favor de la observancia de tres de los principios básicos del mantenimiento de la paz: principalmente, el previo consentimiento de las partes, la imparcialidad y el no uso de la fuerza salvo en legítima defensa, a fin de que las OMP tuvieran éxito.

Las operaciones de paz; contribución más no sustituto de la solución política de los conflictos

Ante el peligro de ver un desbordado aumento de operaciones a raíz de una sobrestimación de sus capacidades, el Comité Especial, durante su sesión corres-

⁵¹ Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, documento S/PRST/1995/9 del 22 de febrero de 1995.

⁵² “Suplemento de Un programa de paz”, párr. 33

pondiente a 1994, reconoció, a partir de una iniciativa de México, que las OMP contribuyen pero no son un sustituto de la solución política de los conflictos, por lo que deben estar precedidas e ir acompañadas de procedimientos de solución pacífica de controversias.⁵³

En esta misma línea, en el “Suplemento...”, el Secretario General se pronunció en contra de la tentación de recurrir a la fuerza de las armas para la agilización de los procesos de paz. En su opinión, el mantenimiento de la paz y el recurso al uso de la fuerza, salvo en legítima defensa, se deben considerar técnicas alternativas y no puntos adyacentes de una línea continua que permitan el paso fácil de uno a otro.⁵⁴

Como se podrá apreciar, al interior de los órganos principales de las Naciones Unidas se refuerza la importancia de los mecanismos de solución pacífica de controversias, como la forma que mayormente garantiza una paz duradera, desestimando el uso de la fuerza como opción para tal fin. En este sentido, se percibe un sentimiento de cautela en torno a la autorización de las acciones de capítulo VII. En el futuro, este criterio deberá servir para actuar más selectivamente en el establecimiento de nuevas operaciones.

Operaciones de larga data

Uno de los puntos que han incidido de manera importante en el cuestionamiento de la efectividad de las OMP es la existencia de operaciones de larga duración que únicamente han establecido un *statu quo* y que han imposibilitado a las partes a avanzar en la solución de los conflictos. Entre las operaciones que se encuentran en este supuesto están la UNMOGIP y la UNFICYP, establecidas desde 1949 y 1964, respectivamente. Con miras a impulsar un arreglo, en 1994 y a iniciativa de México, el Comité Especial instó a las partes vinculadas con OMP a encontrar soluciones políticas a los conflictos pendientes. A fin de aligerar la carga financiera para la organización, este comité alentó a aquellos Estados miembros directamente interesados en un conflicto que dio origen al emplazamiento de una OMP, a brindar contribuciones voluntarias.⁵⁵

Disponibilidad de tropas

Con miras a dar solución a la cuestión de la disponibilidad de tropas, el Secretario General sugirió en el “Suplemento...” la creación de una fuerza de reacción

⁵³ Véase el informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz correspondiente a 1994, párr. 44.

⁵⁴ “Suplemento de Un programa de paz”, párr. 36.

⁵⁵ Véase el informe del Comité Especial, párrs. 46 y 59.

rápida, que sería la reserva estratégica del Consejo de Seguridad y se desplegaría cuando existiera una necesidad urgente de tropas de mantenimiento de la paz. Estas tropas se mantendrían en sus países de origen, pero estarían en estado de disponibilidad. Sin embargo, en 1995, el Comité Especial se mostró cauteloso ante la idea de una fuerza de reacción rápida; no obstante, se pronunció en favor de reforzar el sistema de fuerzas de reserva (*standby arrangements*).

Con el fin de dar solución al problema de la disponibilidad de tropas, el ministro de Asuntos Exteriores de los Países Bajos presentó a la 49 Asamblea General la idea de crear una brigada permanente de despliegue rápido, la cual tendría por objeto contar con un cuerpo militar permanente a disposición del Consejo de Seguridad; este cuerpo estaría integrado con personal militar reclutado directamente por la ONU, que pudiera ser desplegado inmediatamente para atender principalmente tareas de diplomacia preventiva y asistencia humanitaria, mientras es desplegada una OMP. La propuesta ha tenido poca aceptación; en especial porque, en una época de profunda crisis financiera, no se justifica la creación de una brigada de despliegue temporal que, al duplicar las funciones de otras operaciones, sólo acrecentaría las cargas para los Estados miembros.

Financiación

Ante los problemas que enfrenta la organización para poder financiar las OMP, los Estados miembros, principalmente los mayores contribuyentes, han impulsado una reforma al sistema de financiamiento de las mismas. Esta reforma se perfila en dos direcciones: la revisión de los criterios para la distribución de los costos entre los Estados miembros y la racionalización del gasto de las actualmente desplegadas.

Por ejemplo, Estados Unidos ha establecido la prioridad de ver reducida de 31.7 % a 25 % su participación en el presupuesto de las OMP. Si bien jurídicamente este país no podría hacer unilateralmente dicha reducción, este interés ha sido fuertemente impulsado al interior de la Asamblea General al proponer la revisión de la escala especial. Esta iniciativa evidentemente sólo atendería la preocupación de un Estado miembro, sin atacar el problema principal de contar con una base financiera sólida, dado que el porcentaje que se ahorraría ese Estado sería trasladado a otros Estados miembros. Por otra parte, resultaría difícil que los Estados miembros aceptaran modificar el criterio de la responsabilidad especial de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en la financiación de las OMP, que desde su establecimiento ha sido la base que ha permitido su viabilidad.

La Quinta Comisión de la Asamblea General, encargada de los asuntos presupuestarios y administrativos, se encuentra considerando, bajo el tema "aspectos administrativos y presupuestarios de las Operaciones de las Naciones Unidas para

el Mantenimiento de la Paz” la posibilidad de revisar, a instancias de los principales contribuyentes, la llamada escala especial, a fin de ajustar las proporciones en las cuales participa cada Estado miembro con su capacidad de pago real. Esta actualización, que resulta urgente para varios Estados miembros, sólo podría ser un paliativo a la crisis financiera de las OMP, toda vez que cualquier sistema de prorrateo estará sujeto a la voluntad política y a la capacidad económica de los Estados para cumplir con sus obligaciones financieras, particularmente si no se racionaliza, por otro lado, el número de OMP desplegadas y su gasto.

Conclusión

Sin duda las operaciones de las Naciones Unidas han sido un instrumento útil, en todas las épocas, en la ejecución de la función del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales encomendada a la ONU. Necesariamente, las altas expectativas en torno a las operaciones de las Naciones Unidas, particularmente las OMP, fueron resultado del ambiente internacional prevaleciente al término de la guerra fría.

Como se ha visto, las operaciones no sólo crecieron en número y funciones sino que también surgieron tendencias hacia el desvanecimiento de los principios que tradicionalmente han otorgado legitimidad a la presencia de las Naciones Unidas en el terreno. Las experiencias de los últimos años, aunadas a un intenso debate entre los Estados miembros sobre los principios y fines de las operaciones de paz, han dado como resultado una imagen más clara de lo que espera la comunidad internacional de la acción colectiva en favor de la paz y la seguridad internacionales. No cabe duda que la experiencia está demostrando que, en la medida que las operaciones se ajusten a los principios que han normado su establecimiento y de las cuales derivan su legitimidad, existirán mayores posibilidades de éxito.

A futuro, seguramente los órganos competentes de las Naciones Unidas serán más cautelosos en el despliegue de nuevas operaciones y cuidarán el alcance de su mandato, dado que en la medida que éste quede bien definido podrá ser mejor desempeñado. Sin embargo, el propósito final del establecimiento de las operaciones de las Naciones Unidas debe ser su capacidad de contribuir a la solución negociada de los conflictos. Aquí, cabe resaltar la importancia de un criterio más selectivo, que tome en cuenta equilibradamente todos los conflictos que requieran de una presencia en el terreno. No se prevé un escenario en el cual caigan en desuso las operaciones, pero sí será necesario seguir orientando su establecimiento para que se respeten los consensos sobre su funcionamiento y modalidades, trabajados al interior de los órganos competentes.