

Las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas

Ricardo Méndez Silva

1. Las operaciones de mantenimiento de la paz de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se pusieron en práctica, por primera vez, en 1948, con motivo de la primera guerra árabe-israelí. En la actualidad se lleva a cabo cerca de una veintena de este tipo de misiones; desde su inicio, según datos recientes de la ONU, han participado en ellas 111 países, de un total hoy día de 189 miembros de la Organización, y han involucrado a 750 000 militares y civiles. Antes que nada, procede tener en cuenta que estas misiones no fueron concebidas para desarrollar actividades bélicas y no están comprendidas en las acciones coercitivas, típicamente militares, que pueden implantar las Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, por lo que deben distinguirse de medidas como las de la guerra de Corea, en 1950, y la guerra del Golfo Pérsico, en 1991, que podrían considerarse medidas de imposición de la paz y no operaciones de mantenimiento de la paz, que son las que nos ocupan. Éstas se han compuesto de contingentes aportados por los Estados que actúan bajo la disciplina de los mismos y visten sus propios uniformes, aunque obedecen a un mando supremo, y se identifican por actuar bajo la bandera de las Naciones Unidas y usar un casco o una boina azul.

2. El tema cobra actualidad en México porque el secretario de Relaciones Exteriores, Jorge G. Castañeda, manifestó desde los primeros días de su gestión que el gobierno se preparaba para participar en estas operaciones de paz (no de imposición de la paz) y, asimismo, porque el presidente de la República, Vicente Fox, señaló también en sus primeras declaraciones que buscaría la membresía para México en el Consejo de Seguridad de la ONU. Tales manifestaciones y propósitos no pueden desvincularse entre sí, toda vez que ha correspondido al Consejo de Seguridad aprobar las misiones de mantenimiento de la paz. A estas alturas de la cooperación internacional, difícilmente podría buscarse un puesto de miembro no permanente sin comprometerse a participar en las operaciones de mantenimiento de la paz, una de cuyas dificultades ha sido contar con personal disponible para hacer frente a las emergencias del mundo.

3. Por tradición, México se ha mostrado renuente a comprometerse en estas misiones. De un lado, la experiencia traumática del siglo XIX, principalmente por la pérdida de territorio a causa del conflicto con Estados Unidos, se ha significado a veces en actitudes aislacionistas, bien representadas por la frase del presidente Lerdo de Tejada: “Entre la debilidad y la fuerza, el desierto”. De otro, la persistencia de las crisis y de los problemas internos favorece juicios que manifiestan una preferencia por lo doméstico. Y como entre los principios de la política exterior mexicana, nutridos por el suceder histórico nacional, sobresale el de la no intervención, parece justificarse un distanciamiento respecto de los acontecimientos internacionales. Resulta notable que casi cualquier persona en nuestro país, ante cualquier conflicto, oponga mecánicamente este principio con gesto sapiencial.

Es de recordarse que México participó en la misión de paz en El Salvador, con un contingente que desarrolló funciones de

policía, luego de que se había firmado en 1991 un acuerdo de paz entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.

4. El enunciado de la no intervención es fruto de nuestro devenir; la República ha pugnado por su reconocimiento cabal en los foros internacionales, lo mismo en el ámbito interamericano que en el mundial. Los principales avances normativos internacionales los ha impulsado México merced a las luces y convicción de sus distinguidos diplomáticos. La lista de sus actuaciones es larga y significativa: las conferencias de La Habana, de 1928; de Montevideo, de 1933; de Buenos Aires, de 1936; de Chapultepec, de 1945, y de Bogotá, de 1948, en la que se constituyó la Organización de Estados Americanos. En el plano mundial, destaca la participación de México en la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de la Resolución de 1965 sobre la No Intervención y la Resolución 2625 sobre las Relaciones Amistosas entre los Estados.

5. Es incuestionable que la no intervención es un principio capital, irrenunciable, del derecho internacional de nuestros días, pero es uno de los ejes de la cooperación interestatal y no la única fuerza de gravedad normativa del mundo. En 1928, el Pacto Briand-Kellog prohibió la guerra; en 1945, la Carta de San Francisco estableció a la paz como una obligación jurídica y prohibió el uso de la fuerza y de la amenaza en las relaciones internacionales, además de incluir un catálogo de obligaciones para sus miembros, a efecto de lograr la consecución de los fines entre todos pactados. Es decir, las obligaciones que plantea la Carta de la ONU no pertenecen a una estratosfera jurídica, sino que son un compromiso asumido por los Estados, de rango y trascendencia semejante al principio de la no intervención, y que lógicamente deben ponerse en armonía y no quedar sujetas a antagonismos ficticios en las tareas de la hermenéutica.

6. Así pues, conviene hacer un repaso elemental de esas obligaciones primordiales reconocidas en la Carta constitutiva de la ONU para “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”. A fin de no cansar al lector, cito las más pertinentes:

unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales [...] Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz.

De estos compromisos, resulta de particular interés el referente a que la ONU no intervendrá en los asuntos de la jurisdicción doméstica de los Estados miembros, pero con la excepción expresa de “la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”. Este capítulo concede al Consejo de Seguridad facultades para actuar en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

7. Así las cosas, la prohibición a la Organización de invadir la jurisdicción interna de sus miembros no abarca los casos en que se atente contra el régimen de paz internacional; por el contrario, de conformidad con lo que la propia Carta apunta:

A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

Ciertamente, ésta es una reglamentación concebida en 1945, para un mundo radicalmente distinto, y verdad es también que su observancia no ha sido precisamente virtuosa, pero constituye el basamento de los derechos y obligaciones de sus miembros, que si se trataran de resumir, podrían sintetizarse en la sentencia: la paz es una obligación jurídica.

8. Surge naturalmente la pregunta ¿qué son, dentro de las facultades del Consejo de Seguridad, las operaciones de mantenimiento de la paz? Es preciso advertir que de manera expresa el Consejo tiene encomendadas funciones extremas de carácter coercitivo para mantener o *restablecer* la paz, incluyéndose “las demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de las Naciones Unidas”. Estas facultades extremas comprenden lo que al principio denominé como imposición de la paz. Las previsiones normativas de San Francisco no contemplaron acciones de magnitud menor, y resulta que las operaciones de mantenimiento de la paz, que no son en sí mismas coercitivas, no se encuentran explicitadas, y por ello ha prevalecido un debate sobre su legalidad. De acuerdo con el texto de la Carta de la ONU, se antoja un contrasentido que el Consejo pueda desatar acciones de tipo bélico contra un Estado pero no posea atribuciones para adoptar acciones de rango menor, como las que implican el mantenimiento de la paz.

9. Varios argumentos pueden esgrimirse desde el punto de vista jurídico a favor de las operaciones de mantenimiento de la paz, más allá del principio lógico de que el que puede lo más puede lo menos. Dentro del Capítulo VII se lee que el Consejo de Seguridad “podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables”. Aquí la frase clave es “medidas provisionales”. De igual suerte, ya se citó la expresión, al aludir a las medidas coercitivas, “la acción que sea necesaria para mantener o res-

tablecer la paz”. Debe destacarse la palabra *mantener* junto a la de *restablecer*, ya que esta última implica en mayor grado imposición de la paz por la fuerza.

Las operaciones de mantenimiento de la paz no han pretendido ser una acción bélica contra un Estado, sino una gestión institucional que sigue a un acuerdo entre las partes en un conflicto para asegurar áreas neutrales, el cumplimiento del cese al fuego y definir una línea de interposición entre los bandos enfrentados.

10. Importa, pues, insistir en que las operaciones de mantenimiento de la paz no se encuentran en la escala última de facultades del Consejo de Seguridad y carecen de índole punitiva. Quizás el ejemplo típico sea el de las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas, creadas con motivo de la segunda guerra árabe-israelí, provocada por la invasión de Francia, Gran Bretaña e Israel a Egipto en 1956, como respuesta a la nacionalización del Canal de Suez. Destaca el hecho de que las operaciones de las Naciones Unidas fueron autorizadas por la Asamblea General y no por el Consejo de Seguridad, lo que dio pie a un conflicto diplomático y a la necesidad de interpretar la Carta, y motivó que la Corte Internacional de Justicia emitiera una opinión consultiva en 1962 llamada “Ciertos gastos de las Naciones Unidas”. Pero lo que importa, porque es un caso paradigmático, es que la recomendación de la Asamblea para constituir las tropas tuvo carácter voluntario; así también sucedió en lo que respecta a los países en conflicto y a los que contribuyeron con efectivos militares. Israel no aceptó el establecimiento de las tropas de las Naciones Unidas en su territorio, posición que fue respetada, mientras que Egipto las acogió. Una década después, en la antesala de la tercera guerra árabe-israelí, el presidente Nasser solicitó el retiro de las tropas de la ONU. Como el régimen dependía del consentimiento, el secretario general de la Organización, U Thant, autorizó el retiro. La guerra de los

seis días concluyó con la estrepitosa derrota de los ejércitos árabes. Este desenlace provocó que U Thant recibiera una andanada de críticas; sin embargo, lo único que hizo fue cumplir con un mandato: el carácter voluntario de la participación de las tropas, a diferencia de las que cubren una encomienda coercitiva, de imposición de la paz, que tiene lugar en contra de la voluntad de un Estado.

11. A pesar de las objeciones legales, que la verdad no resisten un análisis de fondo, o de las más valederas impugnaciones políticas en la variada casuística de los problemas mundiales, ha habido más de 50 operaciones de mantenimiento de la paz desde 1948, en lugares diversos del planeta. Escogidos al azar, nos topamos con el Congo, Namibia, Angola, el Sahara Occidental, Somalia, Uganda, Rwanda, Líbano, Yemen, India-Pakistán, Camboya, El Salvador, Haití, etcétera. Un lector atento descubrirá que los sitios más frecuentes donde se han emplazado estas misiones corresponden con la herencia colonial que dejaron los países occidentales autocomplacidos por su nivel civilizador.

Ya se mencionó de modo general el tipo de funciones que han cumplido estas fuerzas que acuden al teatro de operaciones a cumplir tareas de observación, verificación, buenos oficios, investigación; a verificar el proceso de desarme de los combatientes y coadyuvar en él; a entrenar a los ejércitos y la policía, participar en la vigilancia y supervisión de procesos electorales, asegurar corredores y espacios humanitarios. Últimamente, se han incorporado a las misiones equipos especializados en derechos humanos. Las operaciones varían de un caso a otro debido a que no son las mismas tropas las que actúan siempre, y porque los conflictos, a pesar de surgir de la pasta humana defectuosa, cambian notablemente en razón de la geografía, la historia, los bandos enfrentados, las culturas opuestas.

12. Además de la diversidad de lugares donde se han implantado, y en consonancia con las particularidades que presenta cada misión, sobresale el hecho de que se han incrementado el número de materias que abarcan y las labores que desarrollan en el campo estas operaciones. Los primeros contingentes estaban integrados casi exclusivamente por militares; sin embargo, la complejidad de los conflictos y la intensidad de los compromisos asumidos por la ONU han dotado a las operaciones de mantenimiento de la paz de una fisonomía diferente. Arquetípico es en este sentido el caso de Camboya, en el que después de las masacres espantosas y la extenuante guerra civil, las Naciones Unidas asumieron el compromiso de administrar el país, por lo que fue necesario conformar equipos interdisciplinarios de militares, policías y civiles, especializados en una gama amplia de materias para formar jueces, integrar asociaciones no gubernamentales de derechos humanos, revisar prisiones y un largo o, más bien, varios largos etcéteras. En este sentido, también el caso de El Salvador ilustra las nuevas tendencias del mantenimiento de la paz, que aconsejan emplear a personal de los países de la región donde tiene lugar el conflicto—que suelen guardar mayor afinidad que otros con el país afectado—, incluir antropólogos, sociólogos, trabajadores sociales, miembros de organizaciones no gubernamentales y, un dato muy importante, dar participación a personal femenino.

13. Entre los principios que la costumbre definió para conformar estas operaciones se encuentra el cumplir con una función de observación, con base en un acuerdo previo de las partes en pugna, y, por lo tanto, mediante un compromiso de neutralidad, con el señalamiento de que no desarrollarán una actividad bélica, que se reserva, como antes se aclaró, para tareas de mayor gravedad y envergadura. Pero acontece que los conflictos son teatros incendiados por el odio y las rivalidades sin cuartel, y las tropas de las Naciones Unidas emplazadas para

cumplir una encomienda, en esencia no militar, quedan, bien en medio de una conflagración, bien en la imperiosa necesidad de actuar en legítima defensa, y por ello se involucran final e inevitablemente en un conflicto. La Organización de las Naciones Unidas informaba en 1998, cuando se conmemoraban los 50 años de la primera misión enviada a Palestina, que en ese medio siglo turbulento habían perdido la vida 1 581 cascos azules en las operaciones de mantenimiento de la paz. Por cierto, la primera baja en este tipo de empresas ocurrió el 6 de julio de 1948, en Palestina. En las recordaciones del 50 aniversario de la misión, los familiares del soldado muerto recibieron la Medalla Dag Hammarsjold.

En dirección opuesta, más allá del riesgo de quedar en la mitad de un conflicto, las operaciones están lejos de poder ayudar a las poblaciones amenazadas porque su concepción estuvo ajena a estos avatares. Del mismo modo, a pesar de que los miembros de las misiones puedan hallarse en peligro, en razón de la naturaleza de su mandato, que postula como guía la imparcialidad, se encuentran limitados para intervenir en situaciones dramáticas, cuando una de las partes en conflicto viola los acuerdos de distensión y de alto al fuego o abusa de manera manifiesta de otros grupos étnicos o de minorías nacionales. La neutralidad irrumpe de modos diversos como una trampa sin salida. Ha habido críticas a los emplazamientos de las operaciones de paz, pero una crítica persistente, en otra dirección, es que no han sido dotadas de la fuerza suficiente ni de un mandato claro ni de recursos aceptables.

14. Es un lugar común aseverar que la década de los noventa dejó atrás los conflictos interestatales y cedió el paso histórico a los conflictos internos, azuzados por antiguos odios tribales, étnicos, nacionales. Horrendos genocidios clausuraron el suceso del siglo xx; limpiezas étnicas y matanzas de miles y miles de seres a golpes y machetazos dejaron secuelas que per-

durán y saludan desafiantes al nuevo milenio. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas fue creado para mantener la paz y la seguridad internacionales. El ropaje institucional de la Organización de las Naciones Unidas no da para afrontar, con arreglo a la letra estricta de la Carta, situaciones de índole interna de los Estados. Sin embargo, es dable argüir que una conflagración de naturaleza intestina puede amenazar la paz y la seguridad internacionales, en cuyo caso deja de ser un asunto interno y consecuentemente se surte la competencia del Consejo. En 1991 tuvo lugar la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad; los participantes insistieron en que una violación masiva de los derechos humanos se traduce en una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. El planteamiento no sólo es interesante sino apegado a la realidad: una violación masiva de los derechos humanos provoca oleadas de refugiados, involucra a los países vecinos, genera crisis regionales. El problema estriba en que tal afirmación es sólo una interpretación, mas no se refiere a una facultad expresa del Consejo; por otra parte, se vuelve peligroso obsequiarle un cheque en blanco a este órgano que no se distingue por tener un historial de limpias actuaciones. Es el Consejo un órgano político, que decide en consonancia con su naturaleza política y actúa en razón de intereses, negociaciones y acomodos. La situación resulta más preocupante todavía porque Estados Unidos ha quedado como la gran superpotencia mundial y porque en las postrimerías del gobierno de Clinton se sostuvo, en forma claridosa, que el país intervendría en un conflicto cuando hubiera una violación masiva de los derechos humanos y se afectaran los intereses norteamericanos. Esto lo sabemos de siempre, una pretendida empresa humanitaria nunca encaja plenamente en tal calificativo.

15. Sin embargo, al amparo de la interpretación anterior, se han enfrentado crisis tremendas como las de Yugoslavia, Somalia, Rwanda y Haití, por mencionar las más sonadas. Es-

tos casos, de índole interna, trascendieron a la escena internacional. Si bien ya se asentó que desde 1948 se han llevado a cabo más de 50 misiones de mantenimiento de la paz, es digno de mención que el mayor número de ellas (más de 36, según datos de 1998) se aprobaron en los últimos 10 años, a consecuencia del declive de la guerra fría y la eliminación política del veto automático dentro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Las buenas intenciones se pavimentaron con fracasos evidentes. En la ex Yugoslavia se cuestionó severamente el papel imparcial de las tropas: el Consejo de Seguridad ordenó un embargo de armas que perjudicó a Bosnia y favoreció a Serbia, entonces con uno de los principales ejércitos de Europa. En Somalia no se anticipó la resistencia real de los grupos en conflicto y se probó la limitada capacidad de acción en un escenario hostil. En Haití, el contingente de las Naciones Unidas recibió la humillación de una turba, manipulada por el gobierno de facto, que no le permitió desembarcar.

Si bien es cierto que un conflicto interno desborda fácilmente las fronteras del Estado, más en nuestros tiempos de acusada globalización, también es verdad que a veces la línea divisoria entre lo interno y lo internacional carece de nitidez. Por añadidura, salen a relucir intereses foráneos y se producen errores de concepción y tiempo, de estrategia y sensibilidad.

16. La idea original de las operaciones de paz establecía que sus integrantes sólo podían actuar militarmente en caso de legítima defensa; sin embargo, cuando menos en Somalia, se emprendieron acciones contra algunos de los bandos en conflicto y, lo peor, se mostró que, o las fuerzas no son suficientes, o los conflictos están a tal punto exacerbados que no es posible contenerlos con despliegues exógenos, por muy buena voluntad que los inspiren. Las experiencias de los años noventa no han ayudado gran cosa al prestigio de estas operaciones. En el caso antes citado de Camboya, de carácter prototípico, se extendie-

ron la prostitución, el sida y la pobreza. Los malos resultados de las misiones de paz se deben a que las Naciones Unidas no han avanzado en la conformación de un ejército propio permanente, por razones más que obvias, y sus contingentes presentan distintos orígenes y están bajo el mando inmediato de superiores de su propio país, aunque exista un comando supremo; se entenderá que la armonía de las fuerzas no es fácil y que las líneas de comunicación con la sede de las Naciones Unidas están expuestas a la mínima perturbación.

Asimismo, la regla de oro, el consentimiento de las partes, se ignoró. En Somalia, la solicitud de tropas corrió a cargo del gobierno. En Haití, la petición la hizo el depuesto presidente Jean-Bertrand Aristide, quien se encontraba en Nueva York. Y como han dicho los estudiosos del tema: “no se puede mantener una paz que no existe”. De ahí que un acuerdo de paz previo, o un armisticio, y la voluntad política de las partes para cumplirlo, sean consustanciales al origen y destino de las operaciones.

17. La postura crítica de los observadores y analistas se enlaza con una visión autocrítica. Tanto las Naciones Unidas como Estados Unidos trataron de poner orden en casa, recapitular las experiencias negativas y retomar la concepción original de las operaciones de paz. En 1994, la ONU y el país del norte fijaron sendas directivas para autorizar o participar en estas misiones. En cuanto a la participación de las Naciones Unidas, destacan las siguientes condiciones: que exista una amenaza a la paz y la seguridad internacionales; que fuerzas regionales estén dispuestas a cooperar en las actividades; que haya un cese al fuego; un objetivo claro de la misión; un mandato preciso, y muy importante, garantías de seguridad para el personal de la Organización. La directiva norteamericana es semejante (aunque es notorio que los fines de la comunidad internacional se cruzan con la promoción de los intereses estadounidenses); contempla como condiciones la existencia de una amenaza para la

paz y la seguridad internacionales, la definición previa de objetivos, medios para llevar al cabo la misión y criterios para poner fin a ésta y el consentimiento de las partes en conflicto.

18. En la línea autocrítica, despunta el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, entregado a la ONU en el año 2000. Traigo a colación algunas aseveraciones vertidas en este importante documento: “Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir”. En sentido contrario, podría sostenerse que hay muchos lugares en donde deberían hacer presencia, pero es claro que los recursos financieros desde hace años caen a cuentagotas mientras la conflictividad se expande amenazante por el mundo. El costo promedio anual de las operaciones es de 2 000 millones de dólares (MDD), y el personal y los recursos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Organización son exiguos e inversamente proporcionales a los gastos militares en el mundo: 800 000 MDD por año. Compárense con los 2 000 MDD que cuestan las operaciones. Los procesos de toma de decisiones en este ámbito delicado son penosamente lentos; implican negociaciones en las oficinas neoyorquinas, a menudo sin un contacto real con el escenario del conflicto.

El documento insiste en la necesidad de que este tipo de operaciones cuenten con el consentimiento de las partes. “No sorprenderá a nadie que algunas de las misiones del último decenio hayan sido particularmente difíciles, tendían a desplegarse en situaciones en las que el conflicto no había terminado con la victoria de ninguna de las partes...” Y abunda este informe en los enredos burocráticos, en la falta de comunicación adecuada entre el Consejo, la Secretaría y los Estados que aportan contingentes.

19. Son pues demasiados los lados flacos de estas operaciones, mas en la balanza pesan a favor sus contribuciones y son

un instrumento indispensable para contribuir a la solución de conflictos o aliviar el sufrimiento de los pueblos que los padecen. Celebro que en 1998 las operaciones hayan sido galardonadas con el premio Nobel de la paz. Quizás tengamos más presentes algunos de los fracasos de la década de los noventa; sin embargo, la cincuentena de misiones desplegadas en medio siglo ha constituido una encomiable labor humanitaria. Es necesario pulir el sistema, librarlo de intereses, analizar a profundidad cada uno de los casos y, sobre todo, optar por la diplomacia preventiva y acelerar la toma de decisiones. Lamentablemente, la tragedia de Rwanda resulta muy ilustrativa: en un principio, las Naciones Unidas establecieron un contingente de 2 000 efectivos, pero en abril de 1994 fue reducido a menos de 500, en razón de la inseguridad que encaraban las tropas. Merced a las desesperadas gestiones del secretario general de la ONU, el Consejo de Seguridad incrementó el destacamento a 5 500 elementos, tres semanas después. “By that time, media estimates were that over half a million Rwandans had been killed” (Sise, p. 282).

Continúan los estragos a consecuencia de las violencias interétnicas y tribales y la desestructuración de los Estados y sigue sin haber un sistema normativo óptimo, ajeno al Consejo de Seguridad; simultáneamente, la voluntad política, asociada al desgano financiero, palidece en las relaciones entre los Estados. Hemos criticado el intervencionismo en el mundo pero no es difícil que éste sea sustituido por un desentendimiento conservador de los países más influyentes y con mayores recursos.

20. Para que México participe en las operaciones de paz no existe impedimento normativo, en todo caso un obstáculo de esta naturaleza podría presentarse en casos concretos que deberán ser evaluados meticulosamente a fin de no arriesgar a las fuerzas participantes. Rige el principio de la no intervención

pero éste se concilia con el régimen jurídico de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cuando un conflicto interno se transforma en internacional, una acción colectiva legal no es en forma alguna un acto de intervención; el problema es determinar el punto en el que en efecto se da ese cambio.

En los países que tradicionalmente han aportado tropas, el Poder Legislativo se muestra sensible ante las misiones de paz, y por ello, ha solicitado conocer los planes y las condiciones del involucramiento. Sin embargo, hay un inconveniente: la dilación para contribuir en situaciones que suelen ser de emergencia, pero aquí la respuesta la deben dar las Naciones Unidas. Por una parte, deben redoblarse los ímpetus de la diplomacia preventiva. Por la otra, el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz recomienda que existan previstas fuerzas de despliegue rápido, entrenadas, con oficiales calificados de alto rango y recursos financieros disponibles de inmediato: "Las primeras seis o doce semanas que siguen a la firma de un acuerdo de cesación del fuego o de paz suelen ser las más críticas a los efectos de establecer una paz duradera y dar crédito a una operación nueva".

En definitiva, desde que se inician las negociaciones para un cese al fuego se debería estar trabajando intensamente para constituir una operación de paz.

21. No obstante los 53 años de las operaciones de paz, todavía hay mucho por ajustar en el ámbito institucional internacional. Se requiere la participación de los Estados en los casos angustiosos de conflicto, pero resulta igualmente importante clarificar y regular las misiones.

Dado lo delicado de estas empresas y su fácil politización, es conveniente trabajar en los consensos internos. En México corresponde al Senado autorizar la salida de tropas del país. Es obvio que si se trata de un contingente de civiles, de profesionistas o policías, no sería necesario jurídicamente la aproba-

ción de la llamada cámara alta. Estoy seguro de que habría acuerdo en lo tocante a que el país no debe participar en una acción armada de imposición de la paz, sino en todo caso en las operaciones de paz. Sin embargo, la facultad de autorizar la simple salida de tropas sería distinta de la de autorizar su participación en un asunto del tipo objeto de la presente nota. Por otro lado, la atribución del Congreso de la Unión para emitir una ley para declarar la guerra sería improcedente por dos razones: porque técnicamente una medida coercitiva o de imposición de la paz del Consejo de Seguridad no implica una guerra sino una acción colectiva para mantener la paz, y porque una operación de mantenimiento de la paz no constituye, en esencia, una actividad bélica. Existe una laguna entre las facultades de ambas cámaras, pero el espíritu remoto de las disposiciones constitucionales (desde la Constitución de 1824), además del encendido clima político y las consecuencias que puede acarrear, aconseja optar por la salida prudencial de contar con la aprobación del Congreso.

Bibliografía

- Boutros-Gali, Boutros, "Beyond Peacekeeping", en *New York University Journal of International Law and Politics*, Nueva York, vol. 25, núm. 1, otoño de 1992.
- Camillieri, Joseph, "Mantenimiento de la paz, pacificación y prevención de crisis después de la guerra fría", en Modesto Seara Vázquez (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, México, FCE, 1996.
- Gómez Robledo, Juan Manuel, "El derecho internacional humanitario: las nuevas exigencias del mantenimiento de la paz", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 47, abril-junio de 1995.

- Hernández García, Joel, "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 47, abril-junio de 1995.
- Higgins, Rosalyn, "Second Generation Peacekeeping", en *American Journal of International Law Proceedings*, Washington, DC, núms. 5-8, abril de 1995.
- Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, año 2000.
- Lee, Roy S., "United Nations Peacekeeping: Development and Prospects", en *Cornell International Law Journal*, Ithaca, Nueva York, vol. 28, núm. 3, 1995.
- Pozo Serrano, Pilar, "La Corte Internacional de Justicia y las competencias del Consejo de Seguridad en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", en *Anuario de derecho internacional*, Pamplona, España, vol. XIV, 1998.
- Ramcharan, Bertrand S., "Nuevos modelos de protección a los derechos humanos: operaciones preventivas de mantenimiento de la paz", en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, Suiza, núm. 50, 1993.
- Roberts, Adam, "La crisis en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz", en *Foro Internacional*, vol. XXXV, núm. 4, octubre-diciembre de 1995.
- Scheiffer, David, "Problems and Prospects for UN Peacekeeping", en *American Journal of International Law Proceedings*, Washington, DC, núms. 5-8, abril de 1995.
- Serrano, Andrés S., "NN UU y mantenimiento de la paz", en *Política Exterior*, Madrid, vol. XII, núm. 65, septiembre-octubre de 1998.
- Sise, Lamin, "Next Generation of Peacekeeping Operations: Problems and Prospects", en *American Journal of International Law Proceedings*, Washington, DC, núms. 2-8, abril de 1995.
- Wodgwood, Ruth, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", en *Cornell International Law Journal*, Ithaca, Nueva York, vol. 28, núm. 3, 1995.