

308909 18
24.



UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

"ANÁLISIS DE LAS OPERACIONES DE
MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU Y SU
IMPORTANCIA PARA EL DERECHO INTERNACIONAL"

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FERNANDO ARTURO FIGUEROA SOTRES

DIRECTOR DE TESIS: LIC. MIGUEL ÁNGEL LUGO GALICIA

MEXICO, D.F.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1997.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios, por darme la oportunidad de vivir y llegar a este momento tan importante en mi vida.

A mis padres, por su amor, apoyo y sacrificios diarios, a quienes debo todo en mi vida.

A mi hermana, por su amplio apoyo

A toda mi familia, y sobre todo a mi abuelita, con todo mi amor y más profundo agradecimiento.

A todas aquellas personas que han contribuido en mi formación académica.

A la Universidad Panamericana, mi *alma mater*, con sincero cariño y respeto.

Al Licenciado Miguel Ángel Lugo, por su guía y valiosos consejos.

Al claustro de profesores de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, por su excelencia, dedicación y esmero en la enseñanza del Derecho y en especial al Doctor Roberto Ibáñez Mariel, Director de esta Facultad.

A las tropas de las Naciones Unidas, que ponen en riesgo sus vidas para lograr la paz y la seguridad en el mundo.

A la memoria de Dag Hammarskjöld y Lester B. Pearson, por su contribución al mantenimiento de la paz en el mundo.

A la licenciada Norma Arzate y a los licenciados Gustavo Aviña, Gerardo Martínez, Fortino Pérez y Gerardo Campos, por su invaluable amistad.

ÍNDICE

	PÁGINA
PRÓLOGO	I
INTRODUCCIÓN	III
CAPÍTULO I. CONCEPTO DE SEGURIDAD COLECTIVA.	I
1.1 LA SEGURIDAD COLECTIVA ANTES DE LA SOCIEDAD DE NACIONES	I
1.2 LA SEGURIDAD COLECTIVA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES	8
1.3 LA SEGURIDAD COLECTIVA EN LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS	15
1.4 CONCEPTO DE SEGURIDAD COLECTIVA	18
CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE ALGUNAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU.	20
II.1 LA FUERZA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CONGO (ONUC)	20
II.1.A DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL CONFLICTO	20
II.1.B FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LAS RESOLUCIONES ADOPTADAS	30
II.1.C EL PAPEL DEL SECRETARIO GENERAL EN LA ONUC	33
II.1.D LAS FUNCIONES DE LA ONUC	34
II.1.E LAS RESTRICCIONES A LA ONUC E INHERENTES EN EL PRINCIPIO DE NO INTERVENCIÓN Y EL PRINCIPIO DE QUE LA ONUC ACTUARÍA SÓLO EN DEFENSA PROPIA	37
II.1.F RELACIONES ENTRE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS ESTADOS PARTICIPANTES EN LA ONUC	40
II.1.G EL FINANCIAMIENTO DE LOS GASTOS DE LA ONUC	41
II.2 EL CONFLICTO ENTRE INDIA Y PAQUISTÁN (EL PROBLEMA DE CACHEMIRA)	42
II.2.A DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DEL CONFLICTO	42
II.2.B FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DE LA UNCIP Y LA UNMOGIP	48
II.2.C CONTROL POLÍTICO DE LA UNMOGIP	49
II.2.D COMPOSICIÓN DE LA OPERACIÓN	49
II.3 LOS CONFLICTOS DEL MEDIO ORIENTE. EL LÍBANO Y JORDANIA	50
II.3.A EL GRUPO DE OBSERVACIÓN DE NACIONES UNIDAS EN EL LÍBANO	50
II.3.B LA PRESENCIA DE NACIONES UNIDAS EN JORDANIA	59
II.3.C LA OPERACIÓN DE LA ONU EN PALESTINA	62
II.4 LA OPERACIÓN DE PAZ DE LA ONU EN SOMALIA	68
II.4.A BREVE RESEÑA GENERAL DEL CONFLICTO	68
II.4.B ANÁLISIS DE LA OPERACIÓN	70
II.4.C ESTABLECIMIENTO E IMPLEMENTACIÓN DE LA ONUSOM I Y II	73
II.5 LA OPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ANTIGUA YUGOSLAVIA	95
II.5.1 EL ACUERDO DE PAZ DE DAYTON	109
CAPÍTULO III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ.	113
III.1 CLASIFICACIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ	113
III.2 RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ONU	117
III.3 RESPONSABILIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU	119
III.3.A CONTROL DE LOS ACTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD	120

III.4 POSTURA DE LOS PAÍSES MÁS COMPROMETIDOS EN LA ORGANIZACIÓN DE OPERACIONES DE PAZ	122
III.4.A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA	122
III.4.B CANADÁ	128
III.4.C ¿UNIVERSALISMO VERSUS REGIONALISMO?	128
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	138

"Las Naciones Unidas se fundaron con la creencia de que la especie humana es capaz, mediante un esfuerzo de la voluntad, de mejorar su destino y de realizar en una forma más satisfactoria su promesa y su genio. Si no creemos esto, el trabajo de las Naciones Unidas tendrá poco o ningún significado. Pero si lo creemos, como lo creo firmemente, ninguna otra tarea del mundo podría ser más grata".

Kurt Waldheim

PRÓLOGO.

El presente trabajo tiene por objeto hacer un análisis del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas, por medio de un estudio específico de las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que la Organización ha establecido para hacer efectivo el sistema de seguridad de referencia. El autor de la presente tesis profesional ha considerado conveniente escribir sobre este tema por virtud de la importancia que para el estudioso del Derecho internacional tienen los instrumentos de solución pacífica de conflictos que amenazan la paz y la seguridad internacional. Uno de estos instrumentos es la implementación de operaciones de paz de la ONU, el cual—como se insiste reiteradamente en el texto—debe ser complementado por los instrumentos de la diplomacia tradicional, tales como la negociación, la mediación y los buenos oficios.

En consecuencia, se ha considerado de gran importancia comenzar el estudio a través de un capítulo en que se analizan los antecedentes históricos de los modernos sistemas de seguridad colectiva—uno de los cuales es el establecido en la Carta de las Naciones Unidas—asi como el sistema de seguridad colectiva derivado del Pacto de la Sociedad de Naciones, precedente inmediato de la ONU.

Por ello, en el capítulo primero de este trabajo se analiza el concepto de seguridad colectiva. En el mismo se hace un estudio histórico de las alianzas y coaliciones militares que existieron antes de la creación de la Sociedad de Naciones y del sistema de Congresos y Conferencias por virtud de las cuales las potencias del siglo XIX intentaron dar solución a los conflictos que ponían en peligro el mantenimiento de la paz y de las relaciones amistosas entre los Estados. Asimismo, se estudia el sistema de seguridad colectiva de la Sociedad de Naciones y se analiza en forma general el sistema de la Organización de las Naciones Unidas. Finalmente, en el mismo capítulo se propone un concepto general de seguridad colectiva.

En el segundo capítulo, el más importante de esta tesis profesional, se estudian en detalle algunas operaciones de mantenimiento de la paz—algunas de las cuales continúan en vigor—y que el autor considera como las más importantes e ilustrativas de las cuarenta y dos operaciones de paz que hasta el momento ha implementado la ONU. El análisis de cada operación involucra aspectos tanto históricos como jurídicos, fundamentados en todo momento en los artículos relevantes de la Carta de las Naciones Unidas.

En el tercer capítulo se estudian algunos aspectos trascendentales en relación con la organización de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, tales como su clasificación, las funciones del Secretario General y del Consejo de Seguridad de la

Organización y la postura de algunos de los Estados miembros en relación con la organización de operaciones de paz.

Finalmente, en la sección de conclusiones, el autor plantea algunas operaciones para el mantenimiento de la paz que en el futuro es probable que deba realizar la Organización de las Naciones Unidas, así como propuestas para el mejoramiento de las operaciones de paz de la ONU.

INTRODUCCIÓN.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU se establecen por el Consejo de Seguridad para colaborar en el arreglo pacífico de conflictos que amenazan a la paz y la seguridad internacionales, implementando acuerdos de paz, supervisando acuerdos de cese al fuego, controlando zonas desmilitarizadas, creando zonas de separación de combatientes y deteniendo las hostilidades mientras se busca una solución política al conflicto. *El éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz depende en última instancia del consentimiento y la cooperación de las partes en un conflicto.*

No obstante que ha habido propuestas por diferentes académicos y miembros de la comunidad internacional para crear un grupo de tropas especializadas permanentes al servicio de la ONU para implementar las operaciones de paz aprobadas por el Consejo de Seguridad, hasta el momento la ONU carece de un "ejército" propio.

De esta forma, para cada operación de paz de la ONU, los Estados miembros proveen las tropas y equipos necesarios para la operación y después se les reembolsa utilizando un presupuesto especial para operaciones de paz. En las operaciones de mantenimiento de la paz participan—de acuerdo al tipo de funciones previstas por su mandato—oficiales de policía, observadores de elecciones, supervisores de derechos humanos y otro tipo de personal civil, junto con personal militar.

Las tropas de la ONU que participan en este tipo de operaciones generalmente portan armas ligeras y están autorizados para utilizarlas sólo en defensa propia. Su "arma" principal es la imparcialidad que se les reconoce internacionalmente. Las tropas dependen, efectivamente, de la persuasión moral que su presencia ejerce y del uso de un grado mínimo de fuerza para detener o prevenir luchas armadas. Las tropas que participan en las operaciones continúan bajo el comando principal de sus respectivos gobiernos. Estos gobiernos negocian en forma detallada con la ONU los términos de su participación, incluyendo cuestiones de comando y control. Los respectivos ejércitos nacionales mantienen la autoridad principal sobre sus fuerzas militares al servicio de la ONU, incluyendo aspectos disciplinarios, y tienen la facultad de retirar a sus tropas en cualquier momento o etapa de la operación si así lo desean. Las tropas utilizan los uniformes de su país, pero utilizan insignias—tales como cascos o boinas azules—que los identifican como tropas al servicio de la ONU.

Desde su establecimiento en 1945, la Organización de las Naciones Unidas ha establecido un total de cuarenta y dos operaciones de mantenimiento de la paz. Actualmente hay diecisiete operaciones que se encuentran en actividad.

El establecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU está a cargo de los quince miembros del Consejo de Seguridad, quienes además definen los

términos de su mandato. La Carta de las Naciones Unidas establece que el Consejo tiene la responsabilidad primaria del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo, China, Francia, la Federación Rusa, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos, puede vetar la adopción de cualquier resolución para autorizar el establecimiento o la implementación de una operación de mantenimiento de la paz.

El costo de las operaciones de paz es absorbido por los Estados miembros, de conformidad con una escala de contribuciones que tiene en cuenta el producto interno bruto de cada país. Asimismo, las tropas son asignadas por los propios Estados miembros.

El problema más importante que han tenido las operaciones de mantenimiento de la paz ha sido la renuencia de las partes en algunos conflictos para alcanzar una solución pacífica de sus problemas. Por otra parte, algunos Estados miembros se rehúsan a pagar sus contribuciones a la ONU, lo que ha creado una seria crisis presupuestaria que afecta a todas las actividades de la Organización y de manera muy especial a las operaciones de mantenimiento de la paz.

CAPÍTULO I. CONCEPTO DE SEGURIDAD COLECTIVA.

1.1 LA SEGURIDAD COLECTIVA ANTES DE LA SOCIEDAD DE NACIONES.

La dificultad para definir con precisión y claridad el momento en que se desarrolló el primer sistema de seguridad colectiva en la comunidad internacional estriba en un motivo fundamental que se explicará a continuación. Los intentos de cooperación entre los Estados en materia de mantenimiento de la paz antes del surgimiento de la Sociedad de Naciones fueron sumamente limitados tanto en sus fines como en el número de países que intervinieron en ellos. Por otra parte, las alianzas internacionales más antiguas entre las potencias mundiales tenían por objeto el fortalecimiento de la hegemonía y el poder de los aliados, siendo el mantenimiento de un estado de paz relativa nada más que un medio para el logro de ese fin primordial. Por el contrario, e independientemente del éxito o fracaso que hasta ahora se ha tenido, el fin principal de los modernos sistemas de seguridad colectiva es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales *per se*.

Las principales potencias europeas que dirigían el sistema diplomático antes de la Primera Guerra Mundial eran Austria, país que en 1867 había formado un Estado conjunto con una de sus antiguas provincias, Hungría, para convertirse en Austria-Hungría; Inglaterra, la principal potencia marítima y soberana del más vasto imperio terrestre durante todo el siglo XIX; Francia, reincorporada al grupo de potencias europeas en 1818, después de haber dominado al resto de Europa por más de veinte años y hasta la derrota final del emperador Napoleón Bonaparte; Prusia, que unió a los treinta y nueve Estados alemanes existentes en 1815 para formar la Alemania moderna en 1871 y Rusia. Por su parte, Italia se unió a este privilegiado grupo de potencias en los últimos años de la década de 1860, posición que se vio reafirmada al momento de la unificación de los reinos italianos en 1871.

Los Estados mencionados en el párrafo precedente, poseedores de la riqueza y dirigentes del comercio del siglo XIX, fueron gobernados por monarcas que consideraban que los recursos de sus países eran de su propiedad personal, patrimonios de los cuales podían disponer conforme a su voluntad. Los miembros de los tronos de Europa crearon vínculos entre sus países a través de matrimonios, lo cual contribuyó a formar la idea de que las potencias formaban una "familia", término con que fueron colectivamente designadas.

Los monarcas se comunicaban entre sí por medio de visitas personales. Sin embargo, en todo lo concerniente a la atención de los asuntos cotidianos entre sus países, los gobernantes emplearon a un grupo de funcionarios, los diplomáticos, que en un comienzo fueron simples mensajeros entre un soberano y otro. Gradualmente, sus funciones crecieron en importancia y en muchas ocasiones celebraron acuerdos entre las Cortes.

Asimismo, fue muy frecuente la práctica diplomática consistente en solucionar los asuntos internacionales en forma colectiva, encontrándose presentes los representantes de las cinco o seis potencias a las que ya se ha hecho referencia o de sólo algunas de ellas. En ocasiones, también se solicitaba la asistencia de los voceros de otros Estados cuando las potencias consideraban que su participación sería de utilidad. Estas reuniones eran llamadas Congresos, cuando los representantes de las potencias eran cabezas de Estado o de gobierno o sus principales ministros y los asuntos que se discutían tenían gran importancia. Se denominaban Conferencias a las reuniones en que los representantes de los países eran funcionarios diplomáticos y los asuntos de que trataban eran especializados o de naturaleza técnica. En estos términos, la Conferencia de la Paz de París, celebrada en 1919, por citar un ejemplo, habría sido un caso típico de Congreso unos cuarenta o cincuenta años antes.

La determinación de la naturaleza de este sistema de Congresos y Conferencias, por virtud de las cuales se reunían los diferentes Estados del siglo XIX para discutir y solucionar asuntos de interés general, es muy importante para comprender la diferencia entre dicho mecanismo y los sistemas de seguridad colectiva modernos y de los que más adelante se escribirá. En efecto, los Congresos y Conferencias representan una institución informal que no tenía más que una existencia ocasional, no permanente. Durante todo el siglo XIX sólo se celebraron ocho Congresos y dieciocho Conferencias. El derecho de participar en un Congreso o Conferencia estuvo casi siempre reservado a las seis potencias de Europa y los pequeños países rara vez fueron admitidos a las reuniones de los grandes.¹

En tales circunstancias, el sistema de Congresos y Conferencias—al que en el siglo XIX se le dio el nombre de *Concierto de Europa*—no funcionó en forma regular, sino cuando los participantes entendían que algún asunto requería de una discusión y decisión colectiva. Además, en muchas ocasiones, el hecho de que se llegara a un acuerdo para la celebración de un Congreso o Conferencia era considerado como una amenaza a los intereses de alguna potencia, más que como una tendencia hacia el establecimiento de una organización internacional permanente. El caso de Rusia en el Congreso de Berlín ilustra la anterior aserción, ya que en dicha reunión se revisó el Tratado de San Estefano entre el Zar y Turquía, instrumento que era muy favorable para los intereses patrimoniales rusos.

En lo que se refiere al sistema del Concierto de Europa, en los Congresos y Conferencias el país anfitrión designaba al presidente y al secretario o protocolista, quien llevaba un registro de las decisiones adoptadas en la reunión. Generalmente, los Congresos y Conferencias eran convocados en las siguientes situaciones: 1) al final de una guerra para

¹ Northedge, F. S. *The League of Nations: its life and times, 1920-1946*. Leicester University Press. London, 1986. pp. 5-7

redactar un tratado de paz; 2) para resolver alguna disputa que amenazara el mantenimiento de las relaciones amistosas entre los Estados o 3) para tratar alguna otra cuestión pendiente entre los asistentes. Sin embargo, antes de 1914 no hubo una regla general para determinar cuándo debía celebrarse un Congreso o Conferencia.²

La regla de la unanimidad regia para la adopción de decisiones, de conformidad con el principio de que un Estado soberano no puede quedar obligado sin su consentimiento expreso. En lo referente a cuestiones de procedimiento, en que debía llegarse a una decisión para iniciar la Conferencia, el punto en discusión podía decidirse por cabeza.

Los acuerdos que se alcanzaban en los Congresos y Conferencias se asentaban en documentos formales llamados, indistintamente, acuerdos, tratados, actas finales, convenciones, declaraciones o protocolos. Otros instrumentos secundarios tenían por objeto hacer constar la postura de algún Estado en relación con los asuntos en discusión, el convenio entre algunas o todas las partes sobre la interpretación del tratado, o las reservas de las partes a los acuerdos alcanzados. Se entendía que las decisiones obligaban sólo a las partes signatarias, designadas Altas Partes Contratantes, y generalmente sólo después de la ratificación de conformidad con los procedimientos legales nacionales y por el tiempo previsto en el acuerdo.

Las disposiciones emanadas de un Congreso o Conferencia eran sumamente específicas y no obligaban a las partes hacia el futuro; tampoco existía el concepto de que los Congresos regularan los asuntos de la comunidad de naciones. Los Congresos eran una transacción aislada, hecho en el que siempre insistieron los participantes.³

En el análisis de las alianzas internacionales del siglo XIX, que constituyen los antecedentes de los actuales sistemas de seguridad colectiva, ocupa un lugar preeminente el Tratado de París, por el que se crea la Santa Alianza. Cuando los cuatro aliados que vencieron a Napoleón—Austria, Inglaterra, Prusia y Rusia—se reunieron en París después de la aventura de los Cien Días, redactaron y firmaron un Tratado de Alianza y Amistad, también conocido como la *Cuádruple Alianza*, el 20 de noviembre de 1815.⁴

Henry Kissinger afirma que "A principios del siglo XIX, a Francia se le trataba con el mismo temor que a Alemania se le ha tratado en el siglo XX-- como una potencia extremadamente agresiva e implícitamente desestabilizante. Por lo tanto, los estadistas [reunidos en] Viena formaron la Cuádruple Alianza, diseñada para disuadir cualesquiera tendencias agresivas francesas con fuerza implacable. Si los triunfadores reunidos en

² Northedge. *op. cit.*, p. 7

³ *Ibidem.* pp. 9-10

⁴ *Ibidem.* p. 8

Versalles hubieran hecho una alianza similar en 1918, el mundo podría no haber sufrido una Segunda Guerra Mundial".⁵

Se trata de una alianza militar cuyo objetivo consistía en formar "una fraternidad verdadera e indisoluble". Los miembros de esta Alianza se consideraban a sí mismos como padres de familia respecto de sus súbditos, por lo que les animaba un espíritu de fraternidad para proteger la religión, la paz y la justicia (artículo 1º). Las finalidades del sistema eran velar por el orden europeo, la tranquilidad y la prosperidad de los pueblos y el mantenimiento de la paz en Europa, lo que se pretendía lograr a través de reuniones periódicas (artículo 6º). Bajo el dispositivo anterior, se celebraron cuatro Conferencias, en Aachen (Aix-la-Chapelle) en 1818, en Troppau en 1820, Laibach en 1821 y Verona en 1822. Kissinger ha destacado la importancia de la Santa Alianza al escribir que "La Santa Alianza interpretó el imperativo religioso [propuesto por el Zar Alejandro de Rusia] como una obligación de los firmantes de preservar el *status quo* interno en Europa. Por primera vez en la historia moderna, las potencias europeas se habían fijado una misión común".⁶

Asimismo, cada Estado estaría obligado a reconocer y respetar el gobierno y posesiones territoriales de los demás Estados miembros y a evitar que fueran objeto de violencia y ataques por terceros. Concomitantemente, los miembros recibían una garantía similar en su favor. Para que pudiera operar el supuesto anterior era condición esencial el establecimiento previo de un sistema de gobierno general que pudiese asegurar y hacer cumplir a todos los reyes y naciones el sistema de paz y justicia. Sin embargo, nunca se estableció una institución permanente para la cooperación política internacional, sino que el sistema operó sobre la base de los Congresos y Conferencias antes descritos.

El asunto que dividió a Inglaterra de Austria, Francia y Rusia—los países de la Santa Alianza—fue determinar si el sistema de Congresos debería adoptar una política permanente y en su caso qué tipo de política. Austria, Prusia y Rusia estaban a favor de la existencia de un conjunto de principios permanentes, argumentando que debía observarse el principio de legitimidad, consistente en respetar los derechos hereditarios de los soberanos y sus tronos en contra de movimientos revolucionarios en sus países. También defendían el derecho de intervención en otros Estados para preservar tal principio. Inglaterra, país con una democracia constitucional, mantenía que no podía quedar obligada a apoyar por adelantado una política general de esa naturaleza y esto ocasionó que el Concierto de Europa funcionara de manera totalmente informal.⁷

⁵ Kissinger, Henry. *Diplomacy*. Simon and Schuster-Touchstone. New York. 1994, pp. 82-83

⁶ *Ibidem*, p. 83

⁷ Northedge. *op. cit.*, pp. 8-9

Efectivamente, como lo expone Henry Kissinger, "Ningún estadista británico habría podido unirse a una tarea que estableciera un derecho general--de hecho, una obligación--de intervenir en los asuntos internos de otros Estados. [Lord Robert Stewart] Castlereagh llamó a la Santa Alianza 'una pieza sublime de misticismo y necedad'."⁸ "(...) Mientras más se aproximaban las alianzas a un sistema de seguridad colectiva y de un gobierno europeo, más se sentía la Gran Bretaña obligada a separarse de dichas alianzas. (...) No obstante lo comprensivo que Castlereagh pudiera haber sido de los problemas que enfrentaba Austria (consistentes en la amenaza que representaba una posible agresión rusa, a lo cual era ajeno Inglaterra debido a su lejanía del continente), él era incapaz de hacer que la Gran Bretaña tuviera que resolver peligros potenciales, mas no reales. 'Cuando el balance territorial de Europa sea perturbado', afirmó Castlereagh, 'Inglaterra puede intervenir efectivamente, pero su gobierno es el último en Europa que debe esperarse que se comprometa a intervenir en cualquier cuestión de carácter abstracto (...) Nosotros estaremos en nuestro lugar cuando un peligro real amenace al sistema de Europa, pero este país no puede y no actuará en base a principios de precaución abstractos y especulativos'.⁹ En realidad, Inglaterra quería evitar un gobierno europeo central que pudiera poner en peligro el balance de poder en Europa

No obstante las críticas que se pudieran hacer al Concierto de Europa, lo cierto es que su pretensión de lograr un acuerdo pacífico, a través de un mecanismo diplomático previamente acordado entre los miembros cada vez que surgiera una crisis internacional, contribuyó a mantener un estado de relativa paz y tranquilidad. Generalmente ésto se hizo imponiendo a los pequeños y medianos Estados las soluciones adoptadas por las grandes potencias, problema inherente en prácticamente toda asociación de Estados o individuos. Frecuentemente, el sistema fue inefectivo cuando los conflictos que se pretendían solucionar involucraban los intereses de las grandes potencias, algo muy similar a lo que ocurre en la actualidad en el Consejo de Seguridad de la ONU

El 24 de agosto de 1898, el Zar Nicolás II de Rusia propuso la celebración de una Conferencia general internacional para considerar dos materias fundamentales, el desarme y la solución pacífica de controversias. El 18 de mayo de 1899, representantes de 26 Estados, incluyendo a los Estados Unidos de América y a México, se reunieron en la Haya, para celebrar la primera Conferencia que presenta cierta semejanza con una legislatura de carácter internacional.

En esta Conferencia se adoptó una convención sobre las leyes y costumbres de la guerra (se prohibió el lanzamiento de misiles desde globos, aunque no se incluyó una

⁸ Kissinger, *op. cit.*, p. 83

⁹ Kissinger, *op. cit.*, p. 88

disposición para hacer efectiva dicha prohibición), se hicieron arreglos para formar comisiones de investigación cuando surgieran conflictos entre los Estados y lo más importante, se estructuró el marco jurídico para la resolución de conflictos internacionales por medio del arbitraje. Este último fue el logro más importante de la Conferencia, en la que se establecieron las reglas generales de arbitraje; se formó una Corte Permanente de Arbitraje y se estableció una oficina administrativa, con un consejo supervisor y un personal permanente para mantener registros y administrar la correspondencia. El personal permanente fue una contribución importante para el desarrollo posterior de un servicio civil internacional.

Del 15 de junio al 18 de octubre de 1907 se reunió una segunda conferencia mundial, con representantes de cuarenta y cuatro países, para establecer la prohibición del uso de la fuerza en el cobro de deudas internacionales, el establecimiento de una Corte Internacional de Apelación en casos de compensación, la inmunidad de la propiedad privada en el mar en tiempo de guerra y la formación de una Corte de Arbitraje permanente con sesiones regulares para complementar el panel de árbitros creado en la Conferencia de 1899.

Las Conferencias de la Haya tienen una importancia tan grande que es posible afirmar que la formación de la Sociedad de Naciones fue la continuación de lo ya iniciado en Holanda. Es por este motivo que se estudian en el presente capítulo, aunque debe entenderse que su objeto principal no es el establecimiento de sistemas de seguridad colectiva, sino establecer principios para el arreglo pacífico de controversias y la ayuda humanitaria en tiempo de guerra.

Como lo expone el autor Juan Antonio Carrillo Salcedo, las Conferencias tienen por objeto la toma de conciencia de la necesidad de regular la paz en forma permanente. Las Conferencias abarcan dos sectores del Derecho internacional, a saber: el arreglo pacífico de controversias y el Derecho de guerra. Más importante para este estudio es el hecho de que sirvieron para consolidar la idea de que la búsqueda por el mantenimiento de la paz tiene que estar organizada sobre bases permanentes e institucionalizadas.¹⁰

De esta forma, cuando se decidió convocar en 1907 a una nueva conferencia de la paz—lo cual no fue posible debido al estallido de la Primera Guerra Mundial—una idea había quedado arraigada: la intención de convocar en el futuro las conferencias de la paz en forma permanente para que se convirtieran en un órgano permanente de la comunidad internacional.

¹⁰ Carrillo Salcedo, Juan Antonio. El Derecho internacional en perspectiva histórica. Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1991, p. 32.

La Santa Alianza de 1815 y el Concierto de Europa de 1818, lo mismo que las Convenciones de la Haya de 1899 y 1907, son sin duda los antecedentes más importantes de la Sociedad de Naciones. Sin embargo, Georg Schwarzenberger, en su libro "Power Politics. A study of international society", enuncia bajo el rubro "Guerra y Proyectos de una Paz Positiva", algunos planes antiguos para el logro de una paz permanente.

En efecto, Schwarzenberger escribe que los primeros intentos por formar coaliciones encaminadas al logro de una paz colectiva tuvieron como premisa la consideración de la guerra como el estímulo para la realización de los proyectos de paz. Las guerras planteaban por lo menos un estímulo para pensar en términos de una alternativa a la política del poder.

Estos primeros intentos de seguridad colectiva son, según Schwarzenberger, los siguientes:

- La Confederación de los príncipes de la Cristiandad, proyectada por el pensador europeo Pierre Dubois, quien hizo de la formación de una coalición militar de dichos príncipes y de la reconquista de la Tierra Santa, el tema central de su "De recuperatione Terrae Sanctae" (1307)
- La liga de la Paz, contemplada por George de Podiebrad o por Antoine Marini, canciller del rey de Bohemia, en que encontramos el mismo objetivo de unidad en contra de un enemigo común. El enemigo en esta ocasión eran los turcos y la guerra en contra de ellos, el objetivo de los príncipes que formarían la Confederación cristiana
- El Tratado de Paz de Utrecht estableció un nexo causal entre la promoción de la paz y la amistad y el logro de la tranquilidad de Europa, a través de un balance del poder.¹¹

Por otra parte, la Doctrina Monroe, establecida por el presidente de los Estados Unidos en 1823, fue el origen de un sistema regional y unilateral para la protección del continente americano frente a una posible agresión por parte de los países europeos.

En este epígrafe hemos analizado los primeros intentos por formar un sistema continuo y permanente de seguridad internacional. Estos intentos fracasaron en gran medida debido a que el uso de la fuerza para defender la independencia de un Estado, para disuadir el ataque y reforzar el punto de vista de un Estado frente a otro, no era considerado como malo o reprobable por los soberanos del siglo XIX.

Sin embargo, para luchar con eficiencia era necesario tener aliados y ese era el fin de las alianzas que hemos estudiado. Tal es el caso, por ejemplo, de la alianza entre Alemania y Austria-Hungría, formada en 1879 y a la que se anexó Italia en 1882 para crear la Triple

¹¹ Schwarzenberger, Georg. *Power politics. A study of international society*. Frederick A Praeger, Inc., New York, 1951. pp. 261-62

Alianza, la formidable alianza franco-rusa de principios de 1890, y la alianza anglo-japonesa de 1902, renovada en 1905 y 1911.¹²

El Concierto de Europa del siglo XIX no tenía como objeto principal mejorar la vida comunitaria de las naciones. Se basaba en el principio de que cada país era el potencial enemigo de cualquier otra nación y simplemente buscó limitar las consecuencias de tan desastrosa premisa. Un Estado puede no querer imponer su voluntad sobre otro, pero debe evitar a toda costa que la voluntad de otro Estado se imponga sobre la suya. Esto sólo puede lograrse formando alianzas, plasmadas en tratados que prevean un mecanismo de cooperación militar.

Sin embargo, tal sistema ocasionó un importante conflicto de intereses entre las potencias. Al reservar la administración de los asuntos exclusivamente a algunos Estados, y a una minoría dentro de ellos, el sistema dio lugar a la intriga, la avaricia, la sospecha y al deseo de obtener ventajas a favor de un Estado en detrimento de los demás. En verdad, podemos afirmar que este sistema fue el preludio de la gran guerra de 1914.

1.2 LA SEGURIDAD COLECTIVA EN LA SOCIEDAD DE NACIONES.

La Sociedad de Naciones fue producto de la Primera Guerra Mundial en el sentido de que su constitución, el Pacto, formó los primeros veintiséis artículos de los tratados de paz impuestos a Alemania y sus aliados por las Potencias Aliadas y Asociadas después de su victoria en la citada conflagración bélica en 1918. Fue también producto de dicha conflagración bélica porque al término de la misma estaba claro para todos los países que la única forma en la que podían hacer un poco más tolerable la enorme pérdida ocasionada por la guerra era utilizar el acuerdo de paz para asegurar que nunca volviera a ocurrir un desastre de tan enorme magnitud.

Desde la derrota de Napoleón Bonaparte en 1815, de la que ya se ha escrito, las grandes potencias nunca habían luchado entre ellas, excepto en la fútil guerra de Crimea a mediados del siglo XIX, la guerra franco-austriaca en Italia en 1859 y las breves guerras de Prusia contra Austria en 1866 y contra Francia en 1870 y 1871.

Durante la Primera Guerra Mundial, una coalición de naciones combinó todos sus recursos para la lucha contra un enemigo común, lo que creó entre ellas un cierto grado de confederación desconocida hasta entonces. Tuvieron que establecerse complicados organismos para coordinar la estrategia y el uso eficiente de los recursos. Este mecanismo de cooperación permitió que hacia 1918 existiera ya entre las potencias aliadas una organización internacional bien avanzada.

¹² Northedge. *op. cit.*, p. 21

A la cabeza estuvo el Supremo Consejo de Guerra, creado en 1917 y en el que participaron ministros de Inglaterra, Francia, Italia y, eventualmente, los Estados Unidos de América y Japón. La Conferencia de Embajadores de las Potencias Aliadas hizo subsistir el sistema de conferencias expuesto en el epigrafe anterior hasta la década de los 1920.

Una de las agencias internacionales más importantes de la guerra fue el Control de Embarcaciones Aliadas, administrada por un Consejo Ejecutivo que representaba a las potencias aliadas, y que ejercía el control exclusivo sobre el transporte marítimo durante la guerra. Nunca antes se había desarrollado hasta tal grado la administración internacional de los recursos de varios países.

Asimismo, el sistema de congresos y conferencias que se ha estudiado con anterioridad nunca estableció sanciones para aquellos países que violaran los acuerdos alcanzados en ellos. Lo único que el infractor sufría era el retiro temporal de la cooperación de otros Estados y quizás alguna represalia de parte del Estado cuyos derechos habían sido vulnerados. No existió una Corte de Derecho permanente ante la cual pudieran presentarse demandas o recursos para reparar las infracciones al Derecho internacional y tampoco hubo organismos que hicieran cumplir las sentencias de los tribunales que existían.

Cuando había conflictos o desacuerdos entre las potencias sobre puntos de Derecho o sobre cualquier otro aspecto, había sólo dos recursos para la solución de conflictos antes de recurrir a la fuerza: el proceso de diplomacia y el arbitraje (hacia 1914 había cien tratados de arbitraje en vigor, en los veinte años comprendidos entre 1880 y 1900, se firmaron entre diferentes Estados noventa tratados de arbitraje) ¹³

Woodrow Wilson, Presidente de los Estados Unidos de América, había asistido a las Conferencias de paz de 1918 para presentar a las potencias victoriosas los proyectos para la creación de la nueva organización internacional. Irónicamente, el representante de los Estados Unidos, quien fue el más importante promotor del nuevo sistema de seguridad colectiva, no logró que su país ratificara el Pacto. No obstante lo anterior, la contribución de Woodrow Wilson a la historia de la seguridad colectiva es realmente invaluable.

El Presidente Wilson consideraba que las causas de la guerra habían sido no sólo la maldad de los líderes alemanes sino también el sistema de balance de poder europeo. "El 22 de enero de 1917, (Wilson) atacó el orden internacional que precedió a la guerra como un sistema de 'rivalidades organizadas'. Debe existir no un balance del poder, sino una comunidad de poder, no rivalidades organizadas, sino una paz común organizada" ¹⁴

¹³ Northedge. p. 15

¹⁴ Kissinger. Diplomacy. p. 51

A la cabeza estuvo el Supremo Consejo de Guerra, creado en 1917 y en el que participaron ministros de Inglaterra, Francia, Italia y, eventualmente, los Estados Unidos de América y Japón. La Conferencia de Embajadores de las Potencias Aliadas hizo subsistir el sistema de conferencias expuesto en el epígrafe anterior hasta la década de los 1920.

Una de las agencias internacionales más importantes de la guerra fue el Control de Embarcaciones Aliadas, administrada por un Consejo Ejecutivo que representaba a las potencias aliadas, y que ejercía el control exclusivo sobre el transporte marítimo durante la guerra. Nunca antes se había desarrollado hasta tal grado la administración internacional de los recursos de varios países.

Asimismo, el sistema de congresos y conferencias que se ha estudiado con anterioridad nunca estableció sanciones para aquellos países que violaran los acuerdos alcanzados en ellos. Lo único que el infractor sufría era el retiro temporal de la cooperación de otros Estados y quizás alguna represalia de parte del Estado cuyos derechos habían sido vulnerados. No existió una Corte de Derecho permanente ante la cual pudieran presentarse demandas o recursos para reparar las infracciones al Derecho internacional y tampoco hubo organismos que hicieran cumplir las sentencias de los tribunales que existían.

Cuando había conflictos o desacuerdos entre las potencias sobre puntos de Derecho o sobre cualquier otro aspecto, había sólo dos recursos para la solución de conflictos antes de recurrir a la fuerza: el proceso de diplomacia y el arbitraje (hacia 1914 había cien tratados de arbitraje en vigor, en los veinte años comprendidos entre 1880 y 1900, se firmaron entre diferentes Estados noventa tratados de arbitraje).¹³

Woodrow Wilson, Presidente de los Estados Unidos de América, había asistido a las Conferencias de paz de 1918 para presentar a las potencias victoriosas los proyectos para la creación de la nueva organización internacional. Irónicamente, el representante de los Estados Unidos, quien fue el más importante promotor del nuevo sistema de seguridad colectiva, no logró que su país ratificara el Pacto. No obstante lo anterior, la contribución de Woodrow Wilson a la historia de la seguridad colectiva es realmente invaluable.

El Presidente Wilson consideraba que las causas de la guerra habían sido no sólo la maldad de los líderes alemanes sino también el sistema de balance de poder europeo. "El 22 de enero de 1917, (Wilson) atacó el orden internacional que precedió a la guerra como un sistema de 'rivalidades organizadas'. Debe existir no un balance del poder, sino una comunidad de poder, no rivalidades organizadas, sino una paz común organizada".¹⁴

¹³ Northedge, p. 15

¹⁴ Kissinger, *Diplomacy*, p. 51

Lo que Wilson llamó "comunidad de poder" es lo que hoy conocemos como "seguridad colectiva". "Convencido de que todas las naciones del mundo tenían un interés igual en el mantenimiento de la paz y que por lo tanto se unirían para sancionar a quienes la alteraran, Wilson propuso defender el orden internacional a través del consenso moral de los amantes de la paz (...). Para institucionalizar este consenso, Wilson propuso la creación de la Sociedad de Naciones, institución profundamente americana. Bajo los auspicios de esta organización mundial, el poder cedería a la moralidad, y la fuerza de las armas, a los dictados de la opinión pública".¹⁵

Como lo expone el Doctor Modesto Seara Vázquez, el Pacto de la Sociedad de Naciones se originó por la conciencia colectiva de la mayor parte de los países del mundo de que era necesario crear un sistema internacional de seguridad que evitara la repetición de conflictos bélicos como el que comenzó en 1914 y terminó en 1918. La formación de la nueva sociedad internacional fue un intento de establecer la paz para siempre.¹⁶

La elaboración del Pacto estuvo a cargo de una Comisión de quince miembros—a los que posteriormente se unieron otros cuatro—a la cual la Conferencia de la Paz delegó dicha facultad y que estuvo bajo la presidencia de Woodrow Wilson.

La Conferencia señaló a la Comisión ciertos objetivos que debían ser alcanzados por la nueva organización; entre ellos destacan la cooperación internacional y la garantía contra la guerra; el hecho de que su constitución debía ser incluida en el texto de los tratados de paz, para que cualquier Estado pudiera adherirse a ella y de que sus miembros deberían reunirse periódicamente.¹⁷

El proyecto, modificado conforme a las enmiendas que el Senado de los Estados Unidos había introducido, fue sometido a la sesión plenaria de la Conferencia de la paz, que lo aprobó el 18 de abril de 1919. Entró en vigor, habiendo sido ratificado originalmente por treinta y un países, el 10 de enero de 1920.

El Presidente Wilson, en sus proyectos, había introducido los principios fundamentales que debían guiar la actuación de la Sociedad de Naciones. Entre los principios más importantes es necesario mencionar el de la *limitación del recurso a la guerra*, respecto del cual resulta pertinente hacer los siguientes comentarios:

La introducción de este principio tuvo la ventaja de constituir el primer intento serio de reglamentación jurídica del derecho a la guerra, que hasta entonces representaba una

¹⁵ *Ibidem.* p. 51

¹⁶ Seara Vázquez, Modesto. *Tratado General de la Organización Internacional*. Fondo de Cultura Económica. México. 1974. p. 21

¹⁷ Seara. *op. cit.*, p. 23

facultad arbitraria de los Estados. Sin embargo, el Pacto no contenía una prohibición absoluta de la guerra, sino que implicaba solamente el "compromiso" de no recurrir a ella

El Pacto, en diversas disposiciones, establecía los requisitos que los Estados debían agotar para encontrarse en posibilidad de iniciar una guerra contra otro Estado. Entre estos requisitos destaca el hecho de que los miembros de la Sociedad estaban obligados a someter cualquier conflicto a los procedimientos pacíficos de solución, como el arbitraje, el arreglo judicial o el examen del Consejo, antes de recurrir a la guerra.

Asimismo, mientras durase el procedimiento arbitral o judicial, o mientras fuera emitido el dictamen del Consejo, las partes debían abstenerse de entablar cualquier actividad bélica. Incluso pronunciado el laudo arbitral o la sentencia judicial o emitido el dictamen del Consejo, había un plazo de tres meses en que subsistía la prohibición en comento. Si transcurrido ese plazo de tres meses, el Estado obligado a cumplir la decisión no la acataba, su contraparte podía recurrir a la fuerza, a modo de sanción al Estado que había dejado de cumplir las disposiciones del Pacto

De todo lo anterior es posible colegir que el Pacto mantuvo la licitud del recurso a la guerra siempre que se agotaran los actos expuestos en párrafos anteriores. Sin embargo, no debemos soslayar la importancia del principio en estudio, que posteriormente fue completado y perfeccionado por acuerdos complementarios como el Tratado de París o Pacto Briand-Kellogg

Otro principio fundamental que se deriva del preámbulo del Pacto es el de la **publicidad de las relaciones internacionales**, consistente en que los gobiernos de los Estados no celebrarían compromisos secretos que pusieran en riesgo la paz y la seguridad internacionales y que se diera, en lo posible, una participación importante a la opinión pública, como medio de control de los beligerantes. La obligación a cargo del Secretario General de la Sociedad de Naciones de registrar y publicar los tratados internacionales fue el instrumento para el cumplimiento de este principio

Finalmente, la **obligación de respetar las prescripciones del Derecho internacional como regla de conducta de los gobiernos**, es el tercer principio fundamental contenido en el preámbulo del Pacto.

En la Sociedad de Naciones hubo miembros originarios, es decir, aquellos Estados firmantes de los tratados de paz (treinta y un países fueron miembros originarios de la Sociedad) y miembros admitidos, que eran todos los demás países no designados en el anexo de miembros originarios.

En cuanto al abandono o salida de la organización, ésta podía ser consecuencia de una manifestación voluntaria por parte de alguno de sus miembros, siempre que justificara haber cumplido con todas sus obligaciones internacionales incluidas en el Pacto y que

transcurriera un plazo de dos años a partir de la notificación de la salida voluntaria. La otra forma de abandono de la Sociedad era la expulsión de algún miembro, para lo cual se requería la decisión unánime de los miembros del Consejo y que la violación al Pacto fuera muy seria. Únicamente la Unión Soviética, el 14 de diciembre de 1939, fue objeto de esta sanción. Finalmente, la oposición a las enmiendas al Pacto podía originar la salida de la Sociedad.

La Sociedad de Naciones tenía una Asamblea, compuesta por los representantes de los países miembros de la Sociedad, quienes podían acreditar hasta tres representantes pero no podían tener más de un voto. La Asamblea tenía un presidente, elegido al principio de cada periodo de sesiones y siete comisiones generales especializadas en diversos asuntos.

La Asamblea tenía competencia para "[entender] de todas las cuestiones que entren en la esfera de actividades de la Sociedad o que afecten a la paz del mundo". (artículo 3º, párrafo tercero, del Pacto).¹⁸ También habían asuntos de su competencia exclusiva, como la admisión de nuevos miembros y el nombramiento de miembros no permanentes del Consejo.

El Consejo de Seguridad de la Sociedad de Naciones estaba compuesto por miembros permanentes, es decir, las principales Potencias Aliadas y Asociadas, a saber: Inglaterra, Francia, Italia, Japón (hasta 1935), Alemania (8 de septiembre de 1926-1935), la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (18 de septiembre de 1934). Los Estados Unidos de América, como se ha expuesto, no ratificaron el Pacto. También hubo cuatro miembros no permanentes, cuyo número llegó a ser de once, designados por la Asamblea.

Las facultades más importantes del Consejo consistían en aprobar los nombramientos del personal de la Secretaría hechas por el Secretario General, la preparación de los planes de reducción de los armamentos, la recomendación de sanciones militares y la expulsión de miembros.

La Sociedad de Naciones tenía también una Secretaría Permanente, a cargo de un Secretario General, nombrado cada diez años en forma unánime por el Consejo y confirmado por la mayoría de la Asamblea.

La función más importante que el Secretario General cumplía era la relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, el Secretario General convocaba al Consejo cuando se lo solicitaba un país miembro, en los casos de guerra o amenaza de guerra.

Finalmente, la Sociedad de Naciones tenía dos organismos dependientes, la Organización Internacional del Trabajo y la Corte Permanente de Justicia Internacional.

¹⁸ Seara Vázquez, Modesto. La paz precaria de Versalles a Danzig. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México. 1970. p. 64.

El objetivo más importante de la Sociedad de Naciones era el de mantener la paz y la seguridad internacionales. En consecuencia, se limitó el recurso a la guerra, se estableció que los Estados debían agotar los medios de solución pacífica de controversias y se preveía la aplicación de medidas coercitivas y el desarme.

En cuanto al recurso a la guerra, el Pacto no estableció sino una limitación general, razón por la que un Estado podía recurrir al uso de la fuerza en el supuesto de que hubiera agotado los medios de solución pacífica de controversias establecidos en el Pacto. Efectivamente, cuando la Comisión de Arbitraje había emitido un laudo o la Corte Permanente de Justicia Internacional dictaba una sentencia, el Estado obligado a cumplir tales determinaciones tenía un plazo de tres meses para tal efecto. Si transcurrido dicho plazo el obligado no había cumplido, el Estado a favor del cual se había pronunciado el laudo o sentencia podía aplicar la fuerza a modo de sanción al país reuente.

El aspecto más importante en relación con el sistema de seguridad colectiva previsto en el Pacto, es el hecho de que los miembros de la Sociedad se comprometieron a intervenir contra cualquier Estado que llevara a cabo una agresión exterior contra la integridad territorial o la independencia política de cualquiera de sus miembros, es decir, existía el compromiso de asistencia al Estado agredido injustamente.

La deficiencia quizás más importante del Pacto de la Sociedad de Naciones fue que no prohibió en forma absoluta a la guerra como medio para solucionar los conflictos internacionales. Por tal motivo, en el periodo comprendido entre la Primera y Segunda Guerras Mundiales, se llevaron a cabo acuerdos complementarios del Pacto que tuvieron por objeto establecer los supuestos en que existía una agresión contraria al Derecho internacional, se prohibió en forma absoluta al recurso a la guerra y se previó la aplicación obligatoria de sanciones contra cualquier Estado agresor, se daba carácter obligatorio al recurso al arbitraje; se permitía exclusivamente la legítima defensa y las acciones colectivas de la organización internacional. El tratado más importante de este tipo fue el llamado Pacto Briand-Kellogg o Tratado de Paz de París para la prohibición de la guerra.¹⁹

Este Tratado, producto de los intelectos del Primer Ministro francés, Aristide Briand, y del Secretario de Estado de los Estados Unidos, Frank Billings Kellogg, fue producto de un proyecto redactado por el señor Briand en junio de 1927, con motivo del décimo aniversario de la entrada de los Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial. Conforme a este Tratado, presentado por Briand a la consideración del gobierno de Washington, los dos gobiernos renunciarían a la guerra en sus relaciones mutuas y acordarían solucionar sus conflictos por medios pacíficos de solución. A principios de 1928,

¹⁹ Scara, *Tratado General de la Organización Internacional*, pp. 44-49

el Secretario Kellogg aceptó el Tratado, pero propuso que éste se extendiera para incluir a todas las naciones del mundo. El 27 de agosto de 1928, quince países firmaron el Tratado Briand-Kellogg, por el que los países renunciaban a la guerra como instrumento de política nacional. Pronto fue ratificado por todos los países del mundo, incluyendo a Alemania, Japón e Italia, cuyas agresiones poco más de una década más tarde, ocasionarían el estallido de la Segunda Guerra Mundial.²⁰

Como en todo sistema de seguridad colectiva, el Pacto de la Sociedad de Naciones establecía las sanciones que debían aplicarse a los miembros culpables de agresión. En este sentido, se establecía que la agresión sería considerada como un acto de guerra contra todos los miembros de la Sociedad y consecuentemente se podían aplicar tres tipos principales de sanciones:

1) *Sanciones económicas*, consistentes en romper las relaciones económicas y financieras con el agresor, prohibiendo las relaciones comerciales entre sus nacionales y los del Estado agresor e impidiendo las relaciones de todo tipo entre dicho Estado y cualquier otro. Esta categoría de sanciones eran obligatorias para los miembros de la Sociedad

2) *Sanciones militares*, por virtud de las cuales los Estados miembros designaban oficiales militares, navales o aéreos, para que formaran parte de los contingentes armados que la Sociedad utilizaba para hacer respetar el Pacto. Asimismo, todos los países miembros se obligaban a facilitar el paso por su territorio de las fuerzas armadas mencionadas y la de asistir al Estado agredido.

3) *Expulsión de la Sociedad*, que podía aplicarse no sólo a los agresores sino a cualquier miembro que hubiera violado en forma grave alguno de los compromisos derivados del Pacto.²¹

En el artículo 16 del Pacto se establece la esencia de todo sistema de seguridad colectiva, es decir, el hecho de que cuando un Estado, sea o no miembro del organismo internacional, recurriere a la guerra contra cualquier otro Estado, se considerará como si hubiera cometido un acto de guerra contra todos los miembros de la comunidad internacional. En consecuencia, el Estado agresor sufrirá sanciones económicas, diplomáticas y, en su caso, militares.

También se establecen como fundamentales los mecanismos que deberán seguirse para la contribución de tropas nacionales de los Estados miembros que deban participar en las misiones u operaciones que se establezcan para hacer respetar los compromisos de la Sociedad

²⁰ Kissinger. *op. cit.*, pp. 280-81

²¹ Seara. *op. cit.*, pp. 52-54

En este contexto, los Estados miembros deben prestarse mutuo apoyo para resistir cualquier medida especial dirigida contra cualquiera de ellos por un Estado que haya infringido el Pacto.

El sistema de seguridad colectiva establecido en la Sociedad de Naciones tuvo muchas deficiencias que hicieron imposible su subsistencia al terminar la Segunda Guerra Mundial. Las sanciones previstas en el Pacto contra los Estados agresores no fueron aplicadas en dos casos fundamentales, que son la agresión de Italia contra Etiopía en el conflicto por Abisinia y la agresión rusa contra Finlandia, que sólo produjo la expulsión de la URSS el 14 de diciembre de 1939.

Sin embargo, esta ineficacia de la organización se debió principalmente a la apatía y la prepotencia de muchos de los Estados miembros de la misma. La Sociedad de Naciones fue sin duda el primer gran sistema de seguridad colectiva, que desapareció en forma definitiva el 19 de abril de 1946, teniendo treinta y cuatro países miembros. En 1945, en San Francisco, California, había sido creada la Organización de las Naciones Unidas, que sería el siguiente gran sistema de seguridad internacional.

1.3 LA SEGURIDAD COLECTIVA EN LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS.

No es necesario exponer con demasiada amplitud el hecho de que incluso antes del cese de hostilidades en la Segunda Guerra Mundial, los autores de la Carta de San Francisco establecieron como tarea de la futura organización mundial la de mantener la paz y la seguridad internacionales.

En efecto, en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas se estableció que "nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, determinados a salvar a las generaciones futuras de la calamidad de la guerra, que dos veces en nuestra vida ha ocasionado indescriptible pesar a la humanidad () y para estos fines unir nuestras fuerzas para mantener la paz y la seguridad internacionales y asegurar, a través de la aceptación de principios y la implantación de métodos, que la fuerza armada no será utilizada, excepto en el interés común (...) hemos resuelto unir nuestros esfuerzos para cumplir estos objetivos". En el mismo sentido, el párrafo primero del artículo primero establece que "Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1) mantener la paz y la seguridad internacionales y para este fin: tomar medidas colectivas efectivas para la prevención y eliminación de amenazas a la paz y para la supresión de actos de agresión u otras violaciones de la paz y lograr, por medios pacíficos y de conformidad con los principios de justicia y del Derecho internacional, el arreglo de conflictos internacionales o situaciones que puedan llevar a la ruptura de la paz".

De esta forma, la Carta dio al Consejo de Seguridad amplios poderes para que tomara las medidas más apropiadas para mantener o restaurar la paz y la seguridad

internacionales en caso de que éstas hubieran sido violadas o amenazadas. La Carta enfatizó la unidad esencial de la tarea de tratar a los conflictos y situaciones en tal forma que preservara o restaurara la paz y seguridad internacionales y la importancia de permitir a los órganos responsables usar cualesquiera métodos en cualquier orden o prelación que bajo las circunstancias fueran más adecuados para lograr el fin deseado.²²

Sin embargo, la Asamblea General no fue excluida en forma absoluta de participar en la función del mantenimiento de la paz, toda vez que la definición que la Carta estableció respecto a la responsabilidad del Consejo fue la de que la misma es "primaria" pero no exclusiva, lo cual admite la posibilidad de que un conflicto o situación seria pueda ser del conocimiento de la Asamblea para su discusión y evaluación preliminar y además no se excluye expresamente la posibilidad de que la Asamblea asuma una responsabilidad secundaria cuando el Consejo es incapaz de funcionar. De hecho, por la "*Resolución Unidos por la Paz*" del 3 de noviembre de 1950, a la que más adelante volveremos a referirnos, la Asamblea afirmó su derecho para ejercer esa responsabilidad secundaria.²³

El sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta de las Naciones Unidas funciona a través de la denuncia que hacen los miembros de la Organización en el sentido de que existe una amenaza o quebrantamiento de la paz. Con base en esa denuncia, el Consejo o la Asamblea adoptan una resolución y sus órganos subsidiarios les mantienen informados en relación con los conflictos y situaciones que han sido traídos a su atención. En el sistema de las Naciones Unidas, el papel del Secretario General es muy importante para el inicio y desarrollo de las funciones de seguridad colectiva. En efecto, el Secretario General tiene la obligación, establecida en el artículo 99 de la Carta, de traer a la atención del Consejo de Seguridad cualquier asunto que en su opinión pueda amenazar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En el proceso de implementación de las resoluciones de los órganos competentes de la Organización, el Secretario General debe interpretar las resoluciones, toda vez que el lenguaje utilizado en ellas es muchas veces ambiguo y conflictivo, ambigüedad y controversia que reflejan las rivalidades de poder que existen en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. Estas rivalidades han dado como resultado incrementar la importancia de la responsabilidad y la autoridad del Secretario General a un grado no previsto originalmente por los autores de la Carta.

²² Goodrich, Leland M., Anne P. Simons, *The United Nations and the maintenance of international peace and security*. The Brookings Institution, Washington, D.C., 1957, p. 344

²³ Goodrich, *op. cit.*, p. 345

Las medidas colectivas que puede adoptar la Organización son el establecimiento de operaciones de observación de la paz o de mantenimiento de la paz. David Wainhouse escribe que la diferencia entre este tipo de operaciones estriba en que las operaciones de mantenimiento de la paz son una forma de acción colectiva por la cual una fuerza militar considerable es utilizada para lograr el cese de hostilidades; las operaciones de observación de la paz no se basan fundamentalmente en la fuerza militar, sino que se parecen más o incluso pueden incluir otras responsabilidades, tales como esfuerzos por resolver un conflicto, como la mediación o la conciliación o acciones basadas en el uso de la fuerza para mantener el Derecho y el orden y para suprimir o prevenir la expansión de hostilidades.²⁴

Incluso en sus primeros días, sin embargo, no existió ninguna pretensión de adoptar una visión estática sobre el papel de las Naciones Unidas. Mientras que el Capítulo VI, sobre el arreglo pacífico de controversias, consideraba las funciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General en lo relativo al arreglo de disputas cuya continuación pudiera poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales u otras situaciones análogas, el Capítulo VII previó desde el principio un papel dinámico para la Organización, por medio de la instrumentación del Consejo de Seguridad, autorizado para considerar la acción que deba tomarse con respecto a amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz y actos de agresión.

De esta forma, a pesar de que el contexto dentro del cual las Naciones Unidas operan en la actualidad ya no es el mismo que cuando se inició (debido particularmente al fin de la Guerra Fría en 1989), hay indudablemente un vínculo estrecho previsto desde el principio, entre las dos funciones de mantener y, en su caso, restablecer la paz.

Existe de esta forma un vínculo estrecho entre los capítulos VI y VII de la Carta, entre los que se encuentran los fundamentos del sistema de seguridad colectiva de la ONU.

Conforme al artículo 24 de la Carta, en que se enuncian las funciones y poderes del Consejo de Seguridad (Capítulo V), el Consejo de Seguridad tiene conferida la responsabilidad primaria sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, que deberá cumplir de conformidad con los propósitos y principios de las Naciones Unidas. Asimismo, se establece que los poderes específicos otorgados al Consejo para estos propósitos están establecidos en los capítulos VI, VII, VIII y XII.

No obstante lo escrito en el párrafo anterior, debemos tomar en cuenta el papel que en la práctica desarrolla la Asamblea General, particularmente bajo la Resolución Acheson, mejor conocida como la Resolución Unidos por la Paz (377 A). Esta resolución, adoptada

²⁴ Wainhouse, David W., *International peace observation. A history and forecast*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1966, p. 2

en 1950 durante la guerra de Corea, le dio a la Asamblea General el derecho de sustituir al Consejo de Seguridad en sus determinaciones relativas al uso de mecanismos de seguridad colectiva, en casos en que por el veto de uno de los cinco miembros permanentes del Consejo se impide la actuación de la Organización para prevenir o contener una amenaza o violación a la paz internacional.

El mecanismo más eficaz y más frecuentemente utilizado de seguridad colectiva es el establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz. En virtud de que este es el tema de esta tesis profesional, dedicaré al mismo algunos párrafos, dejando para otro capítulo²⁵ el estudio de algunos casos de mantenimiento de la paz que han operado en el pasado o continúan existiendo al momento de escribir este trabajo

Las operaciones de mantenimiento de la paz no fueron previstas originalmente en la Carta, por lo que para definirla es necesario recurrir a la doctrina sobre el tema. La definición dada hace más de veinte años por el profesor Maurice Flory puede todavía servir de base "el término de operaciones de mantenimiento de la paz significa cualesquiera operaciones militares o paramilitares que son organizadas por necesidad cuando es imposible poner en efecto los mecanismos del artículo 43, es decir, cuando no existen acuerdos especiales dirigidos a poner fuerzas armadas a disposición de la Organización"

Como el General Mayor de la India Indar Jit Rikhye lo define, las operaciones de mantenimiento de la paz consisten "en la prevención, contenimiento, moderación y terminación de hostilidades entre o dentro de los Estados, a través del medio de la intervención pacífica de un tercero organizado y dirigido internacionalmente, utilizando fuerzas multinacionales de soldados, policías y civiles para restaurar y mantener la paz".²⁶ Sir Brian Urquhart, por su parte, escribe que "el mantenimiento de la paz depende del no uso de la fuerza y del simbolismo político. Es la proyección del principio de no violencia llevado al plano militar"²⁷

De todo lo anterior, puede inferirse que el fundamento de las operaciones de la paz se encuentra ya sea en el capítulo VI o VII de la Carta, dependiendo del tipo de operación

1.4 CONCEPTO DE SEGURIDAD COLECTIVA.

Como lo expone el autor Rodríguez Carrión, "un sistema de seguridad colectiva parte del carácter indivisible de la seguridad, por lo que la inseguridad de cualquier miembro de la comunidad implica la inseguridad del conjunto societario. Desde esa perspectiva, cualquier

²⁵ Ver capítulo II *infra*.

²⁶ Preston Baratta, Joseph. International Peacekeeping. History and strengthening. Center for UN Reform Education. Washington, D.C., 1989. p 13

²⁷ *Ibidem*, p 1

ataque a un miembro de la comunidad ha de interpretarse como un ataque a la colectividad, por lo que es la sociedad, y no el miembro agredido, quien debe reaccionar ante el agresor”²⁸

El presente autor considera que un concepto de seguridad colectiva podría expresarse en los siguientes términos:

La seguridad colectiva es una institución de Derecho internacional público, en virtud de la cual los Estados miembros de la comunidad internacional acuerdan establecer un sistema de protección mutua frente a cualquier Estado que agrede a otro sin justificación, poniendo en riesgo o vulnerando la paz y la seguridad internacionales, protección que se ejerce a través del uso de mecanismos económicos, financieros, paramilitares o militares acordados e implementados por los órganos competentes.

²⁸ Rodríguez Carnón. Alejandro J., Lecciones de Derecho internacional público. Editorial Tecnos, S.A., Madrid. 1991. p. 513

CAPÍTULO II. ANÁLISIS DE ALGUNAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU.

II.1 LA FUERZA DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL CONGO (ONUC).

II. 1. A Descripción y análisis del conflicto.

La República del Congo (desde 1971, por decreto del depuesto Presidente Mobutu Sese Seko, y hasta hace unos días conocida como República del Zaire, ya que desde el 17 de mayo de 1997 se ha cambiado nuevamente el nombre de este país, llamado ahora República Democrática del Congo) tenía, al momento del inicio de esta operación, una extensión territorial aproximada de 2.345,525 kilómetros cuadrados y contaba con vastos recursos naturales (el territorio ocupado por el Congo está situado en la zona más importante del bosque tropical africano). Como más adelante se indicará, al analizar los intereses extranjeros—particularmente belgas en territorio congolés—²⁹ la región de Katanga (hoy Shaba), la provincia más rica del país, fue durante muchos años la mayor productora de cobre y de cobalto del mundo

El Congo alcanzó su independencia de Bélgica el 30 de junio de 1960 y el 1 de julio del mismo año solicitó su admisión como país miembro a la Organización de las Naciones Unidas. Dicha admisión fue recomendada por el Consejo de Seguridad el 7 de julio y fue sujeta a votación en la Asamblea General el 20 de septiembre.³⁰

“Los [colonizadores] belgas no habían preparado a sus antiguos súbditos para este nuevo papel. Aunque el Congo es una nación extensa y rica, sus recursos humanos nacionales eran evidentemente inadecuados en 1960 para asumir la administración de un marco administrativo y político moderno. Además, los nacionales congolese habían tenido tan sólo una breve experiencia democrática y de participación política, cuando se celebraron las primeras elecciones locales (con sufragio restringido) en 1957. La unidad política había sido impuesta por una administración belga común, pero las divisiones tribales y regionales eran profundas. La mayoría de los partidos políticos estaban basados en organizaciones tribales y sólo el llamado “Mouvement National Congolais” de Patricio Lumumba contaba con un cierto apoyo nacional. Transcurrida una semana desde su recién proclamada independencia, el Congo se hundió rápidamente en el caos”.³¹

²⁹ Ver *infra*, nota 46

³⁰ Bowett, Derek W., *United Nations Forces, a legal study of United Nations practice*. Stevens and Sons, Ltd. London, 1964, p. 153

³¹ Citrin, Jack, *United Nations peacekeeping activities. A case study in organizational task expansion*. University of Denver Press, Denver, 1965, p. 31

Mientras tanto, entre el 7 y el 8 de julio, la llamada "Force Publique" llevó a cabo un motin en contra de oficiales belgas en los campos militares de Thysville y Leopoldville. "En los meses anteriores a la independencia, los belgas no habian hecho ningún intento por acelerar el proceso de "africanización" de la Force Publique, la cual por tal motivo se convirtió en una fuente directa de exigencias por obtener los "frutos de la independencia", tales como mejores salarios y promociones".³²

Las tropas belgas atacaron el puerto de Matadi e ingresaron nuevamente al territorio congolés el 12 de julio de 1960, con el supuesto propósito de proteger las vidas y propiedades belgas en el Congo. El día anterior, 11 de julio, el líder Moise Tshombé habia anunciado la secesión de la Provincia de Katanga de la nueva República. "La ruptura entre el gobierno central y Bélgica era absoluta. Prevalció el terror y la violencia en gran parte del país y toda vez que los colonizadores blancos abandonaron sus hogares para huir a [los territorios vecinos de] Ruanda, Burundi y Rodesia, la administración civil, las facilidades técnicas y los servicios de salud en el Congo se colapsaron".³³

El 12 de julio, el Presidente de la nueva República del Congo, Joseph Kasavubu, transmitió un cable al Secretario General de las Naciones Unidas, argumentando la violación por parte de Bélgica del Tratado de Amistad del 29 de junio de 1960, condenando la intervención belga—por considerar que se trataba de una agresión—y solicitando el envío urgente de asistencia militar internacional. Como indica el autor Jack Citrin, los mencionados líderes congolese habian solicitado dicha asistencia a los Estados Unidos de América, a lo que dicho país contestó que el Congo debia solicitar ayuda a la Organización.³⁴

El propio gobierno central envió el 13 de julio un segundo cable, aclarando la petición formulada y añadiendo que a menos que la asistencia solicitada fuera proporcionada, procederian a presentar otra solicitud ante las potencias del Tratado de Bandung o directamente a la Unión Soviética

El Secretario General, actuando expresamente bajo los términos del artículo 99 de la Carta, convocó una reunión del Consejo de Seguridad, el cual se reunió durante la tarde del 13 de julio.

El 14 de julio de 1960, en su reunión número 873, el Consejo de Seguridad de la ONU adoptó la resolución S/4387, aprobada por ocho votos a favor, ninguno en contra y tres abstenciones (China, Francia y el Reino Unido). Dicha resolución, en su parte operativa:

³² Citrin, *op. cit.*, p. 32

³³ *Ibidem*, p. 32

³⁴ *Ibidem*, p. 32

- "A. Exige al gobierno de Bélgica retirar sus tropas del territorio de la República del Congo;
- B. Decide autorizar al Secretario General para que adopte las medidas necesarias, en consulta con el gobierno de la República del Congo, para dar al gobierno la asistencia militar que sea necesaria hasta que, a través de los esfuerzos del gobierno congolés—con la asistencia técnica de las Naciones Unidas—las fuerzas de seguridad nacional sean capaces, en opinión del gobierno, de cumplir plenamente sus tareas;
- C. Solicita al Secretario General presentar al Consejo de Seguridad los reportes que sean apropiados".³⁵

Las enmiendas a la resolución propuestas por la URSS, que habrían de hacer que el Consejo de Seguridad: 1) condenara la agresión armada de Bélgica, 2) exigiera el retiro inmediato de las tropas belgas y 3) limitara la asistencia militar a aquella que facilitaran los Estados del continente africano miembros de las Naciones Unidas, fueron rechazadas en votación

El descontento del gobierno congolés con el índice y el tiempo de retiro de las tropas belgas, lo llevó eventualmente a presentar un "ultimátum" a las Naciones Unidas, el 17 de julio, en el sentido de que a menos que todas las tropas belgas fueran retiradas en un término de 48 horas, el Congo apelaría a la ayuda unilateral de la Unión Soviética. Al efecto, desde el 14 de julio Joseph Kasavubu y Patricio Lumumba, Presidente y Primer Ministro del nuevo gobierno respectivamente, habían enviado un telegrama al Premier ruso Nikita Khrushchev, quien respondió prometiendo adoptar las medidas necesarias para terminar la agresión si las Naciones Unidas no lo hacían inmediatamente

El 22 de julio, habiendo entretanto recibido el primer reporte del Secretario General Dag Hammarskjöld (S/4389), el Consejo de Seguridad adoptó por unanimidad la resolución S/4405, la cual en su parte operativa:

- "A. Solicita al gobierno de Bélgica implementar en forma expedita la Resolución del Consejo de Seguridad de fecha 14 de julio de 1960, sobre el retiro de sus tropas y autoriza al Secretario General para llevar a cabo toda acción necesaria para tal efecto;
- B. Solicita a todos los Estados abstenerse de cualquier acción que pudiera impedir el restablecimiento del Derecho y el ejercicio de la autoridad por el gobierno del Congo, así como abstenerse de cualquier acción que pudiera afectar la integridad territorial y la independencia política de la República del Congo;
- C. Elogia al Secretario General por la acción expedita que ha realizado para cumplir con la Resolución S/4387 del Consejo de Seguridad y su primer reporte;

³⁵ Bowett, *op cit.*, p. 154

- D. Exhorta a las agencias especializadas de las Naciones Unidas a prestar al Secretario General la asistencia que requiera,
- E. Solicita al Secretario General continuar presentando sus reportes al Consejo como considere apropiado".³⁶

No obstante que el Secretario General había declarado, en la reunión 877 del 20 de julio, que su interpretación de la Resolución del 14 de julio era aplicable a todo el territorio de la República y a pesar de que no se había presentado ninguna objeción a esta interpretación en el Consejo de Seguridad, el hecho era que las tropas de las Naciones Unidas no habían podido ingresar a Katanga. El Primer Ministro congolés, Patricio Lumumba, en una carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad el 31 de julio, solicitó la evacuación de las tropas belgas y la entrada de las Naciones Unidas en Katanga. El 2 de agosto, el gobierno belga declaró que no se opondría a tal ingreso. Sin embargo, el 3 de agosto el Secretario General recibió un mensaje de parte del líder del recién proclamado gobierno catangués, Moise Tshombé, advirtiendo que el ingreso de Naciones Unidas a Katanga sería rechazado por la fuerza

Bajo estas circunstancias, el Secretario General dio instrucciones a su representante, Ralph Bunche, para que viajara a Elisabethville para discutir con las autoridades belgas apropiadas y a través de ellas con el Sr. Tshombé y otros representantes de la población, los preparativos para el ingreso de Naciones Unidas a Katanga. Cabe mencionar que el Secretario General, en una declaración del 3 de agosto hecha en Leopoldville, había aclarado y reafirmado el *principio de no intervención* con referencia específica a la entrada en Katanga. El 4 de agosto, el Sr. Bunche salió hacia Elisabethville y regresó a Nueva York el 5 del mismo mes, informando al Secretario General que la evidencia sugería que era probable encontrar oposición armada al ingreso, que los planes de Naciones Unidas para la operación no preveían tener que enfrentar tal oposición y que las operaciones de ingreso a Katanga debían detenerse. El Secretario General aceptó esta recomendación y se dirigió al Consejo de Seguridad solicitando en su segundo reporte "las instrucciones y decisiones que el Consejo considere pertinentes con el fin de lograr integralmente sus objetivos".³⁷ La necesidad de tal acción por el Consejo *derivaba del principio, que el Secretario General había siempre considerado fundamental en la actuación de la Organización, de que la Fuerza de las Naciones Unidas no podía tomar la iniciativa en ninguna acción armada, sino que estaba limitada a actuar en defensa propia.*

³⁶ *Ibidem*, p. 154

³⁷ *Ibidem*, p. 155

En virtud de lo anterior, la entrada a la región de Katanga sólo podría realizarse a través del uso de la fuerza. Sin embargo, como lo manifestó el Secretario General al Consejo de Seguridad, el mandato de la ONU no abarcaba métodos de uso de la fuerza y por ello las únicas opciones eran: 1) cambiar el carácter de la Fuerza, lo cual parecía imposible por razones constitucionales establecidas en la Carta y en vista de los compromisos asumidos con los Estados participantes o 2) recurrir a "otros métodos" que permitieran cumplir la resolución, sin ir más allá de las instrucciones respectivas

El Consejo de Seguridad se reunió el 8 de agosto para considerar el segundo reporte del Secretario General. En dicha sesión se adoptó la Resolución S/4424 que estableció:

"... Observando, sin embargo, que las Naciones Unidas se han visto impedidas para implementar las Resoluciones antes mencionadas en la Provincia de Katanga, a pesar de que se encontraban preparadas para hacerlo;

Reconociendo que el retiro de las tropas belgas de la Provincia de Katanga sería una contribución positiva y esencial para el adecuado cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad,

- 1) Solicita al gobierno de Bélgica que retire *inmediatamente* sus tropas de la Provincia de Katanga bajo modalidades expeditas determinadas por el Secretario General y que colabore en todas las formas necesarias para implementar las Resoluciones del Consejo,
- 2) Declara que la entrada de la Fuerza de las Naciones Unidas a la Provincia de Katanga es necesaria para el total y adecuado cumplimiento de esta Resolución;
- 3) Reafirma que la Fuerza de las Naciones Unidas en el Congo no será parte ni en ninguna forma intervendrá en ni será utilizada para influenciar el resultado de ningún conflicto interno, constitucional o de otro tipo;
- 4) Solicita a todos los Estados miembros, de conformidad con los artículos 25 y 49 de la Carta, que acepten y ejecuten las decisiones del Consejo y se presten ayuda mutua para la ejecución de las medidas decididas por el Consejo".³⁸

Fue de esta manera como, por medio de la Resolución antes transcrita, no se cambió el carácter de la operación y se declaró en su lugar que la entrada en Katanga era necesaria y se reafirmó el principio de no intervención.

Asimismo, al citar los artículos 25 y 49 de la Carta de Naciones Unidas se despejó toda duda sobre el carácter obligatorio de las decisiones del Consejo.

En los días subsiguientes, el Secretario General se reunió con los representantes militares de Bélgica y con autoridades de Katanga y el 13 de agosto emitió un comunicado en que informó que se habían hecho los arreglos necesarios para el retiro inmediato de las

³⁸ *Ibidem.* p 156

tropas belgas y para el expedito despliegue de la Fuerza de Naciones Unidas, que debía comenzar su llegada el 15 de agosto.

Inmediatamente antes de la llegada de estas Fuerzas de las Naciones Unidas a Katanga, una considerable diferencia de opiniones de suscitó entre Patricio Lumumba y el Secretario General. En una carta de fecha 14 de agosto, el Sr. Lumumba acusó al Secretario General de no ejecutar las resoluciones del Consejo de Seguridad, toda vez que no había utilizado las tropas de Naciones Unidas para suprimir el gobierno rebelde de Katanga y porque había entablado tratos con el gobierno rebelde, en contravención a la resolución del 14 de julio. Lo anterior dio lugar a una controversia sobre la interpretación que el Secretario General había hecho sobre el principio de no intervención, ya que la solicitud del gobierno central implicaba el uso de tropas para resolver el problema constitucional interno de la secesión de Katanga por la fuerza.

El gobierno congolés había perdido la confianza en el Secretario General y solicitó la creación de un grupo de observadores, compuesto por países afroasiáticos, para asegurar la inmediata y completa aplicación de las tres resoluciones del Consejo de Seguridad. En virtud de estas circunstancias, el Secretario General solicitó una reunión del Consejo para obtener una aclaración sobre su mandato. Sin embargo, después de tres reuniones no se alcanzó ninguna decisión, aunque la interpretación del Secretario General encontró apoyo de nueve países y las críticas del gobierno congolés sólo fueron apoyadas por la Unión Soviética, Guinea y Polonia.

A finales de agosto el retiro de las fuerzas belgas del Congo, que por carta del 20 de agosto había sido prometido para el 29 del mismo mes, no se había completado y esto llevó a una protesta formal del Secretario General. Esta situación, aunada a la evidencia de ayuda del exterior otorgada tanto a las autoridades de Katanga como al gobierno central congolés y que tendía a la reintroducción de elementos del tipo exacto que el Consejo de Seguridad deseaba eliminar cuando solicitó el retiro inmediato de las tropas belgas, y también la evidencia de hostilidad por las fuerzas congoleñas hacia las tropas y oficiales de las Naciones Unidas, llevaron al Secretario General a solicitar, en su cuarto reporte al Consejo, que se reafirmara su solicitud a todos los Estados de abstenerse de cualquier acción que pudiera tender a impedir el restablecimiento del Derecho y el orden y a que el Consejo aclarara, en términos apropiados, el mandato de la ONUC.

La relación entre el gobierno central del Congo y la ONUC se volvió cada vez más hostil y se agravó por la riña interna que comenzó con la destitución del Sr. Lumumba por el Presidente Kasavubu el 5 de septiembre y con la declaración del Sr. Lumumba de que él destituía al Presidente.

Cabe mencionar que fue en esta etapa de la crisis constitucional que las Naciones Unidas cerraron los aeropuertos para evitar cualquier introducción de tropas prolumumbistas en aeronaves de transporte soviéticas y la estación de radio para evitar su uso para propósitos de incitación a la población a actos de violencia y de hecho, un intento por el Sr. Lumumba para entrar a la estación de radio acompañado por tropas de la ANC fue impedido por tropas de la ONU.

En la reunión del Consejo de Seguridad del 9 de septiembre, el Secretario General insistió en que la ayuda al Congo debía ser canalizada exclusivamente a través de las Naciones Unidas. En esta virtud, el Secretario General se comunicó el 5 de septiembre con los representantes de Bélgica y la Unión Soviética acerca de la ayuda unilateral que venían prestando a los señores Tshombé y Lumumba, respectivamente. Para complicar más las cosas, el coronel congolés Mobutu, Jefe del Personal del Ejército, declaró que el ejército asumiría el poder en el país y el 10 de septiembre anunció la formación de un tercer gobierno denominado "College des Universitaires".

Los Estados Unidos de América introdujeron una propuesta para convocar a una sesión especial de emergencia bajo los términos de la Sección A de la Resolución A 377 (V) "Unión por la Paz", propuesta que fue aprobada por ocho votos a favor y dos en contra (URSS y Polonia). Así fue que, una vez más, la responsabilidad de tratar con un asunto que afecta el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales cambió del Consejo a la Asamblea

La Asamblea General se reunió en sesión de emergencia el 17 de septiembre y el 20 se adoptó una resolución afroasiática de diecisiete países, cuyo texto fue el siguiente:

"La Asamblea General, ...

- 1) Solicita al Secretario General continuar tomando acción vigorosa, de acuerdo a los términos de las mencionadas resoluciones, y ayudar al gobierno central del Congo en el restablecimiento y mantenimiento del Derecho y el orden en todo el territorio de la República del Congo y a salvaguardar su unidad, integridad territorial e independencia política en interés de la paz y seguridad internacionales,
- 2) Hace un llamado a todos los nacionales de la República del Congo para buscar una solución pronta por medios pacíficos de todos los conflictos internos para la unidad e integridad del Congo;
- 3) Sin perjuicio de los derechos soberanos de la República del Congo, solicita a todos los Estados abstenerse de proveer, directa o indirectamente, armas u otros materiales de guerra y personal militar o cualquier otro tipo de ayuda para propósitos militares en el

Congo, excepto cuando lo solicite las Naciones Unidas a través del Secretario General”.³⁹

El problema interno del Congo, cuya resolución por las Naciones Unidas se veía dificultada por el principio de no intervención en asuntos internos, se complicó en virtud de que los gobiernos separatistas en las provincias de Katanga (Moise Tshombé), Kasai del Sur (Albert Kalonji) y Ecuador Oriental (Antoine Gizenga) se rehusaban a reconocer alguna autoridad central. Un intento de arrestar al Sr. Lumumba por parte del ejército ANC el 10 de octubre fue frustrado por la ONUC, que consideró la orden de arresto como inválida y contraria a la Loi Fondamentale. Este incidente en particular llevó a un ultimátum contra la ONUC de que la ANC atacaría si el Sr. Lumumba no era entregado de inmediato.

Entre tanto, la ANC se había convertido en una amenaza cada vez mayor para el mantenimiento del Derecho y el orden. Sus miembros cometían actos de ilegalidad contra miembros de la administración, la población civil y la propia ONUC

Mientras que, con la excepción del personal técnico en la base de Kamina, las tropas belgas habían sido retiradas de Katanga, había una evidencia cada vez mayor de intervención belga de otro tipo. Asimismo, estaba ocurriendo un constante retorno de nacionales belgas a todas las partes del Congo (la población belga de Leopoldville, que había disminuido a 4,800 en julio, se incrementó a 6,000 en octubre) y particularmente en Katanga y Kasai del Sur había un incremento en la participación belga en actividades políticas y administrativas como consejeros, abogados y oficiales ejecutivos. Asimismo, hubo una disminución proporcional en la cooperación mostrada hacia las autoridades militares y civiles de las Naciones Unidas.

Durante el receso del 7 al 13 febrero de 1961 el Consejo se enteró de acciones ofensivas por parte de las fuerzas de Katanga contra la población de Katanga del Norte; también se conoció sobre el asesinato del Sr. Lumumba, perpetrado posiblemente por miembros de la ANC. Este trágico evento llevó a un ataque decidido contra el Secretario General Dag Hammarskjöld por la Unión Soviética y algunos otros Estados solicitando su renuncia. El Consejo se reunió nuevamente el 20 de febrero y conoció de más arrestos y ejecuciones políticas, por lo que una segunda resolución fue expedida, en que se trataban las cuestiones de arrestos, deportaciones y asesinatos (S/4733).

La resolución aclaró el mandato de la ONUC en los siguientes términos:

“El Consejo de Seguridad...

- 1) Urge a las Naciones Unidas a tomar inmediatamente todas las medidas apropiadas para evitar el comienzo de una guerra civil en el Congo, incluyendo arreglos de cese al fuego,

³⁹ *Ibidem*, p. 160

la interrupción de todas las operaciones militares, la prevención de enfrentamientos y el uso de la fuerza, en caso necesario, como el último recurso,

- 2) Urge que sean adoptadas las medidas necesarias para el inmediato retiro y evacuación del Congo de todo el personal militar y paramilitar belga y extranjero, así como de todos los consejeros políticos que no se encuentren bajo la autoridad de la ONU, así como de los mercenarios;
- 3) Decide que se lleve a cabo una investigación inmediata e imparcial para determinar las circunstancias de la muerte del Sr. Lumumba y sus colegas y para que los responsables de estos crímenes sean castigados".⁴⁰

El 27 de febrero el Presidente Kasavubu, en una transmisión radiofónica, acusó a la ONU de traición y convocó al Sr. Tshombé para unirse a él contra un peligro común. Una serie de ataques contra la ONU por parte de las fuerzas de la ANC, ocurrieron entre el 3 y el 5 de marzo

Las medidas de Naciones Unidas continuaron con el objeto de asegurar el retiro del personal militar y paramilitar belga y extranjero, así como de consejeros políticos y mercenarios. El 17 de abril los representantes del Congo y de las Naciones Unidas firmaron un acuerdo sobre los principios generales relativos a la implementación de la resolución del 21 de febrero. Asimismo, en su decimoquinta sesión del 7 de marzo, la Asamblea General retomó la situación discutiendo dos problemas centrales: el primero fue asegurar el cumplimiento de la resolución del 21 de febrero y el segundo promover la unidad política del Congo, sin la cual los esfuerzos de la ONU serían en gran medida inútiles.

El problema de la unidad política, de lograr una reconciliación entre los líderes políticos del Congo, fue considerado por la Asamblea como aquél en que podría ser más útil su intervención. *La solución de las dificultades constitucionales internas se mantuvo de esta forma como una condición esencial para una operación exitosa de la ONU* aunque, de hecho, dicha solución estaba muy lejos de lograrse. Una conferencia en Coquilhatville del 23 de abril al 28 de mayo de 1961 abogaba por la reorganización del gobierno sobre una base federal, pero esta propuesta encontró la oposición del Sr. Tshombé quien por dicho motivo fue detenido por las autoridades de Leopoldville. Los buenos oficios del representante del Secretario General ayudaron en la concertación de una junta de delegaciones, tanto de Leopoldville como de Stanleyville, el 13 de junio en los cuarteles generales de la ONU en Leopoldville y de la misma siguió un acuerdo para convocar al parlamento en la Universidad de Louvanium el 19 de junio, la cual sería "neutralizada" por la ONU para dicho propósito. De esta reunión del parlamento en julio y agosto, surgió un

⁴⁰ *Ibidem*, p. 165

gobierno de unidad nacional y reconciliación política bajo el Sr. Adoula; a pesar de ello la secesión de Katanga seguía siendo un hecho. El Secretario General, el 13 de agosto, escribió al Primer Ministro Adoula confirmando que la ONU trataría con su administración como gobierno central y proveería ayuda y asistencia exclusivamente al mismo, de esta forma la ONU tendría en adelante un gobierno "legal" con el cual sostener negociaciones.

El problema de Katanga continuó siendo el más grave y en septiembre la resistencia opuesta a la ONU en su tarea de aprehender y evacuar a los elementos extranjeros, tarea asumida sobre la base del párrafo A-2 de la resolución del 21 de febrero del Consejo, se vio incrementada y el 13 de septiembre ocurrió una acción militar importante entre las tropas de la ONU y de Katanga en Elisabethville que pronto se extendió a Jadotville, Kamina y otras áreas. Fue durante su vuelo al aeropuerto de Ndola en Rodesia del Norte, con el propósito de negociar un cese al fuego con el Sr. Tshombé, que el ilustre Secretario General Dag Hammarskjöld encontró la muerte en un accidente aéreo, el 17 de septiembre de 1961. El 20 de septiembre, el jefe de las operaciones civiles de la ONU, Sr. Khiari, negoció un cese al fuego provisional. Un reinicio de hostilidades, esta vez entre las fuerzas de Katanga y del gobierno central hacia fines de octubre fue considerada por el comando de Naciones Unidas como una violación al acuerdo de cese al fuego y a principios de noviembre ocurrieron actos de desorden y ataques en contra de las fuerzas de Naciones Unidas por unidades amotinadas del ejército nacional.

El 24 de noviembre, el Consejo de Seguridad adoptó una importante resolución en los términos siguientes:

"El Consejo de Seguridad, ...

- 1) Desaprueba rotundamente las actividades secesionistas llevadas a cabo ilegalmente por la administración provincial de Katanga, *con la ayuda de fuentes externas y operada por mercenarios extranjeros,*
- 2) Desaprueba aún más la acción armada en contra de las fuerzas de Naciones Unidas y del personal,
- 3) Insiste en que tales actividades deben cesar en lo futuro;
- 4) Autoriza al Secretario General a tomar acción vigorosa, incluyendo el uso de las medidas de fuerza que se requieran, de ser necesario, para la inmediata aprehensión, detención y/o deportación de todo el personal militar y paramilitar extranjero;
- 5) Solicita además al Secretario General que tome todas las medidas necesarias para evitar el ingreso o regreso de dichos elementos bajo cualquier modalidad y también de armas, equipo u otro material con que se pretendan apoyar tales actividades;
- 6) Solicita a todos los Estados abstenerse de proveer armas, equipo y otro material que pudiera ser utilizado para propósitos bélicos;

7) Declara que todas las actividades secesionistas en contra de la República del Congo son contrarias a la Ley Fundamental y las decisiones del Consejo de Seguridad y específicamente exige que tales actividades que en este momento tienen lugar en Katanga cesen para el futuro".⁴¹

Las partes cruciales de esta resolución son, desde luego, los párrafos cuatro y cinco, que autorizan al Secretario General a usar un grado de fuerza que rebasa los límites de la defensa propia e implica acción positiva. Esta resolución fue considerada de hecho por las autoridades de Katanga como una decisión de emprender una guerra contra esta Provincia.

A través de los buenos oficios de los Estados Unidos de América y las Naciones Unidas, se pudo lograr una reconciliación entre el Sr. Tshombé y el Primer Ministro Adoula, que resultó en una declaración del Sr. Tshombé del 21 de diciembre en Kitona aceptando la Ley Fundamental, reconociendo la indisoluble unidad de la República y la autoridad del gobierno central, reconociendo al Presidente Kasavubu como Jefe de Estado y accediendo a colocar a la gendarmería de Katanga bajo su autoridad y dando su anuencia a la participación de Katanga en la comisión constitucional que debía reunirse en Leopoldville el 3 de enero, así como en el parlamento nacional.

Al mismo tiempo, las Naciones Unidas y el Sr. Tshombé acordaron nuevas medidas para llevar a cabo la expulsión de mercenarios.

Durante los días 24 a 28 de diciembre, sin embargo, se reanudaron los combates en contra de las posiciones de la ONUC en Elisabethville y la gendarmería bloqueó algunos caminos, todos los intentos por lograr un acuerdo de cese al fuego con el Sr. Tshombé fallaron y el 29 de diciembre este líder emitió una declaración en que amenazaba a la ONU con oponer la máxima resistencia a las Fuerzas de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas emprendieron entonces una acción para restaurar la seguridad de la ONUC, expulsando a la gendarmería y reafirmando la libertad de movimiento de las fuerzas, levantando los bloqueos de los caminos. Esta operación fue posteriormente descrita por el Secretario General como "muy exitosa" y, de hecho, el 14 de enero de 1963, el Sr. Tshombé declaró que estaba listo para proclamar el fin de la secesión de Katanga, así como para dar amplia libertad de movimiento a la ONU y cooperar con sus fuerzas. Con esta operación terminó la secesión *de facto* de la Provincia de Katanga, aunque no fue sino hasta el 25 de junio de 1963 que el parlamento congolés "abolió" por ley a Katanga como una provincia independiente y la integró como una nueva provincia, llamada Katanga del Este.

II. 1. B Fundamento constitucional de las resoluciones adoptadas.

⁴¹ *Ibidem*, pp. 170-71

Las resoluciones relativas a la operación de la ONUC emanaron de dos órganos diferentes, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. El problema se dificulta porque ninguno de estos órganos invocó artículos específicos de la Carta bajo los cuales adoptaron sus resoluciones.

La creación o establecimiento de la ONUC fue realizada por el Secretario General bajo la autorización expresa del Consejo de Seguridad. Así lo estableció la resolución del 14 de julio de 1960.

Según el punto de vista de un autor, Schachter, esta decisión fue tomada bajo el Capítulo VII de la Carta y, más específicamente, bajo el artículo 40 de dicha Carta. Los cables iniciales emitidos por el gobierno congolés que se referían a agresión externa que constituye "una amenaza a la paz internacional", la decisión del Secretario General de convocar una reunión inmediata del Consejo de Seguridad bajo el artículo 99 de la Carta, todo ello indicaba que había una aceptación general de que el Consejo enfrentaba una "situación Capítulo VII", es decir, una amenaza o rompimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Secretario General, en su primer reporte del 18 de julio, se refirió a "una amenaza a la paz y la seguridad que amerita la intervención de Naciones Unidas sobre la base de la solicitud expresa del gobierno de la República del Congo".

Asimismo, las referencias a los artículos 25 y 49 de la Carta que se encuentran en las declaraciones del Secretario General y en la resolución del Consejo del 9 de agosto de 1960, indican igualmente que se estaban tomando decisiones obligatorias y, por lo tanto, que el Capítulo VII era aplicable a esta situación. La Corte Internacional de Justicia, en su opinión del 20 de julio de 1962, declaró: "La resolución del 14 de julio de 1960 (...) fue claramente adoptada con vista a mantener la paz y la seguridad internacionales".

Sin embargo, aún queda por determinar el artículo específico, dentro del Capítulo VII, que dio origen a la ONUC. Con toda certeza, la Fuerza no fue creada bajo el artículo 42. El propio Secretario General enfatizó que la acción de ONUC no fue fundamentada en los artículos 41 y 42. En realidad, es sólo en relación a la autorización del uso de la fuerza contenida en la resolución del 21 de febrero, que pudiera pensarse que el fundamento constitucional de la ONUC cambió al artículo 42. Sin embargo, contra esta afirmación podría argumentarse que la autorización para usar la fuerza estaba limitada a prevenir una guerra civil y a la expulsión de mercenarios. Además, el Secretario General negó en todo tiempo que se hubieran autorizado medidas bajo el artículo 42.

De este modo, es casi inevitable llegar a la conclusión de que la creación de la ONUC encuentra su fundamento constitucional en el artículo 40 de la Carta e implícitamente en el artículo 39, por encontrarse una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Asimismo, puede válidamente invocarse el artículo 29, que faculta al Consejo a establecer órganos subsidiarios.

La conclusión a la cual llega Derek W. Bowett en su texto "United Nations Forces: a legal study of United Nations practice", del cual he tomado gran parte de la información contenida en este capítulo, es la siguiente:

"Nuestra conclusión es, por lo tanto, que el establecimiento de ONUC fue por resolución del Consejo de Seguridad, para lograr el propósito general de la Organización establecido en el artículo 1, párrafo 1, en cumplimiento de la "responsabilidad primaria del Consejo en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", otorgada por el artículo 24; y que, habiendo hecho una determinación implícita bajo el artículo 39, el Consejo actuó bajo el Capítulo VII de la Carta para establecer una Fuerza de Naciones Unidas con el propósito de supervisar y hacer cumplir las medidas provisionales ordenadas bajo el artículo 40 y con otros propósitos acordes con los poderes generales del Consejo bajo el artículo 39. Actuando de esta forma, el Consejo utilizó además sus poderes bajo el artículo 98 para servirse del Secretario General como su agente".⁴²

Para concluir el análisis de esta interesante e importante cuestión, resta decir que los artículos y disposiciones de la Carta, en los cuales debe encontrarse el fundamento constitucional de la ONUC, en ninguna parte hacen referencia al consentimiento del Estado "anfitrión" (el Congo) respecto a la presencia de la Fuerza en su territorio.

En cuanto a las instrucciones dadas por el Consejo de Seguridad a los Estados miembros, primero encontramos aquellas que están dirigidas específicamente a Bélgica solicitando el retiro de sus tropas y en cuanto a las mismas, su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 40 de la Carta.

En cuanto a las instrucciones dadas a todos los Estados miembros, resultan aplicables los artículos 25 y 49. Con respecto a los Estados no miembros de la Organización, ésta tiene la facultad general del artículo 2, párrafo 6, de la Carta y, además, cuando actúa bajo los artículos 39 y 40 no está limitada su actuación respecto sólo a Estados miembros.

Las instrucciones a los Estados miembros fueron en todo momento obligatorias, al referirse a los artículos 25 y 49. Las diferentes solicitudes y mandatos podrían considerarse como recomendaciones previstas por el artículo 39 o incluso como "medidas que deban emplearse para llevar a cabo sus decisiones", bajo el artículo 41; incluso el artículo 2, párrafo 5, puede servir como fundamento en relación a los Estados miembros.

También las instrucciones dadas a entidades no estatales, tales como las facciones secesionistas de Katanga, encuentran su fundamento en los artículos 25 y 49 de la Carta y,

⁴² Bowett, p. 180

desde luego, en las resoluciones del Consejo de Seguridad del 9 de agosto de 1960 y de 21 de febrero de 1961.

En cuanto a las resoluciones de la Asamblea General, éstas fueron en su mayor parte en la forma de apoyos al Consejo de Seguridad y al Secretario General y no se refieren a la creación de la Fuerza; todas ellas fueron "solicitudes", "llamados" a Bélgica para cumplir con la voluntad del Consejo y la Asamblea y a los Estados para abstenerse de dar ayuda unilateral. Estas resoluciones no eran por sí mismas obligatorias, ya que en términos estrictos, la Asamblea no puede adoptar decisiones obligatorias para los Estados.

El fundamento constitucional para que la Asamblea pueda emitir resoluciones se encuentra en los artículos 10, 11 y 14 de la Carta.

11. 1. C El papel del Secretario General en la ONU.

Antes de analizar el papel que tuvo el Secretario General Hammarskjöld específicamente en las operaciones de la ONU, resulta interesante hacer mención de los *principios generales que él mismo definió como los que debían regular la actuación del Secretario General*:

"...El Secretario General debe utilizar su puesto y, de hecho, la maquinaria de la Organización a su máxima capacidad y en el mayor grado permitido por la circunstancia práctica (...), debe esperarse que [el Secretario General] actúe sin un lineamiento específico, si esto le parece necesario para contribuir a llenar cualquier laguna que pudiera existir en los sistemas que la Carta y la diplomacia tradicional proveen para salvaguardar la paz y la seguridad".⁴³

El papel trascendental del Secretario General en la Fuerza de Naciones Unidas en el Congo ha sido "resumido" en la frase "Déjenselo a Dag". En efecto, el Secretario General Dag Hammarskjöld tuvo un papel fundamental en la interpretación e implementación de los términos, bastante amplios y ambiguos, de la resolución del 14 de julio de 1960 y esto lo hizo formulando los *principios que él consideraba aplicables a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU* y que había formulado con respecto a la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF) que operó en el Sinaí (Egipto) y en la Franja de Gaza.

Estos principios, que se aplicaron en la ONU y que estaban basados en la experiencia de la UNEF, son los siguientes:

- 1) **Las Naciones Unidas tienen el control exclusivo de la Fuerza;**
- 2) **La Fuerza se compondrá con la ayuda de las naciones africanas, pero tendrán el elemento de universalidad que es esencial en toda operación de las Naciones Unidas;**

⁴³ Citrin. *op. cit.*, p. 15

- 3) La prohibición de toda injerencia en los asuntos internos del Estado anfitrión, el principio de no intervención en asuntos internos;
- 4) La limitación de que la Fuerza debe actuar sólo en autodefensa, no tomar la iniciativa en ningún ataque armado;
- 5) La libertad de movimiento de la Fuerza.

Es importante hacer especial referencia al principio enunciado en el inciso 3 anterior, el de no intervención en asuntos internos. La aplicación de este principio ocasionó serios problemas para el Secretario General, tanto con las autoridades del Congo como con la Unión Soviética, al grado que este último país exigió su renuncia.

En vista de lo anterior, el Secretario General solicitó al Consejo que aclarara el mandato. Cuando el Primer Ministro Patricio Lumumba se opuso a la afirmación del Secretario General de que la ONU no estaba facultada para ser utilizada para entrar a Katanga y terminar la secesión por la fuerza, este solicitó al Consejo que confirmara su interpretación. Esto, desgraciadamente, no ocurrió en la forma de alguna resolución aunque nueve de los once miembros del Consejo apoyaban la interpretación del Sr. Hammarskjöld. Lo anterior dejó al Secretario General sin otra opción más que dirigirse a la Asamblea General y aclarar la situación. Por lo interesante de dicha declaración, considero pertinente reproducirla a continuación:

"Algunas veces tengo la impresión de que la operación en el Congo es considerada como si estuviera en las manos del Secretario General, como si fuera algo distinto a las Naciones Unidas. No señores: ésta es su operación. A ustedes les compete decidir qué debe hacerse. Como agente de la Organización, agradezco cualquier consejo positivo, pero si no se me da tal consejo como ocurrió en el Consejo de Seguridad el 21 de agosto, cuando mi forma de actuación fue puesta en duda desde el exterior, entonces no tengo otra opción más que seguir mi propia convicción, guiado por los principios a los que me acabo de referir".⁴⁴

El Sr. Hammarskjöld entonces estableció, como lo había hecho ya en el caso de la UNEF, un Comité Asesor que se encargó de aconsejarlo y darle ciertos lineamientos en la operación en diversas materias, como por ejemplo en el procedimiento de investigación de la muerte de Lumumba.

II. 1. D Las funciones de la ONU.

Este constituye desde luego el apartado más importante en nuestro estudio de la ONU. Las principales funciones que abarcó el mandato dado por el Consejo de Seguridad a la ONU son las siguientes:

⁴⁴ Bowett, p. 184

I. Mantener la integridad territorial y la independencia política de la República del Congo.

Inicialmente, la amenaza a la paz y la seguridad internacionales se consideró que resultaba de la intervención belga en el Congo e indirectamente de la posibilidad de que otros Estados pudieran también intervenir. De esta forma, la resolución inicial del 14 de julio de 1960 solicitaba a Bélgica retirar sus tropas y la necesidad de restablecer los instrumentos de gobierno que permitieran el mantenimiento del orden. El Secretario General declaró: "Fue el colapso de esos instrumentos lo que creó una situación cuyas consecuencias representaban una amenaza a la paz y seguridad, justificando la intervención de las Naciones Unidas sobre la base de la solicitud expresa del gobierno de la República del Congo".

También resultaba claro que al referirse a "la República del Congo", el Consejo de Seguridad se refería a la totalidad del Congo, incluyendo a Katanga y esto lo hizo explícito en la resolución del 9 de agosto de 1960. Además, esta función relativa al mantenimiento de la integridad del Congo implica la consideración de la unidad territorial de dicho país y la oposición a cualquier movimiento de secesión emprendido por las provincias integrantes. Este concepto será ampliado en el siguiente apartado, relativo a la función de prevenir una guerra civil.

Toda vez que la intervención belga se había debido al colapso del Derecho y el orden internos, como consecuencia del motín de la Fuerza Pública, se concluye que el mantenimiento del orden interno era una condición esencial para el retiro belga y para el cumplimiento exitoso del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esta relación entre el mantenimiento del orden interno para asegurar el mantenimiento de la paz internacional es por demás interesante en este caso y en el futuro de las operaciones de la paz de la ONU, la cual tendrá que hacer frente a conflictos serios dentro de las fronteras de un país.

II. Evitar una guerra civil en el Congo.

Es importante anotar que cuando la ONU fue establecida, de conformidad con la resolución del 14 de julio de 1960, no había una guerra civil en el Congo; el mantenimiento del Derecho y el orden internos y la eliminación del desorden ocasionado por las fuerzas amotinadas del ANC son funciones que tienen un grado muy diferente de importancia respecto a la prevención de una guerra civil.

En principio, las Naciones Unidas no tienen facultad para intervenir en una guerra civil dentro de un Estado y se piensa que esta regla debe observarse incluso cuando las autoridades reconocidas como legítimas hacen una solicitud de ayuda a la Organización. Sin

embargo, la ONUC en ningún momento estuvo autorizada específicamente para ayudar al gobierno central en ese sentido; de ahí la posición del Secretario General en el sentido de rehusarse a aceptar la petición del Sr. Lumumba para que la ONUC fuera utilizada para evitar la secesión de Katanga en agosto de 1960. El Secretario General había declarado que la operación no estaría facultada para tomar cualquier acción que la convirtiera en parte de conflictos internos en el país, fueran estos constitucionales o de otro tipo.

En consecuencia, se estableció que la ONUC no podría ser utilizada en representación del gobierno central para obligar al gobierno provincial a seguir una línea específica de acción.

Esta interpretación del Sr. Hammarskjöld, que representa la absoluta neutralidad de la Fuerza, fue atacada en el Consejo de Seguridad por la Unión Soviética y Polonia. Su protesta estaba enfocada no tanto contra el principio de no intervención en asuntos internos cuanto a la presunción del Secretario General de que éste era un conflicto interno. Estos países consideraban que la secesión de Katanga y su resistencia contra el gobierno central estaban apoyadas por Bélgica, lo que hacía que el conflicto dejara de ser un asunto de carácter solamente interno.

Sin embargo, a pesar de estas objeciones, el Consejo de Seguridad, en su resolución de 21 de febrero de 1961, no autorizó la intervención en contra de los secesionistas. Éste sólo autorizó el uso de la fuerza para la prevención de una guerra civil a través de ceses al fuego, suspensión de operaciones militares y la prevención de enfrentamientos. Incluso la resolución del 24 de noviembre, a pesar de su oposición contra la pretensión catanguesa de formar un Estado independiente y de declarar ilegales las actividades secesionistas, no autorizó la iniciativa militar contra las fuerzas rebeldes. Las acciones militares que de hecho se dieron contra las fuerzas rebeldes de Katanga en agosto y septiembre de 1961, así como diciembre y enero de 1963, tenían por objeto aprehender a los mercenarios, asegurar la libertad de movimiento y tomar medidas en defensa propia.

III. Ayudar al gobierno central en el restablecimiento y mantenimiento del Derecho y el orden.

Esta función, implícita en la primera resolución del 14 de julio, se hizo explícita en la resolución del 22 de julio que consideraba que el total restablecimiento del Derecho y el orden en la República del Congo contribuiría al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Las medidas tomadas por la ONUC para desarrollar esta función consistieron en la protección de la vida y la propiedad contra la violencia ilegal; el desarme de los elementos cuyas actividades amenazaban el Derecho y el orden internos y la ayuda en la reorganización del Gobierno Nacional Congolés.

Esta protección fue ofrecida a todas las personas en peligro por la violencia interna, sin discriminación; de ahí que líderes políticos, incluyendo a Lumumba, disfrutaron ocasionalmente la protección de Naciones Unidas, frecuentemente en la forma de "asilo" en locales protegidos.

En relación con este punto es importante aclarar que en general no es función de las Naciones Unidas proveer fuerzas de seguridad internas a un país. La adopción de esta función en el caso del Congo se explica por el hecho de que el mantenimiento del orden interno se convirtió en una función necesaria para que las Naciones Unidas pudieran operar en condiciones que permitiesen la eliminación de la amenaza a la paz internacional y para eliminar, asimismo, cualquier justificación de intervención por potencias externas.

IV. Asegurar el retiro inmediato y la evacuación de la República del Congo de todo el personal militar, paramilitar y consejero extranjero que no esté bajo el comando de las Naciones Unidas y el retiro de los mercenarios.

Inicialmente, el Consejo de Seguridad había puesto el énfasis en el retiro de tropas belgas y de hecho, las resoluciones del 14 de julio, 22 de julio y 9 de agosto de 1960, se referían casi exclusivamente a la presencia "oficial" belga. A principios de septiembre era claro que en tanto que este objetivo particular muy probablemente se iba a alcanzar relativamente pronto, una presencia "no oficial" había aparecido en la forma de oficiales belgas y extranjeros vinculados con la gendarmería catanguesa. En octubre una presencia similar había sido observada en los departamentos políticos y administrativos de gobierno, tanto central como secesionista, en detrimento de la poca cooperación que existía con las Naciones Unidas. El refuerzo de las fuerzas militares secesionistas con mercenarios no belgas también era evidente.

Con la resolución del 24 de noviembre de 1961, se autorizó expresamente a la ONUC para que utilizara la fuerza, cuando todos los demás medios hubieren fracasado, para la detención y deportación de tales elementos extranjeros. De esta forma, en agosto, se llevó a cabo la operación "Rumpunch", para arrestar a los mercenarios de Elisabethville.

II. 1. E Las restricciones a la ONUC e inherentes en el principio de no intervención y el principio de que la ONUC actuaría sólo en defensa propia.

I. El principio de no intervención.

El acierto de aplicar este principio en el caso de la ONUC resulta indudable. También resulta comprensible que el Secretario General lo considerara aplicable en el caso del Congo. Sin embargo, resulta menos comprensible el mantenimiento continuo de dicho principio cuando se enfrentan movimientos secesionistas apoyados por terceros países. El punto de vista del Secretario General era que, toda vez que no se había autorizado ninguna acción coercitiva, la disposición del artículo 2, párrafo 7, de la Carta era aplicable y por lo tanto se tenía que

aplicar la limitación de jurisdicción interna sobre la facultad de la operación, obligándose la ONU a mantener una política de no intervención.

Como ya hemos señalado, muchos Estados miembros no consideraban que los movimientos secesionistas tuvieran un carácter enteramente interno, ya que la evidencia de que éstos tenían apoyo por fuentes externas era muy clara. De esta forma, hay una considerable duda respecto de si, en una situación en que existe una amenaza a la paz internacional, se justifica la aplicación general de la limitación de las facultades de las Naciones Unidas. Una amenaza a la paz internacional nunca puede, por definición, ser un asunto exclusivamente interno. Hay sin embargo, dos diferentes contextos en los cuales la idoneidad del principio de no intervención debe ser juzgada. El primero es en relación a los movimientos secesionistas, particularmente los de Katanga; el segundo es el de la lucha por el poder político dentro del gobierno central.

Las consecuencias de este principio en relación con la secesión de Katanga fueron asentadas por el Secretario General en su memorándum relativo a la implementación del párrafo IV de la resolución del 9 de agosto. Su interpretación fue, como lo hemos indicado, fuertemente criticada por Lumumba y llevó al Secretario General a solicitar que se aclarara su mandato por el Consejo de Seguridad.

El principio básico de que las Naciones Unidas no tienen derecho a intervenir en una guerra civil, que no constituya por sí misma una amenaza a la paz y seguridad internacionales, es indudablemente correcto. No es competencia de las Naciones Unidas imponer a un pueblo el tipo de gobierno que considere debe tener.

Sin embargo, dado que hubo serias dudas sobre hasta qué punto los movimientos secesionistas podían ser considerados como la expresión genuina y libre de la voluntad del pueblo de Katanga,⁴⁵ en virtud de que había una abundante evidencia de apoyo para la secesión por parte de elementos e intereses extranjeros (las fuerzas belgas en junio de 1960 desarmaron e hicieron regresar a sus tribus a las secciones de la Fuerza Pública de Katanga leales al gobierno central y opuestas a la secesión), y dado que la situación contenía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, el principio que implicaba la absoluta neutralidad de las Naciones Unidas resultaba poco idóneo para la situación.

Se ha criticado mucho al Secretario General Hammarskjöld por su tenacidad en el mantenimiento del principio que venimos comentando. Sin embargo, era el Consejo de Seguridad quien tenía que haber tomado una decisión en relación con el mismo. El Consejo no tomó tal decisión debido quizás al hecho de que los intereses económicos de algunos

⁴⁵ La política secesionista del Partido CONAKAT de Tshombé no había sido puesta a consideración del electorado en las elecciones de mayo de 1960.

Estados se habrían beneficiado con la secesión de Katanga,⁴⁶ así como al temor de que una política de Naciones Unidas demasiado estricta habría creado un precedente que en el futuro permitiría a las Naciones Unidas intervenir en los asuntos domésticos de un Estado y en gran parte a que el problema del Congo se vio envuelto en los conflictos entre el Este y el Oeste, ya que ambas partes intentaron asegurar que las autoridades congoleesas implantaran gobiernos "comunistas" o "capitalistas".

En relación con la lucha por el poder dentro del gobierno central, es indudable que el principio de no intervención debía observarse. La imparcialidad estricta con respecto a los participantes, principalmente Kasavubu y Lumumba, era esencial para la ONUC.

II. La restricción de la ONUC a actuar en defensa propia.

El principio consiste en que las tropas pertenecientes a la ONUC nunca podrían tomar la iniciativa en el uso de la fuerza armada, sino que estarían facultadas únicamente a repeler con la fuerza cualquier ataque armado, incluyendo intentos de uso de la fuerza para obligarlas a abandonar las posiciones que hubieran ocupado bajo las órdenes de su comandante.

Estas instrucciones le fueron dadas a todo miembro de la ONUC a su llegada en el Congo y se consideraba que dicho principio impediría la entrada a Katanga por la fuerza, como corolario del principio de no intervención.

Sin embargo, la resolución del 21 de febrero de 1961, en el sentido de incluir un mandato para el uso de la fuerza para prevenir la guerra civil, incluyendo acuerdos de cese al fuego, nos lleva a la conclusión de que el Consejo de Seguridad abandonó la aplicación estricta del principio de defensa propia.

La resolución del 24 de noviembre, que contemplaba y autorizaba el uso de la fuerza para la expulsión de mercenarios y otro tipo de personal, también significó un abandono de la limitación que nos ocupa.

Finalmente, es necesario señalar que el acuerdo entre el Consejo de Seguridad y la República del Congo establecía que la Fuerza de Naciones Unidas en el Congo tendrían el

•

⁴⁶ La empresa minera belga, Union Minière du Haute Katanga, en ese momento la productora más grande de cobalto en el mundo y la tercera productora de cobre, era la entidad más importante de la economía congoleesa—aportando más del cincuenta por ciento de los recursos naturales del Congo. Los accionistas de la Union Minière en 1960 incluían a empresas de la Gran Bretaña, Bélgica y Francia. La empresa británica Tanganyika Concessions era además propietaria de el Benguela Railway, ferrocarriles que transportaban el veinte por ciento de la producción minera de Katanga. El futuro de todas estas corporaciones se habría beneficiado con la independencia de Katanga y la instauración de un gobierno procapitalista. (Ver Bowett, *op. cit.*, p. 199). La empresa Union Minière fue eventualmente nacionalizada y hoy opera bajo el nombre Gecamines, teniendo todavía gran importancia para la economía de Zaire.

derecho de acceder y trasladarse por todas las partes del territorio del país en cumplimiento de sus funciones.

De esta forma, era incuestionable el derecho que la ONUC tenía para acceder al territorio de Katanga y en caso de que fuera obstruido tal acceso, la ONUC podía afirmar su libertad de movimiento recurriendo a la defensa propia contra tales acciones hostiles. Esto no habría significado el abandono del principio de que la ONUC no podía tomar la iniciativa militar.

De hecho, fue muy frecuente en el desarrollo de la operación el que se le negara a la ONUC la libertad de movimiento a la que tenía derecho. Uno de los incidentes más serios se produjo con el ataque contra posiciones de la ONUC en el Puerto de Matadi por parte de fuerzas del ANC, obligando al contingente de Sudán a retirarse el 5 de marzo de 1961. El Secretario General invocó el compromiso de libertad de movimiento adquirido en el Acuerdo Base, así como la resolución del Consejo del 9 de agosto.

U Thant, Secretario General sucesor de Hammarskjöld, reforzó el concepto de que el derecho de libertad de movimiento y el de autodefensa están íntimamente vinculados, por lo que el impedimento del primero da origen a la aplicación del segundo. De esta forma, la ONUC pudo usar la fuerza cuando su libertad de movimiento se encontró con oposición armada.

II. 1. F Relaciones entre las Naciones Unidas y los Estados participantes en la ONUC.

I. Composición de la ONUC.

El Secretario General tenía la facultad de elegir a los Estados cuya contribución sería deseable para formar la ONUC. Los contingentes de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad serían excluidos.

Se decidió que la ONUC se estructuraría con base en un núcleo de unidades militares de Estados africanos, aunque se mantendría el carácter universal de toda operación de la ONU. Contingentes de Asia (India, Pakistán, Malaya, Indonesia), Europa (Austria, Irlanda, Italia, Holanda, Suecia), Sudamérica (Brasil) e incluso Norteamérica (Canadá), fueron utilizados en diversas etapas.

II. Retiro de contingentes.

Cualquier Estado tenía el derecho de retirar a sus contingentes cuando quisiera.

III. Estructura de mando.

La autoridad principal de la ONUC fue el Secretario General quien, a su vez, llevó a cabo el mandato que le dieron los órganos competentes.

IV. Aplicabilidad del Derecho de guerra.

La disposición 43 de los lineamientos de la ONUC establecía que "La Fuerza observará los principios y el espíritu de las Convenciones internacionales generales aplicables a la conducta del personal militar".

Aunque era claro que la ONUC nunca asumió el carácter de fuerza beligerante en el Congo, resultaba obvio que las funciones asignadas a dicha operación involucraban un alto riesgo de actividad armada, razón por la que la disposición citada indica la intención de la ONUC de respetar las convenciones internacionales aplicables a personal militar involucrado en combate.

Las armas utilizadas por las Naciones Unidas en el curso de sus actividades basadas en las resoluciones del Consejo incluían aviones bombarderos, armas antitanques y antiaéreas, metralletas y armas pequeñas. Estas armas ocasionaron muertes tanto militares como civiles, principalmente en los enfrentamientos entre la gendarmería catanguesa y la ONUC.

Hubo numerosas ocasiones en que las Fuerzas de Naciones Unidas fueron acusadas de cometer actos contrarios a las leyes de la guerra establecidas en la Haya y en las Convenciones de Ginebra.⁴⁷

II.1.G El financiamiento de los gastos de la ONUC.

La Corte Internacional de Justicia, en una opinión consultiva aprobada por mayoría de votos, rechazó el argumento de que existía una distinción entre los presupuestos "administrativos" y "operacionales" de las Naciones Unidas, de tal forma que sólo los primeros se encontrarán sujetos a los dispuesto por el artículo 17, párrafo segundo, de la Carta. De igual manera, *la Corte rechazó el argumento soviético de que la autoridad presupuestaria de la Asamblea General o su poder para distribuir los gastos, no abarcaba las erogaciones que se causaran con motivo de operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sino que estos gastos debían acordados por el Consejo de Seguridad* en los Acuerdos de la Situación de las Fuerzas que deben celebrarse en términos del artículo 43 de la Carta. Para la Corte, la cuestión fundamental consistía en determinar si los gastos tenían relación con los propósitos de la Organización. Después de examinar a la ONUC conforme a ese criterio, la Corte sostuvo que la resolución del 14 de julio de 1960 fue adoptada con el fin de mantener la paz y seguridad internacionales y por lo tanto, la Asamblea General gozaba de facultades para distribuir las contribuciones estatales.

Asimismo, la Corte rechazó el argumento de que el Secretario General había utilizado a la ONUC en forma contraria a lo establecido en su mandato. De esta forma, la Corte llegó a la conclusión de que los gastos de la ONUC debían considerarse como "gastos

⁴⁷ Bowett, *op. cit.*, pp. 222-24

de la Organización” conforme a lo establecido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Carta. Sin embargo, toda vez que esta conclusión fue expresada por la Corte en la forma de una “opinión” y no de una “sentencia”, algunos países no se consideraron obligados legalmente a acatarla.

Por otra parte, la asignación y distribución de gastos se hizo conforme a la escala habitual de gastos, conforme a la resolución del 20 de diciembre de 1960, pero este sistema fue criticado desde el inicio. La Asamblea solicitó a Bélgica hacer una contribución más importante debido a su participación directa en el conflicto en el Congo. La Asamblea hizo solicitudes de contribuciones voluntarias, adicionales a las normales. Todas estas contribuciones debían depositarse en una cuenta especial para el Congo.⁴⁸

II. 2 EL CONFLICTO ENTRE INDIA Y PAQUISTÁN (EL PROBLEMA DE CACHEMIRA).

II. 2. A Descripción y análisis del conflicto.

Antes de analizar el conflicto entre la India y Paquistán por el territorio de Jammu y Cachemira, es importante reseñar la forma en que ambos Estados, India y Paquistán, surgieron como naciones independientes.

El 20 de febrero de 1947, el gobierno británico anunció su intención de transferir el poder que tenía sobre la India a más tardar en junio de 1948. Lord Mountbatten fue designado virrey y se le asignó la tarea de llevar a cabo la transferencia pacífica de la administración, ya fuera al gobierno de un Estado hindú unido o a dos gobiernos independientes de India y Paquistán. Mountbatten decidió que era imposible crear un gobierno unificado y el 3 de junio de 1947, el gobierno inglés hizo público un plan para dividir a la India. El 18 de julio de 1947, se aprobó el Acta de Independencia de la India, que establecía que el 15 de agosto del mismo año India y Paquistán se convertirían en dominios independientes. A la India deberían anexarse las provincias predominantemente hindúes y a Paquistán las provincias predominantemente musulmanas.⁴⁹

El origen de Cachemira está envuelto en el misterio. De acuerdo a la tradición, fue alguna vez un lago que posteriormente secó el sabio Kashyapa. Para honrarlo, se le nombró Kashyapmar, nombre que después se convirtió en Cachemira (Kashmir).

⁴⁸ *Ibidem*, pp. 251-54

⁴⁹ Higgins, Rosalyn, *United Nations Peacekeeping, 1946-1967, Documents and commentary II Asia*, Oxford University Press, Oxford, 1970, p. 315

En sus orígenes predominó el hinduismo, pero hacia el siglo III a.C., la religión budista comenzó a prevalecer. Hacia el siglo XIII, Cachemira tuvo también el influjo del Islam. Los gobernantes musulmanes construyeron mezquitas y jardines.

En 1947 Cachemira "accedió" a la India y existen ahora tres unidades culturales, Jammu, Cachemira y Ladakh, que componen el Estado de Jammu y Cachemira.

Cachemira tiene muchos lagos, el más popular de los cuales es el lago Dal. Su capital es la ciudad de Srinagar.⁵⁰

Cachemira es uno de los quinientos Principados cuya situación no fue determinada al concluir la Segunda Guerra Mundial, cuando el subcontinente asiático fue dividido en dos naciones independientes, India y Paquistán. La mayoría de estos Principados eligió sin dificultad entre anexarse a la India o a Paquistán, teniendo en cuenta la proximidad geográfica y la preponderancia de la población hindú o musulmana.

Cachemira fue el único de estos Estados que, además de la alternativa de anexarse a la India o a Paquistán, podría haber optado por convertirse en una nación independiente, toda vez que está próxima no sólo a la India y a Paquistán, sino también a Afganistán, el Tibet y la Unión Soviética. Cachemira tiene una población predominantemente musulmana. Pronto se convirtió en objeto de conflicto y en la escena de una lucha armada que el Consejo de Seguridad de la ONU ha tratado de resolver desde su mismo inicio.

En Cachemira la dinastía hindú, que después de 1840 gobernó a la población musulmana, nunca se identificó estrechamente con la población indígena. Su autoridad se debía al apoyo británico, basado en la premisa de que la alternativa representada por el gobierno Sheik habría traído peores consecuencias. De esta forma, la decisión de los gobernantes de adherirse a la India en 1947, no podía ser considerada como el reflejo del deseo nacional. El Sheik Mohamed Abdulah, musulmán, quien es el héroe nacional de Cachemira, estaba a cargo del gobierno al momento de la anexión a la India y apoyaba tal medida, pero *sostenía que la situación final dependería del resultado de un plebiscito* (este gobernante fue encarcelado por el régimen hindú cuando sus puntos de vista se alejaron de la posición del gobierno de la India). En realidad, la celebración de un plebiscito habría tenido poca importancia, en virtud de la apatía y la falta de experiencia política de los habitantes de Cachemira.

Existía también un factor que complicaba el problema de Cachemira, consistente en que muchas zonas de este Estado tienen diferentes antecedentes étnicos. La porción al este de Cachemira, parte de Ladakh, es budista y está controlada por la India (actualmente, la India controla dos terceras partes del territorio de Jammu y Cachemira y Paquistán la

⁵⁰ National Bank Trust, History of Kashmir, India, 1970, pp. 29-31

restante tercera parte). La porción al sur, Jammu y los territorios adjuntos, son en gran parte hindúes y están bajo el control de la India. La parte norte y una pequeña zona del oeste, ambas bajo el control de Paquistán, son predominantemente musulmanas. Asimismo, el valle de Cachemira, del cual la India tiene el control de las dos terceras partes, es la zona más rica del Estado, por lo que resultaría muy difícil la división de dicho valle, toda vez que ni la India ni Paquistán han consentido en que se lleve a cabo la mencionada división. Por otra parte, el antiguo Primer Ministro hindú, Nerhu, descendía de una influyente familia de Cachemira y, por lo tanto, era incapaz emocionalmente de permitir una solución consistente en dar una parte del valle a Paquistán. El gobierno hindú siempre ha mantenido que la decisión original del Maharajah Heri Singh de que Jammu y Cachemira se anexaran a la India fue legítima y justificaba la presencia de tropas hindúes en Cachemira. Por tal motivo, las fuerzas militares de Paquistán no tenían fundamento legal para encontrarse en su territorio. Al mismo tiempo, la India ha reconocido ocasionalmente que la situación definitiva de Cachemira debe ser decidida a través de un plebiscito.

Por su parte, Paquistán mostraba preocupación en el sentido de que un plebiscito celebrado bajo el gobierno del Sheik Mohammed Abdulah estaría viciado de parcialidad.

En este momento resulta conveniente citar los argumentos jurídicos más importantes que la India adujo para justificar la soberanía que tenía sobre el Estado de Jammu y Cachemira. Tales argumentos fueron expuestos por el Sr. Krishna Menon, Ministro de Defensa de la India en la década de los sesenta, el día 3 de mayo de 1962, en un discurso pronunciado ante el Consejo de Seguridad de la ONU.

En el discurso de referencia, el Sr. Menon mencionó: "Estamos reunidos aquí como resultado de una carta de fecha 11 de enero de 1962, enviada por el representante permanente de Paquistán al Presidente del Consejo de Seguridad, en la que se señala que el camino hacia un arreglo justo y amigable del conflicto ha fracasado. Pero nosotros (el gobierno de la India) hemos afirmado desde 1949 en adelante que no puede haber negociaciones sobre la cuestión de la soberanía. (...) Nosotros hemos hecho en muchas ocasiones recomendaciones sobre este "problema", así llamado, aunque Cachemira no es un problema sino una parte integral de la India y uno no llama a su país "un problema". (...) Tenemos dos agresores en Jammu y Cachemira, Paquistán y China (...), agresión que se prueba por el hecho de que Paquistán se ha anexionado ilegalmente este territorio bajo los términos de su Constitución".⁵¹

⁵¹ United Nations Security Council, Text of V.K. Krishna Menon's speeches in the Security Council on May 3 and May 4, 1962, United Nations, New York, 1962, pp. 1-3

Continúa diciendo el Ministro de Defensa hindú que "Quisiera llamar la atención del Consejo hacia una breve reseña de la historia de Cachemira (...), este no es un caso de una "tierra de nadie" en algún lugar, algún país que una de esas grandes potencias han encontrado y en la que han puesto una bandera o algo así y que esta "tierra de nadie" está siendo arrebatada entre dos pueblos. Esta no es la situación. Cachemira había sido siempre una parte de la India, tanto bajo lo que en Europa se llamaría "los días prehistóricos" como después. (...) En 1846, como resultado de la guerra anglo-sheik, Cachemira fue cedida a los ingleses quienes, a su vez, la otorgaron a Gulab Singh como muestra de consideración. Es allí donde comienza la Cachemira moderna. Por el Tratado de Lahore éstos lugares pasaron a los ingleses. (...) Inglaterra fue la autoridad gobernante en lo que entonces se llamaba la India Británica. (...) *La India moderna es un Estado sucesor de Inglaterra. Paquistán no lo es. Es un Estado resultado de partes de la India que no quisieron quedarse con el resto. Es un nuevo Estado, admitido a las Naciones Unidas como tal. Nosotros no fuimos admitidos como un nuevo Estado; nosotros ya estábamos aquí. La India ha adquirido todas las obligaciones, los activos y pasivos del gobierno británico. (Cachemira) es una parte integral de la India, históricamente, no sólo en los tiempos antiguos sino por virtud de la sucesión a Inglaterra*".⁵² [el énfasis es mío]

También afirmaba Menon que "Los ejércitos de la India están en Cachemira porque Cachemira es parte de ella. Los ejércitos de Paquistán están en la India porque son un ejército conquistador y agresor. (...) *La accesión del Estado de Jammu y Cachemira a la India, el 27 de octubre de 1947, fue final y absoluta* (...) El instrumento de accesión de Cachemira no contiene ninguna condición (...) En conclusión, nuestra posición es que la accesión a la India, que ha sido puesta en duda, es definitiva. No hay ninguna disposición en nuestra Constitución que permita la secesión de ningún Estado integrante".⁵³

Los ejércitos hindúes y paquistaníes que se han enfrentado en este conflicto tenían más cosas en común entre ellos mismos que las que sus miembros tenían con los ciudadanos de sus propios Estados. Ambos ejércitos habían originalmente formado un solo cuerpo y sus oficiales habían recibido su entrenamiento común en Inglaterra.

Estos y otros factores han determinado en gran medida el curso de acción de la ONU. Los problemas de observación de la paz, aunque difíciles, han sido mucho más sencillos que los consistentes en resolver los asuntos de controversia política. Con algunas excepciones, no existen en Cachemira ni fuerzas militares antagónicas ni poblaciones hostiles. Por tal motivo, las condiciones han sido favorables para mantener un armisticio. En

⁵² *Ibidem*. pp. 5-7

⁵³ *Ibidem*. pp. 8-12

consecuencia, los asuntos y la maquinaria de mantenimiento de la paz fueron separados desde un inicio de las funciones de mediación y buenos oficios.

El 1 de enero de 1948, el gobierno de la India presentó una denuncia formal ante el Consejo de Seguridad sobre una situación cuya continuación podía poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, consistente en que Paquistán estaba dando apoyo a los invasores que habían atacado a Jammu y Cachemira, territorios que la India consideraba que le pertenecían. El 20 de enero, el Consejo de Seguridad estableció una Comisión de Naciones Unidas para la India y Paquistán (UNCIP), compuesta por representantes de tres miembros de las Naciones Unidas, uno elegido por Paquistán, uno por la India y un tercero elegido por los Estados elegidos por India y Paquistán. India eligió a Checoslovaquia y Paquistán a Argentina. El Presidente del Consejo de Seguridad designó a los Estados Unidos de América como el tercer miembro, después de que Checoslovaquia y Argentina no habían podido llegar a un acuerdo.

La resolución del Consejo ordenó a la UNCIP trasladarse al lugar del conflicto tan pronto como fuera posible, con la doble función de investigar los hechos, con fundamento en el artículo 34 de la Carta y de ejercer una influencia mediadora que pudiera allanar las dificultades.

La UNCIP se dividió en dos grupos, de los cuales uno debía establecerse en la ciudad de Rawalpindi en Paquistán y el otro en la ciudad de Srinagar, capital de Jammu y Cachemira, en la zona bajo el control de la India.

Las actividades iniciales de la UNCIP estuvieron encaminadas a lograr un procedimiento para el restablecimiento de la paz y el orden, seguido de un plebiscito. Estos esfuerzos tuvieron como resultado una resolución aprobada el 21 de abril de 1948, por la que se incluyeron en la Comisión a Bélgica y Colombia y se hizo un llamado para el restablecimiento de la paz y el orden. Paquistán debía retirar del Estado de Jammu y Cachemira, a los ciudadanos paquistaníes que no tuvieran su residencia habitual en dicho territorio y que hubieran entrado al mismo con el propósito de combatir. También debía impedir cualquier invasión de dicho Estado por tales personas y cualquier ayuda material a quienes luchaban. La India debía reducir sus fuerzas en Cachemira y preparar la celebración de un plebiscito. Se incluyeron procedimientos detallados para la designación de un Administrador Plebiscitario. Se estableció que la Comisión del Consejo de Seguridad debería, al final del plebiscito, certificar ante el Consejo si el plebiscito había o no sido realmente libre e imparcial. Tanto la India como Paquistán rechazaron esta resolución, aunque se comprometieron a cooperar con la UNCIP.

El motivo por el que la India rechazó la resolución del 21 de abril fue que su gobierno consideraba que no expresaba con claridad las obligaciones de Paquistán y no

condenaba la agresión por parte de ese país. La India había sido presentada como coacusada. La resolución tampoco tomaba en cuenta la adhesión de Cachemira a la India y el deber de ese Estado de defender a Cachemira contra agresiones externas. Finalmente, la India se opuso a los poderes tan amplios que se le dieron al Administrador Plebiscitario.⁵⁴

Los eventos que llevaron a la instauración de la UNCIP fueron los siguientes: 1) conflictos religiosos, violencia y movimientos masivos de población inmediatamente después de la división del Estado de Jammu y Cachemira; 2) la invasión de las fronteras del sur y el este, así como de las afueras de Srinagar por tribus musulmanas; 3) ciudadanos de Paquistán que entraron a Cachemira para combatir y 4) el avance de tropas hindúes hacia Cachemira después de la adhesión de ese Estado a la India. Por lo tanto, la UNCIP sabía que su principal tarea sería convencer a las tribus paquistaníes a retirarse y posteriormente lograr también el retiro del ejército hindú.

Cuando la Comisión llegó al subcontinente el 7 de julio de 1948, estableció consultas en Karachi y Nueva Delhi y tuvo conocimiento por primera vez de que tropas regulares de Paquistán habían sido introducidas a Cachemira. Como resultado, la principal función de la UNCIP se convirtió en la mediación entre dos gobiernos. La Comisión adoptó una resolución solicitando un arreglo de tregua y cese al fuego y señaló que dicho acuerdo sería seguido por un plebiscito.

Poco después de la adopción de dicha resolución, la UNCIP se reunió en Ginebra y París para platicar con los representantes de la India y Paquistán, de lo cual resultó un acuerdo entre ambas partes para la celebración de un plebiscito. La India y Paquistán no encontraron motivo para la continuación de hostilidades y acordaron el cese al fuego en Cachemira a partir del 1 de enero de 1949. El 27 de julio de 1949 se estableció una línea de cese al fuego, por medio del Tratado de Karachi, que había sido auspiciado por el Subcomité de Tregua de la UNCIP.

El Consejo de Seguridad, el 30 de marzo de 1951, adoptó una resolución cuyo principal propósito era establecer nuevos procedimientos para el arreglo de la controversia. Sostenía que el Grupo de Observación Militar (UNMOGIP) debería continuar supervisando el cese al fuego en Cachemira. Las numerosas resoluciones que se han adoptado desde entonces han versado sobre los problemas de obtener una tregua y arreglar un plebiscito y han mantenido sin cambios a los procedimientos de mantenimiento de la paz. La UNMOGIP, al igual que en el caso de UNCIP, se establecería por seis meses en la ciudad de Rawalpindi y por otros seis meses en la ciudad de Srinagar.

⁵⁴ Higgins, *op. cit.*, p. 323

A su llegada a Cachemira, el 2 de enero de 1949, la UNCIP, bajo el comando del teniente general belga Maurice Delvoie—consejero militar—solicitó inmediatamente la designación de un número adecuado de observadores militares para permitir al Consejo Militar redactar reportes a la Comisión sobre la observancia del acuerdo de tregua y cese al fuego.

El Grupo de Observación Militar de Naciones Unidas (UNMOGIP) tenía la función de supervisar el acuerdo de cese al fuego, con fundamento y en los términos del Tratado de Karachi. Para llevar a cabo esta función, el Grupo tenía tres actividades: 1) investigación y arreglo de quejas sobre violaciones de cese al fuego, para lo cual la UNMOGIP podía hacer comparecer testigos siempre que no declararan bajo juramento; 2) información sobre las actividades de ambos ejércitos al Secretario General y 3) control de civiles.

En general, se estableció que el acuerdo de cese al fuego se violaba en cualquiera de los siguientes casos: 1) por cruzar la línea de cese al fuego; 2) por disparar y utilizar explosivos dentro de cinco millas desde la línea de cese al fuego sin previo aviso a los Observadores Militares; 3) por cercar o minar posiciones; 4) por reforzar posiciones defensivas ya existentes con tropas o reservas de tipo bélico; 5) por avanzar desde el exterior hacia el Estado de Jammu y Cachemira; 6) por volar sobre el territorio de la otra parte.⁵⁵

El acuerdo de desmilitarización establecía una zona desmilitarizada de quinientas yardas en cada lado de la línea de cese al fuego.

Hubo un incremento de incidentes armados entre 1954 y 1961 que fueron el resultado de la política de Krishna Menon, Ministro de Defensa de la India, de que la línea de cese al fuego debía convertirse en frontera internacional permanente. Aparentemente, él había concluido que ni un plebiscito ni un acuerdo internacional de división de Cachemira ni cualquier otra alternativa aseguraría el control hindú sobre el valle.

II. 2. B Fundamento constitucional de la UNCIP y la UNMOGIP.

La UNCIP fue establecida con fundamento en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas y, más específicamente, en el artículo 34, en lo relativo a sus facultades de investigación.

La resolución del 21 de abril de 1948, cuyo objeto era lograr el cese de hostilidades en Cachemira, y que permitía que la UNCIP estableciera un Grupo de Observadores en ese territorio, encuentra su fundamento en el artículo 40 de la Carta.

En consecuencia, el establecimiento de la UNMOGIP se fundamenta en el Capítulo VII de la Carta, relativa a la acción con respecto a amenazas a la paz, violaciones de la paz y

⁵⁵ Higgins, *op. cit.*, p. 340

actos de agresión. Desde luego que el Tratado de Karachi del 29 de julio de 1949 también sirve como fundamento a la creación de UNMOGIP.⁵⁶

II. 2. C Control político de la UNMOGIP.

La responsabilidad de la Operación estuvo a cargo del Consejo de Seguridad, quien recibía informes del Secretario General y éste a su vez era informado por el Observador Militar Principal.

El Consejo de Seguridad delegó su autoridad al Secretario General, quien estuvo facultado para nombrar al Observador Militar.⁵⁷

II. 2. D Composición de la Operación.

Esta responsabilidad ha estado a cargo del Secretario General con el consejo de su representante en el lugar. Los Observadores deben tener conocimiento del idioma inglés y estar entrenados para funciones de observación y mantenimiento de la paz.

En la crisis de 1965, el número de Observadores llegó a ser hasta de ciento dos. Al 31 de diciembre de 1996, participaban 45 observadores militares.

Durante la larga existencia de la UNMOGIP han contribuido contingentes de diversas naciones. El primer Grupo de Observadores enviados a Cachemira en 1950 se componía de ciudadanos de Bélgica, Canadá, Noruega, México y los Estados Unidos de América. En la actualidad, participan contingentes de Bélgica, Chile, Dinamarca, Finlandia, Italia, Corea, Suecia y Uruguay.

El primer Observador Militar Principal fue el Brigadier H. Angle de Canadá, quien ocupó ese cargo hasta su muerte en un accidente aéreo en julio de 1950. Fue reemplazado por el General R.H. Nimmo de Australia, quien fungió de noviembre de 1950 a enero de 1966. Desde esa fecha hasta julio de 1966 fue Observador el General J.H. Gauthier de Canadá. En julio de 1966 fue designado el General Luis Tassara de Chile.⁵⁸ Actualmente, el Observador Militar Principal de la operación es el General Mayor Alfonso Pessolano, de Italia.

En la evaluación final de la Operación de la ONU en Cachemira, debemos indicar que ésta es una de las instancias en que la maquinaria de observación o mantenimiento de la paz ha sido mucho más exitosa que la negociación de un arreglo político entre las partes. En efecto, la UNMOGIP ha logrado con mucho éxito mantener el cese al fuego en el área de quinientas yardas, tanto en el lado ocupado por Paquistán como en el ocupado por la India.

⁵⁶ *Ibidem*, pp. 349-50

⁵⁷ *Ibidem*, p. 352

⁵⁸ *Ibidem*, pp. 357-60

Sin embargo, este ambiente de relativa tranquilidad no ha contribuido a que las partes lleguen a un acuerdo de fondo para resolver el conflicto.

De hecho, David Wainhouse señala que su creencia es que la ausencia de enfrentamientos graves entre las partes en la línea de cese al fuego, ha sido la causa por la que ambas partes no han mostrado urgencia por alcanzar un acuerdo. En consecuencia, se pregunta si la ONU debería establecer un tiempo límite para que las partes alcancen un arreglo o si debería exigirse a las mismas absorber todo el costo de la operación, lo cual contribuiría a la celeridad en la conclusión del conflicto. Finalmente, debemos recordar que este conflicto continúa existiendo y que la misión de paz en Cachemira ha durado más que cualquiera otra con excepción de la de Palestina ⁵⁹

II.3 LOS CONFLICTOS DEL MEDIO ORIENTE.

• EL LÍBANO Y JORDANIA.

En 1958, se produjeron crisis en Líbano y Jordania que fueron traídas a la atención del Consejo de Seguridad. En ambos casos, los cargos fueron similares; se acusó a la República Árabe Unida de interferir en los asuntos internos de los Estados involucrados. El 21 y 22 de mayo de 1958, el gobierno del Líbano trajo a la atención del Consejo de la Liga Árabe y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas la lucha que existía en Líbano y acusó a la República Árabe Unida de inspirar, dirigir y auspiciar dicho conflicto. El gobierno libanés apeló al Consejo de Seguridad afirmando que la RAU, al intervenir en los asuntos internos del Líbano, estaba poniendo en peligro la paz. El 17 de julio, el representante jordano ante el Consejo de Seguridad declaró que por varios meses su país había sido objeto de hostilidad manifiesta por parte de la RAU. El representante de Jordania declaró que la agresión indirecta en contra del Líbano consistía en el intento de derrocar a las autoridades constitucionales y de crear un ambiente de subversión. La agresión consistía, pues, en el intento de fomentar una guerra civil en interés de la potencia extranjera (la RAU). ⁶⁰

II.3. A El Grupo de Observación de Naciones Unidas en el Líbano.

El gobierno del Líbano declaró que la intervención consistía en la infiltración de grupos armados de Siria hacia el Líbano, la destrucción de la vida y propiedad libanesas por dichos grupos, la participación de ciudadanos de la República Árabe Unida en actos de terrorismo y rebelión, la prohibición de armas a insurgentes y la operación de una violenta campaña de radio y prensa en la República Árabe Unida exhortando a huelgas, manifestaciones y un golpe de Estado en contra de las autoridades legítimas del Líbano.

⁵⁹ Wainhouse. *op. cit.*, pp. 357-63

⁶⁰ *Ibidem*, p. 293

El Consejo de Seguridad decidió posponer la evaluación del asunto mientras estuviera pendiente el resultado de las deliberaciones de la Liga de Estados Árabes, con la esperanza de que los propios árabes fueran capaces de solucionar sus problemas. Esta esperanza, sin embargo, no se cumplió. El Consejo de la Liga Árabe sostuvo cuatro sesiones, de las cuales resultó una resolución auspiciada por las delegaciones de Libia, Sudán, Arabia Saudita, Irak y Jordania, a las que posteriormente se unió Yemen. La parte operativa de la resolución contenía el párrafo siguiente:

"El Consejo decide:

1. Hacer todo lo que esté en su poder para poner fin a cualquier situación que pudiera resultar en un disturbio de la atmósfera de calma entre los Estados miembros;
2. Solicitar al gobierno del Líbano retirar la queja que ha presentado ante el Consejo de Seguridad;
3. Apelar a los diversos grupos libaneses para dar fin a los disturbios y tomar las medidas necesarias para solucionar los conflictos internos a través de medios pacíficos y constitucionales;
4. Enviar a un Comité elegido entre los miembros del Consejo con el fin de tranquilizar la situación y hacer efectiva la decisión del Consejo".⁶¹

La resolución era, como dichos instrumentos suelen ser, un compromiso. La delegación libanesa la aceptó y la República Árabe Unida no se opuso a ella. Sin embargo, para desilusión de las partes que trabajaron en la resolución, el gobierno libanés la rechazó. Las razones de esta decisión sólo pueden ser conjeturadas. El gobierno libanés no parecía estar seriamente interesado en resolver la crisis al nivel de la Liga Árabe. Tampoco tenía confianza en que la Liga, dominada por la RAU, sería capaz de resolver el conflicto. Lo que el gobierno libanés parecía querer era la internacionalización de la crisis. Los hombres que estaban al frente del gobierno tenían un resentimiento en contra de Nasser, su enemigo. Algunos creían que, al internacionalizar la crisis, estos hombres esperaban una intervención extranjera con la consecuente posibilidad de que Camille Chamou, el Presidente libanés y su administración, retuvieran la presidencia de la República, cuya Constitución prohibía que un presidente en el poder se sucediera a sí mismo.

Con el fracaso de la Liga Árabe para resolver el problema, el gobierno libanés ejerció presión sobre el caso en el Consejo de Seguridad de la ONU. El Ministro de Relaciones Exteriores del Líbano, Charles Malik, afirmó que la RAU estaba involucrada en una intervención ilegal y sin provocación en los asuntos del Líbano que tenían por objeto vulnerar su independencia. El Ministro argüía que la paz y la seguridad internacionales se

⁶¹ *Ibidem*, p. 374

El Consejo de Seguridad decidió posponer la evaluación del asunto mientras estuviera pendiente el resultado de las deliberaciones de la Liga de Estados Árabes, con la esperanza de que los propios árabes fueran capaces de solucionar sus problemas. Esta esperanza, sin embargo, no se cumplió. El Consejo de la Liga Árabe sostuvo cuatro sesiones, de las cuales resultó una resolución auspiciada por las delegaciones de Libia, Sudán, Arabia Saudita, Irak y Jordania, a las que posteriormente se unió Yemen. La parte operativa de la resolución contenía el párrafo siguiente:

"El Consejo decide:

1. Hacer todo lo que esté en su poder para poner fin a cualquier situación que pudiera resultar en un disturbio de la atmósfera de calma entre los Estados miembros;
2. Solicitar al gobierno del Líbano retirar la queja que ha presentado ante el Consejo de Seguridad;
3. Apelar a los diversos grupos libaneses para dar fin a los disturbios y tomar las medidas necesarias para solucionar los conflictos internos a través de medios pacíficos y constitucionales;
4. Enviar a un Comité elegido entre los miembros del Consejo con el fin de tranquilizar la situación y hacer efectiva la decisión del Consejo".⁶¹

La resolución era, como dichos instrumentos suelen ser, un compromiso. La delegación libanesa la aceptó y la República Árabe Unida no se opuso a ella. Sin embargo, para desilusión de las partes que trabajaron en la resolución, el gobierno libanés la rechazó. Las razones de esta decisión sólo pueden ser conjeturadas. El gobierno libanés no parecía estar seriamente interesado en resolver la crisis al nivel de la Liga Árabe. Tampoco tenía confianza en que la Liga, dominada por la RAU, sería capaz de resolver el conflicto. Lo que el gobierno libanés parecía querer era la internacionalización de la crisis. Los hombres que estaban al frente del gobierno tenían un resentimiento en contra de Nasser, su enemigo. Algunos creían que, al internacionalizar la crisis, estos hombres esperaban una intervención extranjera con la consecuente posibilidad de que Camille Chamou, el Presidente libanés y su administración, retuvieran la presidencia de la República, cuya Constitución prohibía que un presidente en el poder se sucediera a sí mismo.

Con el fracaso de la Liga Árabe para resolver el problema, el gobierno libanés ejerció presión sobre el caso en el Consejo de Seguridad de la ONU. El Ministro de Relaciones Exteriores del Líbano, Charles Malik, afirmó que la RAU estaba involucrada en una intervención ilegal y sin provocación en los asuntos del Líbano que tenían por objeto vulnerar su independencia. El Ministro argüía que la paz y la seguridad internacionales se

⁶¹ *Ibidem*, p. 374

verían amenazadas si la situación creada por la intervención de la RAU continuaba. Ningún país pequeño, afirmaba, se sentiría seguro si la intervención en el Líbano era permitida. Las Naciones Unidas, señaló el Ministro, eran el último recurso para el Líbano.

El Delegado de la RAU negó los cargos y acusó al Líbano de internacionalizar una situación que era de naturaleza exclusivamente interna, esperando desviar la opinión pública mundial y local de las condiciones críticas que se vivían dentro del Líbano. La esencia del problema era el deseo del Presidente Chamou de tomar una acción violatoria de la Constitución libanesa para seguir ocupando la presidencia de su país en las elecciones próximas.

Las reuniones del Consejo de Seguridad fueron tensas y se llevaron a cabo en una atmósfera de tensión. Los Estados Unidos de América, el Reino Unido, Francia, China e Irak apoyaban los argumentos del Líbano. La Unión Soviética rechazaba tales argumentaciones y afirmaba que el propósito de la queja era preparar el campo para una intervención occidental en los asuntos internos del Líbano.

El representante sueco presentó un proyecto de resolución que establecía el envío urgente de un grupo de observación al Líbano, propuesta que fue aprobada por un voto de diez a favor y con la abstención de la Unión Soviética. El delegado de la URSS explicó que su país no había vetado la resolución porque ni el Líbano ni la República Árabe se opusieron a ella.

A. Funciones del Grupo de Observación en el Líbano.

El Grupo de Observación debía proceder hacia el Líbano para asegurar que no ocurrieran infiltraciones ilegales de personal o provisión de armas u otros materiales a través de las fronteras libanesas. Tendría que mantener al Consejo de Seguridad actualizado a través del Secretario General.

Los términos de referencia establecidos por el Consejo de Seguridad para las actividades del Grupo eran ambiguos. Como ocurre en la generalidad de las misiones de paz de Naciones Unidas, la resolución del Consejo de Seguridad hubo de ser interpretada por el Secretario General, quien limitó la tarea del Grupo a actividades de observación e investigación de hechos. El Grupo de Observación de Naciones Unidas en el Líbano (UNOGIL) no recibió ninguna facultad para investigar hechos del pasado ni se le dieron los medios para detener tales infiltraciones y provisión de armamentos. No se estableció ningún límite de tiempo para la realización de sus deberes. Las partes tampoco estaban obligadas a aceptar la decisión o recomendaciones del Grupo; tal autoridad y la efectividad de la operación dependían de la cooperación de las partes involucradas y descansaban en la autoridad moral de las Naciones Unidas.

Durante el tiempo en que estuvo pendiente la llegada de personal de Naciones Unidas de Nueva York y Ginebra, el Secretario General, quien tenía conferida la responsabilidad de implementar la resolución, organizó de inmediato el Grupo de Observación tomando prestados, como emergencia, diez Observadores Militares de la Organización para la Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas (UNTSO), y personal administrativo de la Administración de Trabajos y Ayuda Humanitaria para los Refugiados Palestinos (UNRWA).

El 13 de junio, el Secretario General designó a un grupo de tres personas: el Dr. Galo Plaza, antiguo Presidente de Ecuador, como Presidente; el Gral. Mayor Odd Bull de Noruega, como Miembro Ejecutivo a cargo de los Observadores Militares; y Rejeshwar Dayal de la India, como miembro del Grupo. La reputación que estos tres individuos tenían en la comunidad internacional era alta. La capacidad con la que intervinieron en la misión era la de representantes del Secretario General y debían hacer sus reportes al Consejo de Seguridad a través de dicho funcionario. Dos de los miembros del Grupo pertenecían a Estados que eran aliados de los Estados Unidos de América y el tercero provenía de un país "no alineado". El personal militar subordinado provenía de un número de países pequeños. Ellos y el personal administrativo tenían al parecer el carácter de servidores públicos internacionales.

La UNOGIL estableció sus cuarteles generales en Beirut. El trabajo de la operación se desarrolló en tres etapas. En la primera etapa, se reunió una fuerza de Observadores Militares y se les dio instrucción y material militar. En la segunda etapa, se analizó la situación que prevalecía y, en base a las necesidades, se reunió un grupo más grande de hombres y de materiales. En la tercera etapa, el Grupo operó con la capacidad y la fuerza previstas originalmente en la resolución. Los métodos de operación que se siguieron fueron los siguientes: 1) todos los caminos accesibles fueron patrullados regular y frecuentemente desde el amanecer hasta el anochecer, principalmente en los distritos fronterizos y en las áreas adyacentes a las zonas ocupadas por las fuerzas de la operación; 2) se establecieron puestos de observación permanentes donde se agruparon los Observadores Militares. Estos puestos estaban en continua comunicación radial con los cuarteles en Beirut, unos con otros y con las patrullas; 3) una reserva de emergencia de Observadores Militares experimentados se formó en los cuarteles generales y en los principales puestos de observación. Dichos observadores estaban disponibles para realizar investigaciones en plazos breves o podían ser asignados a lugares donde se reportaba el contrabando de armas; 4) se estableció un equipo de evaluación compuesto por personal de observación especializado que tenía la responsabilidad de analizar, evaluar y coordinar la información recibida de los observadores o de otras fuentes; también se estableció la vigilancia desde helicóptero y aviones. Estos

aparatos aéreos estaban equipados con dispositivos de fotografía aérea y aparatos de radio que les permitían comunicarse con los cuarteles generales y con los observadores en el terreno; 5) se estableció un procedimiento para utilizar la información que el gobierno libanés pudiera obtener en relación con infiltraciones sospechosas.

Hacia noviembre de 1958 la UNOGIL había alcanzado su máxima fuerza, con un personal militar de quinientas noventa y un personas.

Para la conducción de la operación se celebró un tratado entre las Naciones Unidas y el Líbano para regular la presencia de UNOGIL en dicho país. Lo mismo que en las misiones analizadas con anterioridad en este trabajo, este acuerdo cubría la libertad de movimiento de la operación dentro de territorio libanés, incluyendo todas las facilidades de acceso y comunicación necesarias para el cumplimiento de sus funciones y la inmunidad diplomática de la mayoría del personal de la ONU respecto de la jurisdicción de los tribunales del foro. Asimismo, el acuerdo contenía una disposición en el sentido de que la autoridad otorgada a las Naciones Unidas no debería ser ejercida en competencia con ni con la cooperación de el gobierno libanés sobre la base de una operación conjunta. La operación de las Naciones Unidas, consideraba el Secretario General, debía estar separada y ser distinta de las actividades de las autoridades nacionales; de no ser así, las Naciones Unidas intervendrían en conflictos internos, lo cual habría resultado en una contravención a la Carta de la Organización y en particular al artículo 2, párrafo 7.

El Líbano estableció un Comité Ministerial integrado por cinco miembros, el cual serviría para mantener comunicación con la UNOGIL. Por otra parte, el Secretario General invitó a representantes de Brasil, Canadá, Ceilán, Colombia, India, Noruega y Paquistán para servir como grupo consejero de la UNOGIL.

A mediados de julio de 1958, la situación en el Oriente Medio se volvió peligrosa. El gobierno de Irak fue derrocado y el rey, el príncipe y el primer ministro, así como otros líderes fueron asesinados. Temiendo que los acontecimientos en Irak tendrían graves consecuencias en el Líbano y Jordania, el gobierno de los Estados Unidos de América, en respuesta a la solicitud del gobierno libanés, y el Reino Unido, en respuesta a la solicitud del gobierno de Jordania, enviaron tropas a esos países.

El Presidente Eisenhower, el 15 de julio, explicó el motivo por el que las tropas fueron enviadas y declaró que: "Debido a los trágicos y alarmantes eventos que están ocurriendo en la zona, se requería de algo más que el equipo de observadores de Naciones Unidas que actualmente opera en el Líbano. Por lo tanto, los Estados Unidos apoyarán las medidas de las Naciones Unidas que le parezcan adecuadas para hacer frente a la nueva

situación y que permitirán que las tropas de los Estados Unidos sean retiradas en un plazo breve".⁶²

El 15 de julio se reunió en forma urgente el Consejo de Seguridad para considerar la situación en el Medio Oriente. El representante de los Estados Unidos de América expresó su desacuerdo con los resultados de las investigaciones de la UNOGIL, que concluyeron que no existían amenazas del exterior en contra del Líbano. El Secretario General, por su parte, explicó al Consejo que el envío de tropas estadounidenses y la implicación internacional de dicha acción eran irrelevantes por lo que concernía al mandato de la operación. Además, el Secretario General aclaró que bajo el mandato que se le había conferido, él no podía cambiar la operación de observación de la paz a una especie de operación policíaca sin exceder sus instrucciones y contraviniendo la Carta. En sus propias palabras, "En una operación policíaca, los participantes necesitarían en este caso el derecho, de ser necesario, de tomar la iniciativa en el uso de la fuerza. Tal uso de la fuerza tendría, sin embargo, que haber pertenecido a la esfera del Capítulo VII de la Carta y podría haber sido otorgado sólo por el Consejo de Seguridad mismo, directamente o por delegación expresa, bajo las condiciones previstas en dicho Capítulo".⁶³

El Secretario General rechazó de esta forma la petición del Líbano de transformar la operación en una misión policíaca y la pretensión de los Estados Unidos de América de actuar junto con (o en lugar de) las Naciones Unidas.

El Secretario General Hammarskjöld, respetuoso como siempre de las disposiciones de la Carta, aclaró que él continuaría el desarrollo del Grupo de Observación de conformidad con la resolución del Consejo de Seguridad del 11 de junio de 1958. En caso de que el Consejo desaprobara las medidas que él pretendía adoptar, medidas sobre las cuales mantendría informados a los Estados miembros, él aceptaría su decisión. La razón por la que el Secretario General se oponía a la propuesta de los Estados Unidos de América era que la misión tendría que limitarse al uso de la defensa propia, por lo que sería difícil operar fuera del área de jurisdicción del gobierno, es decir, en áreas ocupadas por los grupos que se oponían al gobierno libanés y donde probablemente se encontraría resistencia armada. El problema se originó principalmente debido a que en esta situación se dio una actividad simultánea en un país por parte de las Naciones Unidas y de los Estados Unidos de América. Los registros indican que el Secretario General y el gobierno de los Estados Unidos de América consideraban la situación en forma diferente. Mientras que los Estados Unidos consideraban a la guerra civil como fomentada desde el exterior, el Secretario General, con

⁶² *Ibidem*, p. 379

⁶³ *Ibidem*, p. 380

fundamento en los reportes de la UNOGIL, consideraba que la infiltración de armas hacia el Líbano proveniente del exterior era mínima y que el problema fundamental era la oposición al gobierno desde el interior.

La postura de los Estados Unidos reconocía que la mayor parte del conflicto involucraba elementos de carácter interno con ninguna relación a asuntos internacionales. Sin embargo, afirmaban que los comunistas pretendían obtener beneficios de dichos desórdenes, como frecuentemente ocurre cuando se suscita una guerra civil. Consideraban que las influencias externas provenían principalmente de Egipto y Siria.

B. Evaluación final de la operación.

Al evaluar los resultados de la misión conferida a la UNOGIL, debe tenerse en cuenta que su establecimiento fue el resultado de un compromiso para evitar una "parálisis" del Consejo de Seguridad. La crisis libanesa fue producto de rivalidades internas y regionales en el contexto de la Guerra Fría y, como ha quedado señalado, las funciones asignadas a la UNOGIL no fueron del todo claras.

Asimismo, el terreno montañoso en que el Grupo tuvo que operar creó serios problemas para detectar las infiltraciones desde el exterior. Durante el período en que el Líbano estuvo bajo mandato francés, para los propios franceses fue difícil controlar el contrabando de armas por grupos sirios que operaban en el país. Esto ocurrió a pesar de la presencia de miles de soldados franceses fuertemente armados. Al comparar la actuación de UNOGIL, que tenía sólo un pequeño grupo de hombres, con la de los miles de soldados franceses armados, no debe sorprender que la operación de la ONU se viera impedida a cumplir su misión con absoluta efectividad y éxito. Es evidente que la tarea asignada requería de la participación de muchos más hombres y equipo que los que participaron en la operación.

Los reportes de la UNOGIL muestran que las patrullas aéreas nocturnas, sin soporte en el terreno, eran insuficientes para controlar el movimiento de vehículos. *La libertad de movimiento y el acceso ilimitado al territorio del país en que se establece son una necesidad para el adecuado y eficiente cumplimiento de una operación de mantenimiento u observación de la paz.*

El grupo de hombres y equipo de la operación no alcanzó su máximo nivel de efectividad sino hasta después de la elección como presidente del Gral. Chehab el 31 de julio de 1958. Después del golpe de Estado en Irak, la llegada de tropas estadounidenses a Líbano, la llegada de tropas británicas a Jordania y la amenaza de parte de la Unión Soviética, el establecimiento de la UNOGIL se desarrolló rápidamente y a la par del incremento en la tensión internacional hacia mediados de julio. En realidad, esta fuerza de observación de la paz fue bastante grande, con quinientas noventa y un personas

desplegadas en una frontera de aproximadamente 165 millas. Era aproximadamente diez veces más grande que el Grupo de Supervisión de Cese al Fuego de Cachemira, que vigilaba una frontera de quinientas millas.

Los reportes de la UNOGIL parecen haber sido objetivos e imparciales. Los miembros del grupo, precisamente por el hecho de comportarse en forma imparcial, se ganaron la confianza de la partes y el desagrado del gobierno, en virtud de que sus reportes generalmente fueron desfavorables para el argumento del gobierno de que estaba ocurriendo una extensa intervención desde el exterior. Los medios de comunicación, leales al gobierno, fueron hostiles hacia la UNOGIL. Esto representó un impedimento psicológico, toda vez que la misión tuvo que trabajar con la burocracia gubernamental.

En la crisis libanesa, las Naciones Unidas demostraron ser capaces de establecer una operación grande y compleja, en la que participan observadores de muchos países, en un corto período de tiempo. Esto será muy importante para el establecimiento de futuras operaciones de paz.

La principal contribución de la ONU al arreglo pacífico de la crisis es la influencia moral que ejerce la presencia de la UNOGIL, símbolo indudable de la preocupación de la comunidad internacional y su contribución a crear condiciones que ayudaron a solucionar la crisis interna del Líbano.

También se ha escrito con anterioridad que la participación simultánea de las Naciones Unidas y de tropas estadounidenses crearon una situación muy especial. Si bien es cierto que los objetivos finales de ambos eran parecidos, las operaciones como tal eran diferentes. Cada una operaba en forma independiente. Las relaciones entre ellas eran muy distantes y carecían de una comunicación adecuada.

El Secretario General, sirviéndose de los precedentes como era su costumbre, estableció un Grupo Consultor del cual él podía recibir asesoría y consejos sobre los problemas que surgieran con relación a la labor de UNOGIL. Podemos concluir que mientras más poder tenga el Secretario General en las operaciones de observación y mantenimiento de la paz, la necesidad de que dicho funcionario utilice un grupo consultor como ese crecerá en proporción. Un grupo de esta naturaleza comparte las críticas que se hacen a la actuación del Secretario General y sirve como un foro en el que él puede dar un reporte efectivo sobre sus responsabilidades ejecutivas, que son tan complejas y difíciles de cumplir. Los grupos consultores son un medio por el que el Secretario General puede obtener la opinión de representantes de los Estados miembros más interesados en la operación sin tener que convocar a la Asamblea General. Eventualmente, dicho grupo consultor podría actuar como una especie de "gabinete" para dar su opinión y servir como un correctivo.

C. Breve descripción del conflicto en el sur del Líbano (UNIFIL, 1978).

En el mes de marzo de 1978, ciudadanos palestinos invadieron el territorio de Israel ocasionando algunas muertes entre la población civil israelí. En respuesta a esta agresión contra sus fronteras, Israel procedió a invadir el territorio al sur del Líbano. La ofensiva fue devastadora, lo cual ocasionó el desplazamiento de miles de personas; sin embargo, el objetivo de la ofensiva, consistente en expulsar a las tropas palestinas, no se logró. Éstas se habían logrado escapar hacia el norte del Líbano.

El Consejo de Seguridad de la ONU tomó conocimiento de esta situación, que amenazaba seriamente a la paz internacional, y en las reuniones del Consejo, los Estados Unidos de América y otros países occidentales propusieron el envío inmediato de tropas de mantenimiento de la paz de la ONU al Líbano. Su mandato consistiría en la supervisión del retiro de tropas israelíes ubicadas ilegalmente en territorio libanés y el restablecimiento de la paz y el retorno del territorio al control del gobierno libanés. El Consejo aprobó la propuesta y emitió una resolución por la que se autorizaba el despliegue de una Fuerza de las Naciones Unidas que debía denominarse UNIFIL (Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano).

El Secretario General de la ONU, señor Kurt Waldheim de Austria, designó como comandante de la UNIFIL al General ganés Erskine. La UNIFIL fue compuesta por tropas aportadas por Francia, Noruega, Senegal, Nepal, Irlanda, Fiji y Nigeria. Al Secretario General le preocupaban, como lo manifiesta en sus memorias, "la formulación vaga de su mandato, y los problemas inherentes a la situación libanesa".⁶⁴

Los problemas que enfrentaría la UNIFIL pronto se hicieron manifiestos. Como escribió Kurt Waldheim, "En otras operaciones de paz realizadas en el Medio Oriente había habido un acuerdo claro entre las partes acerca del carácter, las funciones y el alcance de la fuerza de paz, y cada una de las partes asumía ciertas obligaciones. No ocurría así en el sur del Líbano. El mandato del Consejo de Seguridad sólo comisionaba a las tropas de las Naciones Unidas para que confirmaran la retirada de las fuerzas israelíes, establecieran la paz en su zona de operaciones, y aseguraran que tal zona no se utilizara para actos hostiles de ninguna clase. Además debería hacerse el mayor esfuerzo posible para facilitar la restauración de la autoridad y la soberanía del gobierno del Líbano en la zona".⁶⁵

En sus memorias, el Secretario General Waldheim hace una narración muy interesante sobre la violencia que se vivía en las calles de Beirut y en general en todo el territorio del Líbano. En efecto, durante su visita a la zona de conflicto, Waldheim tuvo que recibir protección muy estrecha por escoltas armadas e incluso, cuando hizo una visita a

⁶⁴ Waldheim, Kurt, El desafío de la paz, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 96-97

⁶⁵ Waldheim, *op. cit.*, p. 98

Yasser Arafat--el dirigente palestino y pieza clave para alcanzar una solución a la crisis--jóvenes palestinos tuvieron que proteger al Secretario General de la multitud.⁶⁶

El Secretario General, en sus reuniones con los dirigentes militares de Israel, manifestó que era indispensable el retiro inmediato de Israel del territorio del Líbano y previno a esos dirigentes sobre la posible continuación de las hostilidades si se impedía a las Naciones Unidas cumplir con su mandato. Otro problema que el Secretario General identificó como de muy difícil solución y que a la fecha de redacción de este trabajo ha continuado siendo un obstáculo para la ONU es el consistente en la configuración del terreno en el sur del Líbano, que hace difícil el control de la infiltración de tropas.⁶⁷

Para concluir mi análisis de la operación de UNIFIL, señalaré que esta operación todavía continúa en la actualidad y que resulta muy importante que se logre un acuerdo pacífico entre las partes a través de la negociación y la diplomacia. Desde luego que deberá abordarse el problema del contrabando de armas de Siria hacia el Líbano, que constituye un elemento desestabilizante y un impedimento para la solución pacífica de la crisis. Este contrabando de armamento sirio se debe en gran medida al acuerdo que los Estados Unidos firmaron con el presidente sirio Hafez el-Assad en el año de 1974, por el que se comenzó el proceso de retiro de las tropas israelíes de las alturas y colinas del Golán, entre otros territorios ocupados, a cambio de que Siria se hiciera cargo de proveer medidas de seguridad en el Medio Oriente. Pocos años después, Siria comenzó a enviar armas hacia el Líbano con la aparente connivencia tanto de las Naciones Unidas como de los Estados Unidos. La resolución de este problema se hace, por ello, más urgente que nunca.⁶⁸

II. 3. B La Presencia de las Naciones Unidas en Jordania.

El representante jordano acusó a la República Árabe Unida de instigar un golpe de Estado en Jordania en abril de 1957, llevando a cabo un contrabando de hombres y armas hacia Jordania, de propaganda subversiva proveniente de la RAU provocando al pueblo jordano a la rebelión y de un reciente plan en contra de su gobierno. Estas amenazas ponían en peligro la independencia y la integridad territorial de Jordania. Para hacer frente a estas amenazas, Jordania solicitó ayuda militar al Reino Unido. El Reino Unido dio respuesta a su solicitud y envió tropas el 17 de julio.⁶⁹

Las acusaciones jordanas fueron negadas por el representante de la RAU, quien caracterizó la queja de Jordania como un pretexto para ocultar el envío de tropas británicas para reocupar Jordania. Un número de resoluciones se presentaron ante el Consejo de

⁶⁶ *Ibidem*, pp. 99-100

⁶⁷ *Ibidem*, p. 102

⁶⁸ Para un análisis detallado sobre estos acuerdos, cf. Kissinger, *op. cit.*, p. 739

⁶⁹ Wainhouse, p. 386

Seguridad. Sin embargo, considerando la frustración ocasionada por el veto de la Unión Soviética, se convocó a una reunión especial de la Asamblea General el 8 de agosto, en términos de la Resolución (A) 377 "Unión Pro Paz".

A. Funciones asignadas a la operación.

De conformidad con la resolución presentada por Irak, Jordania, Líbano, Libia, Marruecos, Arabia Saudita, Sudán, Túnez, República Árabe Unida y Yemen, que fue adoptada unánimemente el 21 de agosto de 1958, la Asamblea General solicitó al Secretario General "de conformidad con la Carta, hacer todos los arreglos necesarios para ayudar adecuadamente en el mantenimiento de los propósitos y principios de la Carta en relación con Líbano y Jordania bajo las actuales circunstancias".⁷⁰

El Secretario General estableció una operación denominada Presencia de Naciones Unidas en Jordania. Después de las negociaciones pertinentes con los gobiernos involucrados, el Secretario designó un representante especial en Jordania para ayudar en la implementación de la resolución, con el fin de contribuir a mantener los propósitos y principios de la Carta en relación con el conflicto en Jordania.

Con respecto al Líbano, el Secretario General informó a la Asamblea General que UNOGIL constituía por el momento una medida adecuada y práctica en la implementación de las acciones relevantes de la resolución del 21 de agosto. A diferencia de la situación en Suez, donde las Naciones Unidas interpusieron una Fuerza de Emergencia entre fuerzas militares nacionales, las cuales estaban sujetas a un cese al fuego acordado entre las propias partes en conflicto, el Secretario General se manifestó en contra del establecimiento de una fuerza de policía en Líbano y Jordania. En estos países, donde la situación fue descrita como un conflicto interno, no habría sido posible establecer una diferencia entre la presencia y funciones de una Fuerza de la ONU y la presencia y funciones de tropas del gobierno.

Por lo que respecta al retiro de las fuerzas estadounidenses en el Líbano y de las tropas británicas en Jordania, el Secretario General informó que él estaba discutiendo este asunto con los gobiernos respectivos. El gobierno de los Estados Unidos de América hizo saber que sus tropas serían retiradas hacia finales de octubre, siempre que la seguridad interna en el Líbano continuara mejorando. Una garantía similar fue otorgada por el gobierno británico con relación a sus tropas en Jordania. A principios de noviembre de 1958 el gobierno de los Estados Unidos y el gobierno británico informaron que sus tropas habían sido retiradas de Líbano y Jordania, respectivamente.

B. Funcionamiento de la Presencia de Naciones Unidas en Jordania.

⁷⁰ *Ibidem*, p. 387

La organización y la naturaleza de la Presencia de Naciones Unidas en Jordania, que fue establecida como parte de la implementación de la resolución de los Estados Árabes aprobada por la Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General el 21 de agosto de 1958, puede servir como base y modelo para futuras misiones de observación de la paz e investigación de hechos.

El Secretario General designó a Pier Spinelli como su Representante de Naciones Unidas en Jordania y le confirió el rango de embajador. El establecimiento de esta operación requirió de la conclusión de acuerdos entre el Secretario General y los diferentes gobiernos árabes involucrados. Los cuarteles generales de la operación fueron establecidos en Amman con oficinas de apoyo en Damasco y Beirut (el gobierno de la República Árabe Unida rechazó la presencia de personal de la ONU en su territorio por considerar que dicha autorización implicaría la admisión de culpabilidad por parte de la RAU). Nasser estuvo de acuerdo en permitir el establecimiento de la oficina de la ONU en Damasco con la condición de que su actividad fuera exclusivamente administrativa y se limitara a facilitar las comunicaciones.

A diferencia de la misión en Líbano, que hacía públicos sus reportes al Consejo de Seguridad por medio del Secretario General, la operación en Jordania debía presentar sus reportes en forma privada y exclusiva al Secretario General. La operación en Jordania fue de naturaleza diplomática y cumplía una función limitada y específica, a pesar de que los términos en que estaba redactada la resolución que la creó eran muy amplios y habrían permitido una operación de cualquier especie, excepto del tipo contemplado en el Capítulo VII de la Carta. El personal de la operación en Amman debía vigilar las fronteras e informar detalladamente al Secretario General sobre cualquier evidencia de intervención extranjera. La operación estuvo siempre separada de la UNTSO en Jerusalén, la cual tiene la responsabilidad de resolver los asuntos que se originen por los diversos acuerdos de armisticio entre árabes e israelíes.

C. Conclusiones sobre la operación en Jordania.

La misión de paz de la ONU en Jordania, la primera de este tipo y símbolo de la preocupación de las Naciones Unidas en la región del Medio Oriente, tuvo principalmente un efecto psicológico benéfico. El Secretario General pareció haber estado satisfecho con haber utilizado el aparato diplomático de Naciones Unidas para tratar de resolver un problema político de carácter principalmente interno. El Secretario General describió a la operación como un esfuerzo en la "diplomacia silenciosa" ("quiet diplomacy") que llegó a caracterizar la actuación del Secretario General Dag Hammarskjöld, a diferencia de la diplomacia "pública" realizada a través de los reportes de las comisiones de las Naciones Unidas desplegadas en muchos otros sitios en conflicto.

Algunas lecciones deben ser aprendidas para el futuro después del estudio de la operación en Jordania. La primera de ellas es que—en teoría al menos—una operación de este tipo, formada por servidores públicos internacionales que deben ser leales a las Naciones Unidas e informar al Secretario General en vez de a la Asamblea o al Consejo de Seguridad, puede ser más objetiva que un representante de la ONU o una comisión colegiada que informe al Consejo y a la Asamblea. Para que este esquema sea efectivo se requiere que el jefe de la operación sea un diplomático exitoso y experimentado, como lo era Pier Spinelli.

En segundo lugar, una operación similar a la de Jordania tiene la ventaja de que los informes privados sometidos por el jefe de la misión al Secretario General pueden ser más objetivos y francos en virtud de que están protegidos del escrutinio público. Los informes son presentados tan frecuentemente como las necesidades de la situación lo requieran. Por otra parte, los comités colegiados formados por representantes de diferentes Estados pueden llegar en ocasiones a conclusiones e interpretaciones que reflejan las políticas e intereses particulares de los países representados, lo que significa una clara desventaja de este tipo de operaciones.

Para terminar cabe aclarar, sin embargo, que este tipo de operación debe ser implementada en forma cautelosa y respecto de un número limitado de conflictos.⁷¹

II. 3. C LA OPERACIÓN DE LA ONU EN PALESTINA.

Al concluir la Primera Guerra Mundial, Palestina fue colocada bajo mandato de la Liga de las Naciones y Gran Bretaña fue designada como potencia mandataria. Con el transcurso de los años, la Gran Bretaña trató infructuosamente de que los árabes y los judíos de Palestina alcanzaran un acuerdo sobre su futuro, pero opiniones encontradas entre ellos hicieron que no fuera posible llegar a dicho acuerdo. Uno de los propósitos del mandato era la creación de un Estado nacional para los judíos con las salvaguardas necesarias para el respeto de los derechos civiles y religiosos de todos los habitantes del país, sin discriminación de raza o religión. El propósito de este mandato, como corresponde a este tipo de instituciones jurídicas, era preparar el territorio para su futuro autogobierno.

El gobierno británico puso el conflicto de Palestina en conocimiento de las Naciones Unidas el 2 de abril de 1947 y desde esa fecha la Organización ha tratado de darle solución a uno de los problemas más complejos de la era moderna. Durante este largo tiempo, un gran número de comités, grupos e individuos autorizados de Naciones Unidas han asumido responsabilidades que se relacionan con misiones de observación de la paz e investigación de

⁷¹ *Ibidem*, pp. 374-90

hechos. Las funciones realizadas por la mayoría de estos grupos han resultado ser diferentes y generalmente más amplias que las que originalmente les fueron asignadas. En general, no ha habido un límite a su actuación.

El 29 de noviembre de 1947, la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la base de un informe del comité especial, recomendó la división de Palestina para crear un Estado árabe y un Estado judío, colocando a Jerusalén bajo una administración fiduciaria internacional y de una unión económica de Palestina. Para tal fin, se estableció una comisión que diera cumplimiento a las recomendaciones de la Asamblea.

Los Estados árabes se negaron a aceptar las recomendaciones señaladas en el párrafo anterior y manifestaron su intención de usar la fuerza para evitar su implementación. En ese momento el Consejo de Seguridad aprobó una resolución que hacía un llamado a una tregua entre las comunidades judía y árabe, y estableció una Comisión para la Tregua de Palestina formada por Bélgica, Francia y los Estados Unidos. Asimismo, la Asamblea General designó a un Mediador, con funciones que se duplicaban con las de la Comisión para la Tregua y quien estaba encargado de promover una solución pacífica de la situación.

El mandato británico sobre Palestina terminó el 15 de mayo de 1948 y el gobierno provisional de Israel proclamó su independencia inmediatamente. Las hostilidades estallaron cuando las fuerzas armadas de los países árabes vecinos invadieron Palestina. El Consejo de Seguridad logró un cese al fuego de cuatro semanas y amplió los poderes del Mediador para supervisar su cumplimiento.

Las hostilidades se reanudaron al expirar el cese al fuego. El 15 de junio de 1948, el Consejo de Seguridad determinó la existencia de una amenaza a la paz en términos del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas y ordenó a las partes involucradas detener toda acción militar futura. El Mediador de las Naciones Unidas, quien fue asesinado un día antes de que sus propuestas fueran sometidas a la consideración de la ONU, propuso algunos ajustes al plan de división de Palestina. La intervención del Consejo de Seguridad culminó en una resolución del 16 de noviembre que solicitaba a las partes directamente involucradas en el conflicto llegar a un acuerdo, con vistas a un armisticio inmediato, incluyendo la fijación de líneas de demarcación permanentes para dicho armisticio.

El 11 de diciembre de 1948, la Asamblea estableció una Comisión de Conciliación formada por Francia, Turquía y Estados Unidos para hacerse cargo de las funciones antes asignadas al Mediador.

De conformidad con la resolución del Consejo de Seguridad del 16 de noviembre, iniciaron las negociaciones para un armisticio a principios de 1949 entre Israel y los cuatro Estados árabes fronterizos, es decir, Egipto, Jordania, Líbano y Siria. Estas negociaciones condujeron, bajo la presidencia del Mediador Interino, a cuatro acuerdos de armisticio: con

Egipto, el 24 de febrero de 1949; con Líbano, el 23 de marzo de 1949; con Jordania, el 3 de abril de 1949 y con Siria, el 20 de julio de 1949. Cada uno de estos acuerdos establecía una Comisión Mixta de Armisticio para supervisar la tregua, delimitar las líneas de armisticio y para el retiro y reducción de tropas. En cada Comisión, un número idéntico de miembros es elegido por cada parte y un presidente es designado por el jefe de personal de la Organización para la Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas (UNTSO).

Habiéndose logrado el armisticio, el Consejo de Seguridad dio por terminadas las funciones del Mediador el 11 de agosto. Asimismo, al Secretario General se le solicitó que hiciera todos los arreglos para el servicio del personal de la UNTSO que fuera necesario para supervisar y mantener el cese al fuego y el armisticio y mantener informada a la Comisión de Conciliación sobre asuntos que afectaran su trabajo.

El 29 de octubre de 1956, las fuerzas armadas de Israel invadieron Egipto. El Consejo de Seguridad convocó una sesión especial de la Asamblea General para que ésta conociera del problema. Por resolución de la Asamblea General del 4 y 7 de noviembre se estableció la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF). Los primeros contingentes ingresaron a Egipto el 14 de noviembre con el consentimiento del gobierno egipcio. A la UNEF se le permitió entrar al territorio israelí. Fue desplegada en el Canal de Suez cuando las tropas británicas y francesas fueron retiradas. La UNEF tuvo como función prevenir incursiones fronterizas y suprimir la tensión que prevalecía a lo largo de la franja de armisticio.⁷²

En virtud de la compleja maquinaria que se ha establecido para tratar el problema de Palestina, es conveniente dividir su estudio en tres períodos. El primer período abarca del 2 de abril de 1947 a la conclusión de los acuerdos de armisticio del 20 de julio de 1949. En este período las Naciones Unidas establecieron una maquinaria especial para tratar emergencias específicas: la Comisión de Palestina, la Comisión para la Tregua, el Mediador de la ONU, la Comisión de Conciliación en Palestina, el Director de Ayuda Humanitaria para los Refugiados Palestinos de la ONU. Ninguno de estos grupos cumplió una función primordial de observación de la paz pero sí llevaron a cabo algunas funciones esporádicas de este tipo.

Durante la segunda etapa, del 20 de julio de 1949 hasta el establecimiento de la UNEF el 7 de noviembre de 1956, las funciones de observación de la paz pasaron en su mayoría a las cuatro Comisiones Mixtas de Armisticio (CMA), la UNTSO, que prestaba servicios y personal a la CMA; el jefe de personal de UNTSO, quien además de actuar como jefe de la UNTSO era el vínculo con la ONU; la Comisión de Conciliación en Palestina.

⁷² *Ibidem*, pp. 242-45

La operación tiene una tercera etapa que abarca desde el 7 de noviembre de 1956 hasta la actualidad y durante la cual la franja de demarcación egipcia fue supervisada por la UNEF para prevenir el tipo incidentes que eran antes responsabilidad de las CMA a lo largo de las franjas de demarcación.

A. Primera etapa de la operación.

El 2 de abril de 1947, el Reino Unido convocó una sesión especial de la Asamblea General para que ésta conociera del conflicto en Palestina.

La Asamblea General, el 28 de abril de 1947, estableció un Comité Especial sobre Palestina (UNSCOP) formado por representantes de Canadá, Checoslovaquia, Irán, Holanda, Perú, Suecia, Uruguay, Guatemala y Yugoslavia. El Comité recibió amplios poderes para determinar los hechos e investigar los aspectos relevantes del problema en Palestina y para presentar propuestas adecuadas para la solución del mismo. Al Comité se le instruyó a que diera una consideración cuidadosa a los intereses religiosos en Palestina del Islam, el judaísmo y el cristianismo. En esta misma ocasión, la Asamblea General hizo un llamado a todos los gobiernos y pueblos y particularmente a los habitantes de Palestina a abstenerse de la amenaza o uso de la fuerza y de cualquier otra acción que pudiera evitar una solución expedita del conflicto.

La UNSCOP no recibió funciones importantes directamente relacionadas con actividades de observación de la paz. Además, toda vez que la Gran Bretaña como autoridad mandataria tenía la responsabilidad primaria del mantenimiento del orden, el mantenimiento de la paz todavía no se convertía en un problema grave.

El Comité se reunió por primera ocasión el 26 de mayo de 1947 y presentó su último reporte el 31 de agosto de ese mismo año. Estuvo en Palestina durante sólo seis semanas.

B. La Comisión de Naciones Unidas para Palestina.

La Asamblea General, en su resolución del 29 de noviembre de 1947, propuso la división de Palestina con un régimen de unión económica y creó la Comisión de Naciones Unidas para Palestina formada por representantes de Bolivia, Checoslovaquia, Dinamarca, Panamá y las Filipinas.

La administración de Palestina fue transferida progresivamente a esta Comisión, que se atribuyó las facultades de potencia mandataria. El Reino Unido retiró sus fuerzas armadas. La Comisión debía establecer las fronteras de los Estados árabe y judío de Palestina y la ciudad de Jerusalén, de acuerdo con las resoluciones de la Asamblea. Después de consultar a los partidos democráticos y organismos públicos de los Estados árabe y judío, la Comisión debía establecer en cada Estado un Consejo Provisional de Gobierno bajo la dirección general de la Comisión. La resolución proponía el establecimiento de milicias armadas que mantuvieran el orden y vigilaran la transferencia de funciones gubernamentales

de los Consejos Provisionales a gobiernos provisionales. La Comisión ayudaría a establecer la unión económica entre los dos Estados en cuanto fuera posible.

Sin embargo, el gobierno británico se opuso insistentemente a que la Comisión cumpliera las funciones que se le habían asignado, y tampoco hubo apoyo por otros Estados miembros. Por tal motivo, el 14 de mayo se disolvió la Comisión.

C. La Comisión para la Tregua y el Mediador de Naciones Unidas para Palestina.

Con el fracaso de la Comisión para Palestina, se produjo un quebrantamiento del gobierno y del Derecho en Palestina, que condujo a hostilidades entre las comunidades árabe y judía. El 17 de abril de 1948 el Consejo de Seguridad hizo un llamado a ambas comunidades a que detuvieran toda actividad militar y actos de violencia que pudieran perjudicar los derechos, pretensiones o la posición de cada una de ellas. El Consejo estableció una Comisión para la Tregua formada por representantes de Bélgica, Francia y los Estados Unidos. La Comisión inmediatamente hizo arreglos para un cese al fuego en Jerusalén y para investigar instancias de invasión árabe. Entre tanto, la Asamblea General creó la Oficina de Mediador de las Naciones Unidas en Palestina. El Mediador, el Conde Bernadotte, recibió facultades para trabajar con las autoridades locales y para operar servicios esenciales, asegurar la protección de los lugares sagrados y buscar un arreglo pacífico a la cuestión de Palestina.

A pesar de que se logró un breve cese al fuego, las hostilidades continuaron y el Consejo de Seguridad determinó que la situación en Palestina constituía una amenaza a la paz conforme al artículo 39 de la Carta. Con fundamento en el artículo 40 se ordenó a las partes cesar toda acción militar.

Entre tanto, el Conde Bernadotte recomendó algunos cambios en el plan de división de Palestina el 16 de septiembre de 1948. Dos días después sería asesinado.

El 29 de octubre de 1956, fuerzas armadas israelíes invadieron Egipto. El 30 de octubre el representante del Reino Unido informó al Consejo de Seguridad que su país y Francia habían solicitado a Egipto e Israel detener toda acción militar y retirar sus fuerzas a una distancia de diez millas del Canal de Suez. El Reino Unido y Francia intentaron tomar control del Canal y los egipcios enviaron sus barcos bloqueando el mismo para su navegación. El Consejo de Seguridad convocó a una sesión de emergencia a la Asamblea para que tratara el problema.⁷³

La situación de Palestina es el ejemplo más claro de la dificultad que enfrenta una misión de paz de la ONU cuando no existe la voluntad política de las partes para resolver un conflicto. Esto ha afectado seriamente el prestigio de la ONU conforme pasa el tiempo y no se alcanza una solución.

⁷³ *Ibidem*, pp. 242-91

Resulta de la mayor importancia el hecho de que los países árabes logren establecer un mecanismo de seguridad colectiva regional más eficaz que el que hasta ahora ha funcionado en el marco de la Liga Árabe. En efecto, como lo propone el autor Jaime Isla Lope, los Estados árabes deben ser capaces de crear una estructura de integración regional basada en su cultura, idioma y religión comunes. Una estructura de este tipo, que sólo puede lograrse después de procesos de democratización, fortalecimiento de la sociedad civil y desarrollo de una identidad cultural común árabe dentro de los países de la región, sería capaz de contribuir con mayor eficacia a la solución de conflictos graves como el existente entre Palestina e Israel e Israel y sus demás vecinos árabes. Como el propio autor manifiesta, "El propósito de la organización regional debe ser el de establecer instituciones y procedimientos que, basados en una redefinición del arabismo como la que se ha propuesto, sirva para resolver asuntos y problemas de interés común".⁷⁴

Para que el problema entre Palestina e Israel tenga posibilidades de solución en el futuro, es necesario que tanto el gobierno de Israel, encabezado por el Primer Ministro del Partido Likud Bejamín Netanyahu, como el Presidente de la OLP, Yasser Arafat, negocien con seriedad y se comprometan a cumplir los acuerdos de paz firmados en Oslo en 1993.

Por el momento, esa solución parece estar lejos de lograrse, en virtud de que el Primer Ministro Netanyahu, se rehúsa a devolver los territorios ocupados por Israel desde la guerra árabe-israelí de 1967. "En este sentido las negociaciones deben continuar en torno al principio de 'paz por territorios', que ha resultado dentro de todo el instrumento de negociación menos injusto y el que más posibilidades tiene de conducir las negociaciones a un buen fin".⁷⁵ Por su parte, Doris Musalem afirma que "(...) probablemente el hecho que más contribuyó a que la OLP y los palestinos se comprometieran en el proceso de paz con Israel ha sido el rápido proceso de pérdida de su territorio en Gaza y Cisjordania. (...) En efecto, a lo largo de 22 meses de negociaciones nunca hubo la menor señal de que los israelíes cumplirían con la resolución 242 del Consejo de Seguridad que exige el retiro de las fuerzas israelíes de los Territorios Ocupados. (...) La presencia de los asentamientos israelíes en Gaza y Cisjordania representa un peligro para la vida y seguridad de los palestinos y un factor de violencia e inestabilidad constante. (...) Los grandes retos de los acuerdos son precisamente los tres problemas que fueron expuestos: los refugiados, Jerusalén Oriental y los asentamientos. Mientras estos aspectos fundamentales sean soslayados y no se resuelvan no podrá haber paz".⁷⁶

⁷⁴ Isla Lope, Jaime A., El futuro de la organización regional y de los procesos de integración en el mundo árabe, Relaciones Internacionales, abril-junio 1995, número 66, cuarta época, UNAM, México, 1995, p. 23

⁷⁵ Isla, *op. cit.*, p. 23

⁷⁶ Musalem, Doris, Los acuerdos de paz entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina en el

El problema de la restitución de los territorios ocupados por Israel ha sido parte de la agenda para la paz desde hace ya muchos años. En 1977, en sus memorias, el Secretario General Kurt Waldheim escribió "Como sucede con otros líderes árabes, las condiciones básicas del presidente [sirio Hafez] Assad para la paz son, primero, la restitución de todos los territorios que Israel ha ocupado desde 1967 y segundo, el reconocimiento del derecho de los palestinos a la autodeterminación en su propio Estado. (...) El Rey Hussein [de Jordania] también expresó una preocupación profunda por las políticas de Israel en las zonas ocupadas. En su opinión, el crecimiento constante en el número de asentamientos israelíes en el banco occidental del Jordán constituía un signo muy desfavorable. (...) Una y otra vez, mis interlocutores árabes me indicaron que no podía llegarse a solución alguna mientras se pasaran por alto las justas demandas de los palestinos. Sería ilusorio pensar, decían, que los palestinos renunciarían algún día a la idea de tener su propio Estado".⁷⁷

Asimismo, es necesario tener muy presente que el problema de fondo en el conflicto palestino-israelí estriba en la explotación de los recursos acuíferos del Río Jordán y que la forma en que el problema de la distribución del vital líquido entre la partes sea resuelto determinará en gran medida la solución del conflicto.

II. 4 LA OPERACIÓN DE PAZ DE LA ONU EN SOMALIA.

II. 4. A Breve reseña general del conflicto.

Somalia fue durante algún tiempo una colonia del imperio británico y fue transformada en un protectorado. A finales del siglo XIX, Italia ejerció influencia sobre este territorio como resultado de la compra que hizo a los británicos de esta región. Como consecuencia de las influencias británica e italiana, surgió la actual República de Somalia.

Como ha ocurrido en otros territorios que han obtenido su independencia de países que ejercían sobre ellos una influencia conjunta, las fronteras interiores en Somalia, lo mismo que las influencias étnicas y culturales, resultaron ser sumamente ambiguas, y origen de tensiones y conflictos en la vida futura del país.

El 1 de julio de 1960, Somalia surgió a la vida independiente como un país en que por razón de las influencias británica e italiana tuvo una gran inclinación al surgimiento de disturbios internos e internacionales.

En el ámbito internacional, la inestabilidad de Somalia se debe a la pugna de intereses diplomáticos y comerciales con su vecinos países africanos, particularmente Kenia, al

marco del nuevo orden mundial, Relaciones Internacionales, abril-junio 1995, número 66, cuarta época, UNAM, México, 1995, pp. 46-51

⁷⁷ Waldheim, *op. cit.*, pp. 90-91

sudoeste del país. Asimismo, Somalia no diversificó sus relaciones internacionales, sino que las mantuvo únicamente con tres países también muy inestables como lo son la antigua Unión Soviética, Corea y Vietnam del Norte. Las relaciones con los soviéticos fueron especialmente fuertes y amistosas, por lo que la influencia de este bloque ha sido muy importante sobre Somalia. También la República Popular China ha tenido una gran influencia en este conflictivo país.

En el aspecto interno, el estallido de los conflictos en Somalia se debe a una diversidad de causas, de las cuales cabe destacar la pugna entre los intereses políticos y económicos de los grupos tribales del norte y del sur. Los conflictos territoriales con Etiopía por la región de Ogaden han originado un flujo importante de refugiados provenientes de dicho territorio. La agricultura y la industria ganadera se han visto severamente afectadas por condiciones climatológicas adversas y la ineficiencia y corrupción de las instituciones gubernamentales han originado una escasez de infraestructura nacional. La pobreza extrema se ha visto agravada por la falta de distribución de los recursos económicos provenientes del exterior. Finalmente, una crisis política reflejada en las pugnas entre los partidos políticos nacionalistas originaron una situación de inestabilidad de la que los Estados Unidos de América parecían intentar beneficiarse para ejercer su influencia en la zona.

Todo lo anterior llevó a las Naciones Unidas a establecer la operación de paz en Somalia.

Durante muchos años las relaciones internacionales entre Etiopía y Somalia fueron muy hostiles, pero el 19 de marzo de 1988 restablecieron sus relaciones diplomáticas y asumieron el compromiso de no apoyar o fomentar la aparición de grupos hostiles en sus respectivos territorios. En el Tratado de Djibouti se acordó solucionar el conflicto de Ogaden en forma pacífica. Esta situación de relativa concordia se vio alterada por la inmigración hacia Etiopía de trescientos mil refugiados pertenecientes a la etnia Issaq. Este movimiento causó serios estragos en el sistema alimenticio que debía proporcionar alimentos a más de ochocientos mil refugiados etíopes establecidos en Somalia.

El problema se agudizó debido a la existencia de bandas desorganizadas que dificultaron la distribución de ayuda humanitaria internacional. Se produjeron, en consecuencia, nuevos movimientos políticos a través del Movimiento Patriótico Somalí en el sur, el Ejército Nacional Somalí en el centro y el Movimiento Nacional Somalí en el norte. Ante esta situación, la ONU se sintió incapaz de continuar la asistencia humanitaria al casi millón de refugiados en la zona.

El 3 de diciembre de 1992, a través de la resolución 794, se autorizó la intervención militar en Somalia por medio de la operación "Restore Hope", por la que 38,000 tropas

desembarcaron en la ciudad capital de Mogadishu bajo el mando de los Estados Unidos de América y después bajo el mando de la ONU.

Las funciones asignadas a la operación consistían en realizar un despliegue que permitiera proporcionar ayuda humanitaria a los refugiados. El 10 de enero de 1993, los dirigentes de las tribus acordaron un cese al fuego que en muchas ocasiones no fue respetado, por lo que se emitió la resolución 814, por virtud de la cual el Consejo de Seguridad asignó 70,000 hombres adicionales que debían ser desplegados en la zona.

El 24 de marzo, los dirigentes tribales Farah Aidid y Madhi firmaron un acuerdo de paz y se comprometieron a celebrar una reunión para la reconciliación nacional. Al día siguiente, fue retirado el último soldado de la operación de la ONU.⁷⁸

II. 4. B Análisis de la operación.

Cuando la República de Somalia alcanzó su independencia en 1960, muchas personas creían que el país tenía una base sólida para la estabilidad política. No todos los representantes somalíes vivían dentro de las fronteras del nuevo Estado ya que grandes comunidades también residían en Djibouti, Etiopía, Kenia y Eritrea, Estados vecinos del este de África que forman, junto con Somalia y el Sudán, el llamado "Cuerno de África". Sin embargo, prácticamente todas las personas que vivían dentro de Somalia eran de origen somalí, hablaban el mismo idioma, profesaban la misma religión—el Islam—y tenían tradiciones culturales semejantes.

Durante los primeros nueve años posteriores a su independencia, el país tuvo un sistema parlamentario de gobierno. Sin embargo, el sistema se caracterizó por el surgimiento de un gran número de partidos políticos, coaliciones políticas y violencia esporádica, incluyendo asesinatos de prominentes funcionarios públicos y candidatos. Uno de los motivos de esta inestabilidad era la estructura social de Somalia. Detrás de la aparente homogeneidad a nivel nacional, la sociedad somalí estaba profundamente dividida, no sólo por criterios sociales y profesionales y diferencias entre los sectores urbano y rural, sino particularmente por virtud de los clanes que componen la organización social y a los cuales pertenecen la mayoría de los somalíes.⁷⁹

Los clanes son grupos cuyos miembros están relacionados por virtud de antecedentes comunes muy remotos y que consideran que ciertos territorios son de su propiedad. Los ancianos y los jefes de los clanes tienen una considerable autoridad y continuaron ejerciendo gran influencia aun después de la independencia.

⁷⁸ Instituto Español de Estudios Estratégicos, *El derecho de intervención en los conflictos*, Cuadernos de Estrategia número 79, Madrid, 1995, pp. 181-89

⁷⁹ United Nations Department of Public Information, *The United Nations and Somalia, 1992-1996*, The United Nations Blue Books Series, Volume III, New York, 1996, p.9

Con el establecimiento de un Estado central, la lucha por las posiciones políticas y los recursos estatales pasó a ser un nuevo elemento que dificultaba las relaciones entre los clanes. En el período parlamentario de la década de 1960, por ejemplo, las tensiones entre los clanes se reflejaron en divisiones entre los diversos partidos políticos. Algunos líderes nacionales trataron de contener y regular estos conflictos poniendo énfasis en el nacionalismo somalí.

Después del asesinato del presidente Abdirashid Ali Sharmarke el 21 de octubre de 1969, las fuerzas armadas llevaron a cabo un golpe de Estado e instauraron un nuevo gobierno encabezado por el General Mohamed Siad Barre, quien fue nombrado presidente del Supremo Consejo Revolucionario. Hacia mediados de la década de 1970, se creó un Estado unipartidista, y a partir de ese momento se combinaron una serie de factores para llevar a Somalia a la catástrofe humanitaria. Estos factores incluían el carácter autoritario del gobierno de Siad Barre; una desastrosa guerra con Etiopía por la región de Ogaden, habitada por ciudadanos somalíes, en la región este de Etiopía y que produjo el flujo de cientos de miles de refugiados; la carrera armamentista en la región, motivada por la rivalidad entre las potencias de la "Guerra Fría", que contribuyó a la militarización del país.

En tanto que las condiciones económicas, sociales y políticas se deterioraron hacia finales de la década de los 1970 y 80, la lealtad entre ciertos clanes se intensificó, fragmentando a la nación somalí y hacia 1988 el país estaba al borde de la guerra civil. Este conflicto desplazó de sus hogares a por lo menos medio millón de personas, devastó la economía y redujo tremendamente la producción de alimentos. Conforme se desarrollaba el conflicto, los escasos recursos de Somalia se enfocaron al gasto militar, a expensas del desarrollo económico y social. En sus últimos años como Estado operante Somalia, uno de los países más pobres del mundo, figuraba entre los más militarizados de la Tierra, gastando a razón de cinco dólares en sus fuerzas armadas por cada dólar en educación y salud, de conformidad con el Reporte de Desarrollo Humano que en 1993 llevó a cabo el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.⁸⁰

Después de la derrota de Somalia en la guerra con Etiopía y el consecuente flujo de refugiados, hubo una mayor inestabilidad política en Somalia. En abril de 1978 hubo un fallido intento de golpe de Estado que originó la formación del Frente Democrático de Salvación Somalí (FDSS) en el noreste de Somalia y al que pertenecían los funcionarios que habían evitado ser arrestados después del intento de golpe de Estado de 1978. Otros grupos formaron movimientos de oposición armada en un intento por derrocar al gobierno.

⁸⁰ *Ibidem*, p. 11

En el noroeste, oponentes al gobierno de Siad Barre formaron el Movimiento Nacional Somalí (MNS) en 1981 y comenzaron una guerrilla. La lucha armada en esa región se intensificó dramáticamente en 1988 cuando el MNS ocupó la ciudad de Hargeisa, la más grande de la región y que fue prácticamente destruida por la artillería y la aviación militar del gobierno. Cerca de cincuenta mil personas perdieron la vida y unas quinientas mil tuvieron que abandonar sus casas. Más de trescientas mil personas escaparon hacia Etiopía.

En la región central de Somalia, un movimiento que encontraba su apoyo principal en el clan Hawiye, el Congreso Unido Somalí (CUS) fundado el 12 de enero de 1989, también tomó las armas en contra del presidente Siad Barre y en 1990 formó una alianza con el MNS y el Movimiento Patriótico de Somalia (MPS). En mayo de ese mismo año, un importante grupo de somalíes de diferentes clanes emitieron el “Manifiesto de Mogadishu”, que condenaba al gobierno de Siad Barre y exigía que comenzara un diálogo que permitiera llevar a cabo reformas políticas. En diciembre de 1990, en respuesta a un estado de violencia generalizada, el Gral. Siad Barre declaró un estado de emergencia, lo que obligó a que las Naciones Unidas cerraran una de sus oficinas y a que el personal internacional que trabajaba en Somalia distribuyendo ayuda humanitaria fuera evacuado de Mogadishu; algunas operaciones humanitarias continuaron, principalmente en el norte del país por UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Comité Internacional de la Cruz Roja y algunas organizaciones no gubernamentales. Un mes después, el 26 de enero de 1991, el ejército se derrumbó y el presidente tuvo que huir de Mogadishu—que cayó en manos de las facciones del CUS—hacia la región de Gedo en el sudoeste, cerca de la frontera con Kenia. Grandes cantidades de armas cayeron en manos de las facciones victoriosas.

El CUS, que tomó el control de Mogadishu, se dividió en dos facciones rivales formadas por dos diferentes subclanes del clan Hawiye. Una facción estaba encabezada por el Gral. Mohamed Farah Aidid del subclan Habr Gedir, quien fue electo como presidente del CUS en el Congreso realizado cerca de la frontera con Etiopía en 1990. Sin embargo, la elección del Gral. Aidid no fue reconocida por una facción del CUS que proclamó al Sr. Ali Madhi Mohamed como presidente interino y quien pertenecía al subclan Abgal, el 29 de enero de 1991.⁸¹

Durante todo el año de 1991, Somalia sufrió gravemente como consecuencia de las guerras entre las diferentes milicias y de los actos de bandidaje de las mismas. Sin un gobierno central, el país se fragmentó conforme las milicias fueron tomando posesión de las diferentes regiones y pueblos. En el noreste, el FDSS tomó el poder. En la región central, las

⁸¹ United Nations, *op. cit.*, p. 12

facciones rivales del CUS se disputaron el poder en la capital Mogadishu. En otras regiones, se formaron una diversidad de facciones, con bases de poder en diferentes sitios, conforme los clanes que no habían tenido representación política se preocuparon por defender sus respectivos intereses. Para agravar más la situación, el MNS llevó a cabo una conferencia en la ciudad de Burao el 18 de mayo de 1991, en que declaró la existencia de un Estado independiente en el noroeste que debería llamarse "Somalilandia". Ningún país del mundo reconoció la existencia de ese "Estado independiente".

No obstante los esfuerzos de mediación promovidos por Djibouti, Egipto e Italia y dos conferencias de los líderes de las facciones celebradas en Djibouti en junio y julio de 1991, la crisis política se agravó y en noviembre de 1991 estalló una guerra generalizada por el control de Mogadishu entre las fuerzas del Gral. Aidid y las del Gral. Madhi. La lucha armada duró cuatro meses y durante ella cerca de veinticinco mil civiles fueron asesinados o heridos. La capital, Mogadishu, fue dividida en dos zonas, la del sur—dominada por las fuerzas del Gral. Aidid—y la del norte, dominada por la milicia del Sr. Alí Madhi. Los cerca de quinientos mil habitantes de la ciudad se quedaron sin los servicios públicos básicos.

En el sur del país también surgieron conflictos graves. Entre marzo y abril de 1991, hubo graves enfrentamientos entre las fuerzas del CUS en Mogadishu y las fuerzas de un movimiento político, el Frente Nacional de Somalia (FNS), formado por los restos del ejército del expresidente Siad Barre. En los meses subsecuentes, varias fuerzas hostiles al CUS obtuvieron el control de partes del sur, incluyendo las ciudades de Kismayo y Baidoa. Estas fuerzas lograron mayores avances conforme la lucha entre las facciones rivales del CUS cercaron Mogadishu entre noviembre de 1991 y marzo de 1992, pero fueron después desplazadas hacia el sur a través de la frontera con Kenia entre abril y junio de 1992, después de que se firmó un acuerdo de cese al fuego entre las facciones rivales del CUS en Mogadishu. Este acuerdo de cese al fuego se alcanzó después de conversaciones entre las facciones, las Naciones Unidas, la Organización de Unidad Africana, la Liga de Estados Árabes y la Organización de la Conferencia Islámica.

La crisis y la violencia durante este período en las regiones agrícolas del sur, que son las productoras de alimentos más importantes de Somalia, tuvieron como resultado la desaparición de reservas de granos y el desplazamiento de las poblaciones agrícolas locales. Esta fue la causa más importante y directa de la hambruna que azotó a Somalia entre 1992 y 1993.

II. 4. C Establecimiento e implementación de la ONUSOM I y II.

El 27 de diciembre de 1991 el Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, dirigió una carta al Consejo de Seguridad de la Organización informando que la Organización de la Unidad Africana había manifestado su apoyo para que el Consejo considerara en forma pronta la

cuestión de Somalia y el propio Secretario General expresó su opinión de que esto contribuiría a la solución pacífica del conflicto. A principios de enero de 1992, el nuevo Secretario General egipcio, Dr. Boutros Boutros-Ghali, envió al Subsecretario General para Asuntos Políticos a Mogadishu para que este se reuniera con el Gral. Aidid y Alí Madhi con el fin de lograr un cese al fuego en la capital y asegurar el acceso de las agencias internacionales de ayuda humanitaria y organizaciones no gubernamentales, para ayudar a los civiles víctimas del conflicto. En este primer contacto, se logró muy poco progreso. La guerra continuó en la capital pero por primera vez ambas facciones declararon su apoyo a la intervención de las Naciones Unidas para promover la reconciliación nacional.

El 15 de enero de 1992, el Primer Ministro interino de Somalia, Sr. Omer Arteh Ghalib, hizo un llamado al Consejo de Seguridad solicitando a este convocar una reunión para considerar la situación en Somalia, particularmente la guerra en Mogadishu. El 23 de enero, el Consejo de Seguridad adoptó su primera resolución sobre Somalia, *la resolución 733 (1992), en la cual el Consejo solicitaba a todas las partes en conflicto cesar sus hostilidades, promover la reconciliación nacional y facilitar la provisión de ayuda humanitaria*. Actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad también impuso un embargo sobre todas las entregas de armas y equipo militar a Somalia.⁸²

El texto de la resolución 733 (1992) fue enviado a Alí Madhi y al Gral. Aidid, así como a otras partes interesadas en Somalia, a Estados miembros y a organizaciones internacionales. El Sr. Alí Madhi expresó su conformidad con la resolución; el Gral. Aidid manifestó algunas dudas sobre la misma pero no hizo saber si aceptaba o rechazaba la resolución.

Los líderes de las dos facciones de Mogadishu enviaron, en febrero de 1992, a sus representantes a la sede de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York para llevar a cabo consultas sobre el conflicto. El Secretario General también había invitado a la Organización de Unidad Africana, la Liga de los Estados Árabes y a la Organización de la Conferencia Islámica a participar. Durante estas conversaciones, el Secretario General se reunió con los representantes de las facciones rivales y enfatizó que la comunidad internacional no tomaría con seriedad la situación en Somalia a menos que ellos mismos hicieran esfuerzos reales por respetar el cese al fuego y facilitaran el arreglo pacífico y permanente del conflicto en Mogadishu. El 14 de febrero, las dos facciones firmaron compromisos para dar cese a las hostilidades y mantener el cese al fuego en Mogadishu. También acordaron que una delegación compuesta de representantes de las Naciones Unidas

⁸² *Ibidem*, p. 18

y las tres organizaciones regionales debían visitar Mogadishu para confeccionar un acuerdo de cese al fuego y detallar los elementos para su implementación. En este respecto, una de las facciones somalíes afirmó que un arreglo de cese al fuego sin supervisión internacional no sería efectivo. Sin embargo, tanto estas pláticas como la subsecuente firma de los compromisos no evitaron que las hostilidades continuaran en Mogadishu.

La delegación conjunta, encabezada por el enviado especial para Somalia, llegaron a Mogadishu el 29 de febrero. El 3 de marzo, después de cuatro días de negociaciones, la delegación logró convencer a los señores Alí Madhi y Aidid a que llegaran a un acuerdo para la implementación del cese al fuego supervisado a través de un mecanismo de monitoreo de las Naciones Unidas. El acuerdo también incluía una declaración de que los dos líderes tenían el deseo de restablecer la paz con justicia en Somalia y de restaurar la normalidad bajo la vigencia del Derecho lo más pronto posible. Las facciones beligerantes finalmente detuvieron sus ofensivas, aunque continuaron ocurriendo algunos incidentes de violencia esporádica que dificultaban las operaciones humanitarias en la capital y la lucha armada no había cesado en muchas otras partes del país. Concluida esta primera fase de la operación, la delegación conjunta realizó consultas adicionales, primero con las dos facciones de Mogadishu y después con algunos grupos y movimientos somalíes fuera de la capital, en relación con la celebración de una conferencia de reconciliación y unidad nacional. El apoyo para esta conferencia fue muy grande y las consultas continuaron para lograr el consenso sobre la representación, agenda y lugar de reunión de este evento.

Una vez que la paz fue restablecida en Mogadishu y las dos facciones de la ciudad se comprometieron a la supervisión del cese al fuego por la ONU, el Secretario General envió, con el apoyo del Consejo de Seguridad, un equipo técnico a Somalia para preparar un plan operativo para monitorear el cese al fuego e investigar la forma de asegurar la provisión continua de ayuda humanitaria. Cuando el equipo técnico llegó a la capital el 23 de marzo para sostener pláticas con los líderes de ambos partidos, el Sr. Alí Madhi manifestó que a menos que las Naciones Unidas enviaran una fuerza de mantenimiento de la paz, el cese al fuego no se respetaría y sería imposible distribuir comida y otra ayuda de emergencia en forma efectiva. El Gral. Aidid, sin embargo, expresó reservas acerca de la posibilidad de desplegar en territorio somalí una fuerza de mantenimiento de la paz y observadores militares de las Naciones Unidas. Después de continuas pláticas, tanto el Sr. Alí Madhi como el Gral. Aidid, firmaron el 27 y 28 de marzo dos acuerdos sobre los mecanismos para supervisar el cese al fuego y para la equitativa y efectiva distribución de ayuda humanitaria en y alrededor de Mogadishu.

De conformidad con lo anterior, el Secretario General presentó el 21 de abril de 1992, un reporte al Consejo de Seguridad en que recomendaba que la Organización enviara

a Mogadishu un grupo de cincuenta observadores militares, quienes no habrían de portar armas como es costumbre en este tipo de operaciones, así como un grupo ligeramente armado de quinientos soldados para dar protección al personal humanitario y al equipo y provisiones en los puertos y aeropuertos. El 24 de abril, el Consejo de Seguridad aprobó unánimemente la resolución 751 (1992), autorizando el establecimiento de la Operación de Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM). Esta operación se denomina generalmente ONUSOM I, para distinguirla de la futura ONUSOM II, que tenía un mandato más amplio y que es objeto de estudio más adelante. En la resolución, el Consejo le pidió al Secretario General que enviara en forma inmediata a los cincuenta observadores militares para supervisar el cese al fuego en Mogadishu y enviar tan pronto como fuera posible una fuerza de seguridad para proteger las actividades humanitarias.

El Consejo de Seguridad estaba consciente de que primero debía encontrarse una solución política a la crisis en Somalia, ya que ésta era la causa fundamental que dio origen a la emergencia humanitaria que estaba ocurriendo. En términos de la resolución del Consejo, el Secretario General debía continuar las consultas con las partes, movimientos y facciones somalíes para la celebración de una conferencia de reconciliación y unidad nacional en Somalia, en cooperación con la Organización de Unidad Africana, la Liga de Estados Árabes y la Organización de la Conferencia Islámica. La reconciliación nacional fue de este modo, desde el principio, parte integral del mandato de la ONUSOM.

El 28 de abril de 1992, el Secretario General nombró al Sr. Mohamed Sahnoun de Argelia como representante especial para Somalia. Su tarea sería coordinar los esfuerzos humanitarios y de mantenimiento de la paz de la ONU y motivar a las facciones somalíes a encontrar una solución pacífica al conflicto. Sus prioridades al llegar a Mogadishu el 4 de mayo de 1992 consistieron en reunirse con los principales líderes políticos, hacer todos los arreglos necesarios para el expedito despliegue de los cincuenta observadores militares del cese al fuego, llevar a cabo consultas con las facciones en Mogadishu respecto del despliegue de la fuerza de seguridad propuesta para proteger las operaciones de ayuda humanitaria en la ciudad y coordinar un programa mundial de asistencia humanitaria más grande, particularmente en el sur que era la región más afectada por el hambre. El cumplimiento de las tareas descritas fue sumamente difícil, ya que la emergencia humanitaria se agravó y la lucha armada entre las facciones beligerantes continuó.⁸³

En abril de 1992, fecha en que se estableció la ONUSOM I, el principal problema no era tanto prevenir el estallamiento del hambre generalizada sino contenerla tan pronto como fuera posible y salvar a las millones personas que se encontraban al borde de la muerte. La

⁸³ The United Nations and Somalia, *op. cit.*, p. 20

guerra civil había ya destruido la mayor parte del territorio del país durante más de un año, particularmente en la región agrícola del sur y gran parte de la población había sido desplazada. Los pueblos, cuyos servicios habían sido destruidos, estaban siendo poblados por gente que huía de la violencia o que estaba en búsqueda de comida. Cientos de miles se encontraban en campos que no tenían acceso a comida, agua potable y sistemas sanitarios. En el norte, la sequía afectó severamente muchas regiones. En casi todos los lugares las reservas de comida se estaban agotando y los precios aumentaron enormemente. Los sistemas de agua e higiene habían sido completamente destruidos. Los antiguos y rudimentarios sistemas de salud habían virtualmente desaparecido y, toda vez que la vacunación de menores había sido tan escasa antes de la guerra, niños mal nutridos fueron especialmente vulnerables a contraer enfermedades normalmente prevenibles. En estas condiciones, no sólo comida sino servicios de salud y la restauración del agua y sistemas sanitarios se requerían en forma urgente. Hacia abril de 1992, las Naciones Unidas estiman que cuatro y medio millones de somalíes, cerca del 65% de la población total, requería de ayuda externa. De éstos, cerca de un millón y medio estaban considerados como en riesgo inminente.

Mientras duró la lucha en Mogadishu a principios de 1992, fue imposible entregar ayuda alimenticia a la capital por mar. Aunque las hostilidades más graves terminaron después del cese al fuego del 3 de marzo, dos días después un barco que llevaba masa donada por el Programa Mundial de la Alimentación fue bombardeado para evitar el desembarque de la tan necesaria comida en el puerto de Mogadishu. Como resultado de este incidente, no fue posible llevar comida a la ciudad sino hasta mayo de 1992. El Comité Internacional de la Cruz Roja logró entregar algo de comida a los puertos del sur y del centro del país, incluyendo a la segunda ciudad más importante de Somalia después de Mogadishu, Kismayo, y las Naciones Unidas continuaron dando asistencia humanitaria a las regiones del norte. UNICEF, que había restablecido sus oficinas en Mogadishu a fines de diciembre de 1991, comenzó a llevar por aire medicinas, comida y otras provisiones de emergencia a la ciudad a principios de 1992. Diversos organismos no gubernamentales permanecieron en el país durante todo el tiempo de la lucha en Mogadishu, intentando continuar los programas de ayuda a pesar de los peligros, ayudando así a mantener vivos a miles de niños y mujeres en estado de desnutrición. Debido al colapso de los servicios del gobierno, la UNICEF y los organismos no gubernamentales también establecieron, equiparon y dieron personal a muchos centros de salud de maternidad en Mogadishu durante esta etapa crítica.

Sin embargo, sin la cooperación de las facciones armadas con respecto a las operaciones de ayuda humanitaria, lo que impidió además la presencia continua de las

Naciones Unidas en el país, todos estos esfuerzos no bastaron para hacer frente a las necesidades cada vez más urgentes de la población civil. El bandidaje fue algo común, en parte debido al alto precio de la ayuda alimenticia en condiciones de extrema escasez y esto originó la pérdida de muchos trabajadores de organizaciones internacionales.

En abril de 1992 la ONU, junto con el establecimiento de la ONUSOM I, lanzó un Plan de Acción de Noventa Días para llevar alimentos y otro tipo de ayuda vital a la población somalí. El Plan partía de la base de que los trabajadores humanitarios podrían operar a través de "corredores" designados, o "zonas de paz", que incluirían aeropuertos y puertos marítimos claves. En mayo de 1992, cuando el primer barco del Programa Mundial para la Alimentación logró desembarcar en Mogadishu, la situación alimenticia en la capital comenzó a mejorar. Por primera vez, las provisiones alimenticias cruzaron la línea que dividía el norte y el sur de la capital. Mientras tanto, la UNICEF, y el Programa Mundial para la Alimentación, llevaron por aire comida desde Nairobi a Mogadishu, Kismayo y Baidoa.⁸⁴

Sin embargo, la cantidad de alimentos entregados era mucho menor que la que requería la población. El apoyo de los donadores internacionales estaba reduciendo cada vez más y, sin seguridad en el país, era imposible dar la ayuda necesaria a muchas partes del país. A mediados de 1992, en el sur de Somalia los índices de mortalidad se incrementaron constante y alarmantemente.

En este período, la crisis en Somalia no había recibido aún la atención que merecía de parte de la comunidad internacional. En el mes de julio de 1992, alarmado por la magnitud de la tragedia en Somalia y por la tendencia de algunos Estados miembros a enfocar su atención particularmente en otras crisis, como la de la antigua Yugoslavia, el Secretario General hizo un llamado a la comunidad internacional a prestar mayor atención al conflicto en Somalia y a reforzar la ONUSOM y expandir su mandato para cubrir todo el territorio del país. El Secretario General enfatizó que la situación en Somalia ponía en peligro la vida de millones de personas. A partir de ese momento, los medios de prensa internacionales comenzaron a dar mayor cobertura a la hambruna en Somalia y transmitieron imágenes de somalíes desesperados, todo lo cual motivó a los gobiernos del mundo a actuar para dar solución al conflicto.

El 15 de julio de 1992 el Secretario General hizo un llamado a todos los Estados miembros para que dieran ayuda humanitaria a la región del Cuerno de África, incluyendo a Somalia, solicitando fondos para ayuda alimenticia, asistencia a refugiados, cuidado de la salud, sistemas de distribución de agua, servicios sanitarios y veterinarios y la provisión de

⁸⁴ *Ibidem*, p. 21

semillas y herramientas. Entre tanto, los Estados Unidos de América iniciaron su propia operación, denominada "Operation Provide Relief", al sur de Somalia y en los campos de refugiados en el norte de Kenia.

A pesar de estos esfuerzos, la crisis continuó agravándose debido al desorden, la inseguridad y la violencia que impedían la entrega de gran parte de la ayuda alimenticia. Grupos armados comenzaron a saquear los primeros cargamentos de alimentos que llegaban al país. Como resultado, un número impresionante de personas estaban muriendo de hambre y enfermedades diariamente. Cerca de mil ochocientas personas morían cada semana. Surgieron también epidemias de enfermedades contagiosas, como la disentería, que devastaron a una población débil y mal nutrida. Se calcula que entre trescientas mil y quinientas mil personas fallecieron a consecuencia del hambre y la guerra, tan sólo en 1992.

En septiembre de 1992, el Departamento para Asuntos Humanitarios de la ONU estableció, en consulta con las agencias especializadas y los organismos no gubernamentales, un nuevo plan de ayuda para resolver la cada vez más crítica situación en Somalia. Este Programa de Acción para la Asistencia Humanitaria de Cien Días solicitaba ochenta y tres millones de dólares para la asistencia humanitaria. Con la implementación de este programa, los índices de mortalidad comenzaron a disminuir considerablemente, lo mismo que los precios del maíz, el sorgo y la masa.

El hambre no había terminado todavía y la mejoría mostrada era cada vez más frágil en la mayoría del país. La asistencia humanitaria fue cada vez más complicada, debido a la continua inseguridad y robo de provisiones. La comida no estaba llegando a sus beneficiarios debido a los grupos armados. Esto motivó a que la ONU decidiera eventualmente utilizar medidas coercitivas para lograr la distribución de ayuda humanitaria en Somalia.

La ONUSOM I fue creada como una misión de mantenimiento de la paz no obstante que, por primera vez en la historia de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, uno de sus propósitos fundamentales era permitir la ayuda humanitaria a la población civil. Las operaciones de mantenimiento de la paz, a diferencia de las medidas coercitivas para la paz, no tienen por objeto alcanzar sus objetivos a través del uso de la fuerza. Cuando los miembros de una operación de mantenimiento de la paz son enviados al territorio de un país, ellos hacen los mayores esfuerzos, a través del convencimiento pacífico, para que cesen las hostilidades armadas entre partes beligerantes o para llevar a cabo otros aspectos de sus mandatos; los soldados no fuerzan a las partes a detener sus hostilidades. Efectivamente, las operaciones de mantenimiento de la paz utilizan sus armas exclusivamente en defensa propia, lo que incluye defender su mandato, así como su personal y propiedades. *El razonamiento para defender la neutralidad de las fuerzas de paz de la ONU es que éstas deben servir para reducir las tensiones, prevenir la violencia y construir un ambiente de*

confianza entre las partes en conflicto. La fuerza de seguridad que debía ser enviada a Somalia conforme a la resolución 751 (1992) tenía el propósito de prevenir ataques armados contra las operaciones de asistencia humanitaria y debía utilizar sus armas sólo en defensa propia.⁸⁵

Es necesario enfatizar que las operaciones de mantenimiento de la paz sólo pueden tener éxito cuando las partes en un conflicto realmente desean evitar hostilidades. Cuando los rivales están obstinados en luchar, la potencial efectividad de este tipo de operaciones puede dejar de existir. La posibilidad de que los miembros de la operación puedan cumplir sus tareas depende del consentimiento de todas las partes del conflicto. En Somalia, debido a la existencia de más de una docena de líderes que consultar, este consentimiento fue sumamente difícil de obtener y mantener. Uno de los principales problemas desde el inicio de la operación es que el cese al fuego del 3 de marzo de 1992 sólo obligaba a las dos facciones rivales en Mogadishu. Mientras tanto, intensas batallas continuaban en las áreas agrícolas del sur.

A pesar de los acuerdos firmados por Alí Madhi y el Gral. Aidid en marzo de 1992 sobre el despliegue de los dos observadores militares y personal de seguridad de la ONU, se necesitaron muchas semanas de discusiones para concluir los acuerdos para su envío. Uno de los principales motivos de este problema era el aspecto referente a si los observadores militares de la ONU portarían uniformes, como es la práctica usual de la ONU. Mientras que el Sr. Alí Madhi había aceptado todos los elementos contenidos en el acuerdo de cese al fuego, incluso el despliegue de observadores militares uniformados, el Gral. Aidid insistía en que los observadores debían vestir de civil con insignias de las Naciones Unidas, como boinas azules y bandas en los brazos. Después de difíciles negociaciones con funcionarios del CUS, el Gral. Aidid aceptó formalmente el 21 de junio las condiciones establecidas por la ONU de que los observadores vestirían uniforme, estarían desarmados y serían desplegados en ambos lados de la línea de demarcación en Mogadishu. El Secretario General nombró al Brigadier General de Paquistán, Imtiaz Shaheen, como Principal Observador Militar, quien llegó a Mogadishu el 5 de julio de 1992. El resto de los cincuenta observadores llegó a Somalia el 23 de julio de 1992.

En lo concerniente a la fuerza de seguridad de quinientos hombres que debían proteger las operaciones humanitarias, Alí Madhi y Farah Aidid firmaron un acuerdo para el despliegue de esta fuerza el 12 de agosto de 1992. El grupo debía proteger el puerto y el principal aeropuerto, dando así protección a los barcos de ayuda, escoltar a los grupos de

⁸⁵ *The United Nations, op. cit.*, p. 24

provisiones humanitarias hasta los centros de distribución en Mogadishu y proteger éstos durante la distribución.

Estas tropas, sin embargo, nunca fueron enviadas y la ONUSOM I nunca operó en otras zonas más que en Mogadishu. Una vez más, algunos de los líderes de las facciones se rehusaron a aprobar el despliegue de la operación, obstruyendo así los esfuerzos para dar seguridad adecuada a las actividades. Lo más grave fue que algunos líderes comenzaron a adoptar una postura agresiva hacia las Naciones Unidas, a pesar del papel de la Organización, que consistía en aliviar el sufrimiento de millones de sus compatriotas.

El Gral. Aidid, quien antes había apoyado el envío de las tropas, declaró que los contingentes ya no serían tolerados en las calles de Mogadishu. También manifestó que cualquier intento por desplegar a la ONUSOM coercitivamente sería atacado con violencia.

Asimismo, los líderes de algunas facciones comenzaron a propagar entre la población la idea de que la ONU había decidido abandonar su política de cooperación y estaba planeando "invadir" al país y que, por lo tanto, la ONU se había convertido en el enemigo común de los somalíes.

El 12 de noviembre de 1992, el Gral. Aidid ordenó que las tropas de ONUSOM I desalojaran el aeropuerto, donde habían establecido posiciones dos días antes de conformidad con el acuerdo de agosto de 1992. El Secretario General dio instrucciones a su representante especial para que no retirara las tropas, lo que provocó que un día después el batallón fuera atacado con armamento pesado. Al mismo tiempo, la facción de Ali Madhi amenazó a la ONU con bombardear cualquier barco que intentara anclar en el puerto de Mogadishu.

Debido a estas difíciles circunstancias, la operación de la ONU consideraba cada vez más difícil lograr los objetivos que le había fijado el Consejo de Seguridad. Asimismo, era ya claro que una situación crítica continuaría existiendo en Somalia, en detrimento de cientos de miles o millones de civiles. Por tal motivo, el Secretario General concluyó, en una carta al Consejo de Seguridad, que no debía excluirse la posibilidad de revisar los principios de la operación en Somalia.

Por tal motivo, en diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad autorizó y los Estados Unidos aceptaron dirigir, *una operación sin precedente para lograr la paz a través de medidas coercitivas, si éstas eran necesarias e incluyendo en su caso el uso de la fuerza, para crear un ambiente seguro para las operaciones de ayuda humanitaria.*

El Consejo de Seguridad estaba sumamente preocupado por el fracaso de los esfuerzos humanitarios en Somalia. Además de que las vidas de los trabajadores de las agencias humanitarias estaban siendo puestas en peligro por los ataques y amenazas de parte de las facciones políticas, la inseguridad y la violencia amenazaban con revertir los pocos

progresos que se habían logrado al reducir el índice de mortalidad causado por el hambre. En una reunión informal del Consejo el 25 de noviembre de 1992, se decidió que la situación se había vuelto intolerable y que los métodos empleados hasta ese momento por la Organización no bastarían para dar fin al sufrimiento de la población civil. El Consejo decidió entonces solicitar al Secretario General la presentación de recomendaciones específicas para lograr dar una respuesta adecuada al conflicto. Durante las deliberaciones del Consejo, varios Estados miembros expresaron su apoyo por la adopción de medidas coercitivas bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el cual permite que el Consejo autorice la acción militar para restablecer la paz y la seguridad internacionales. El Secretario de Estado interino de los Estados Unidos, Lawrence Eagleburger, le informó al Secretario General sobre la posibilidad de que los Estados Unidos dirigieran una operación militar si el Consejo de Seguridad aprobaba el establecimiento de una operación más vigorosa para establecer la seguridad en Somalia.

El 29 de noviembre de 1992, el Secretario General presentó al Consejo cinco opciones para el establecimiento de una nueva operación en Somalia. Todas estas opciones tenían el mismo objeto, es decir, crear condiciones para que las provisiones humanitarias fueran entregadas sin problemas a la población civil.

La primera opción del Secretario General consistía en que la ONUSOM continuara tratando de obtener el consentimiento de los dirigentes somalíes respecto al despliegue de las casi cuatro mil doscientas tropas autorizadas por el Consejo en agosto de 1992, opción que fue rechazada debido a la aparente falta de cooperación por parte de los líderes de las facciones. Una segunda opción era abandonar la idea de implementar una operación de paz en Somalia, retirar a los elementos militares de la ONUSOM y permitir que las agencias humanitarias negociaran los acuerdos de protección más benéficos posibles con los dirigentes de las facciones y clanes en Somalia. Sin embargo, la idea de retirar las tropas fue rechazada por el Consejo y el Secretario General.

Todo lo anterior llevó al Secretario General a concluir que lo que se requería era la implementación de medidas más vigorosas para asegurar que la ayuda humanitaria llegara a los habitantes más afectados en Somalia. Las tres opciones restantes partían de la base de que se deberían utilizar medidas de coerción en contra de quienes estaban impidiendo el éxito de las operaciones de la ONU. Toda vez que en Somalia no existía un aparato de gobierno formal que pudiera pedir la intervención de la ONU, las tres opciones también coincidían en el hecho de que el Consejo de Seguridad tendría que hacer una determinación formal bajo el Capítulo VII de la Carta en el sentido de que la crisis en Somalia representaba una amenaza a la paz y seguridad internacionales. El Consejo podría entonces aprobar la acción militar en términos del artículo 42 de la Carta, que establece que "Si el Consejo de

Seguridad considera que las medidas serían inadecuadas o han probado ser inadecuadas, éste podrá adoptar la acción militar por aire, mar o fuerzas terrestres que sean necesarias para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

El Secretario General declaró que el propósito de cada una de las últimas tres opciones sería asegurar que la violencia en contra de los esfuerzos humanitarios internacionales terminara en forma permanente. Para lograr estos objetivos, sería necesario que el armamento pesado de las facciones somalíes fuera neutralizado y puesto bajo control internacional y que los grupos armados ilegales también fueran desarmados.

La tercera opción presentada por el Secretario General era que la ONUSOM llevara a cabo una demostración de fuerza en Mogadishu con el fin de crear condiciones para la provisión segura de ayuda humanitaria y para disuadir a las facciones armadas tanto en Mogadishu como en el resto del país de dejar de cooperar con la ONUSOM. Toda vez que el Secretario General dudaba que una operación de este tipo que se limitara a Mogadishu pudiera tener algún efecto sobre los grupos del resto del país, él favorecía una operación que abarcara la totalidad del territorio de Somalia. Las opciones cuatro y cinco así lo contemplaban.

La cuarta opción, que finalmente fue aprobada por el Consejo de Seguridad, consistía en el establecimiento de una operación en todo el territorio del país, autorizada por el Consejo pero asumida por un grupo de Estados miembros. Como se señaló anteriormente, los Estados Unidos ya habían manifestado su deseo de dirigir y organizar una operación de este tipo. El propósito de la operación, es decir, su mandato, sería resolver en forma inmediata el problema de la inseguridad en Somalia. La operación debería desarmar a los grupos armados y poner el armamento confiscado de las facciones organizadas bajo control internacional. Una vez que esto se lograra, la operación militar sería reemplazada por una operación de mantenimiento de la paz de la ONU, siguiendo las reglas convencionales.

La quinta y última opción preveía que las Naciones Unidas llevaran a cabo una operación militar del tipo descrito en el párrafo anterior. Los contingentes serían aportados por los propios Estados miembros y dirigidos por la Organización. A diferencia de las operaciones de paz tradicionales, a las tropas se les permitiría usar la fuerza para cumplir su mandato. Sin embargo, la ONU carecía de la infraestructura logística y operacional para organizar una operación de tal naturaleza, complejidad y urgencia.⁸⁶

El Consejo de Seguridad, en su resolución 794 (1992) adoptada el 3 de diciembre de 1992, determinó que el conflicto en Somalia constituía una amenaza a la paz y seguridad internacionales y autorizó una operación bajo el Capítulo VII de la Carta para establecer un

⁸⁶ *Ibidem*, pp. 30-31

ambiente seguro para las operaciones humanitarias en Somalia. El Consejo aceptó la oferta de los Estados Unidos para dirigir la operación, así como de otros países para participar en ella. Actuando en términos del Capítulo VII de la Carta, el Consejo autorizó al Secretario General y a los Estados miembros a hacer uso de todos los medios necesarios para establecer tan pronto como fuera posible un ambiente seguro en Somalia. Lo anterior significa que la fuerza multinacional dirigida por los Estados Unidos podría utilizar la fuerza para crear esas condiciones de seguridad. El Consejo también solicitó al Secretario General el establecimiento de mecanismos de coordinación entre la ONU y las fuerza militares utilizadas en la operación.

La operación establecida en los términos anteriores se denominó Fuerza Unificada (UNITAF) y recibió el nombre de "Operation Restore Hope" en los Estados Unidos. Esta operación sentó un precedente en la práctica de la ONU. El Capítulo VII fue redactado para impedir o repeler actos de agresión en contra de Estados soberanos y el Consejo de Seguridad había autorizado a Estados miembros para adoptar acción militar bajo el Capítulo VII en sólo cuatro ocasiones, a saber: en el caso de Corea, en el caso de Rodesia del Sur (hoy Zambia) y en dos ocasiones en el conflicto entre Irak y Kuwait en 1990 y 1991. En el caso de Somalia la ONU, por primera vez en su historia, autorizó a un grupo de Estados miembros a utilizar la fuerza militar en una operación que no era dirigida por la propia Organización, para fines humanitarios y en un conflicto interno, aunque era un problema que tenía serias consecuencias para la paz y seguridad regionales debido al éxodo de refugiados somalíes, muchos de los cuales estaban armados, hacia países vecinos en el Cuerno de África.

Aunque la ONU estableció el mandato de la UNITAF, la Organización no dirigió las tropas que debían cumplir tal mandato. La dirección operacional de las fuerzas de UNITAF fue asumida directamente por los Estados Unidos de América. Tanto las tropas estadounidenses como los contingentes de otros países presentaban reportes directamente a un oficial del ejército de los Estados Unidos. El comando de la UNITAF, sin embargo, mantuvo contactos con la sede de la ONU en Nueva York, así como con el personal de la ONUSOM I en Mogadishu.⁸⁷

Los primeros contingentes de la UNITAF llegaron a Mogadishu el 9 de diciembre de 1992 y procedieron a asegurar el puerto marítimo de la ciudad. En esta ocasión la UNITAF hizo un gran despliegue de fuerza militar. En consecuencia, las milicias somalíes se retiraron de las calles junto con su armamento.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 33

La UNITAF tuvo un máximo de treinta y siete mil tropas. El contingente más grande fue el de Estados Unidos, con una fuerza máxima de 28,000 hombres. Los nueve mil soldados restantes provenían de veinte países. Estas tropas se desplegaron rápidamente en el centro y sur de Somalia para asegurar el control de puertos y aeropuertos, dar protección a los operativos humanitarios y a los centros de distribución de alimentos.

La UNITAF hizo posible implementar el Programa de Alimentación de Cien Días de la ONU. Los alimentos comenzaron a distribuirse en las zonas más afectadas del país. Los ataques al personal humanitario disminuyeron significativamente. Se repararon muchos caminos y, donde se requería, se desactivaron minas.

Reconociendo que la situación en Somalia continuaría siendo crítica mientras no se lograra la reconciliación a nivel nacional entre las diferentes facciones del país, a pesar del éxito logrado en las labores de alimentación, vacunación y reintegración de refugiados y desplazados en Somalia, el Secretario General convocó a una serie de pláticas sobre reconciliación nacional que inició el 4 de enero de 1993 en Addis Abeba, Etiopía, bajo la presidencia del Secretario General de la ONU y con la participación de la Organización de Unidad Africana, La Liga de Estados Árabes, la Organización de la Conferencia Islámica y el Comité Permanente de los Países del Cuerno de África. Todas las principales facciones políticas estaban presentes, con excepción del MNS que había proclamado la "independencia" de "Somalilandia" en el noroeste. Los dirigentes de los quince movimientos que participaron en las pláticas firmaron tres acuerdos entre el 8 y el 15 de enero de 1993. Estos acuerdos contemplaban un cese al fuego inmediato en todas las partes del país bajo su control, el establecimiento de un grupo supervisor del cese al fuego compuesto por tropas de UNITAF y la ONU, la entrega de todas las armas pesadas a dicho grupo, el desarme de las milicias, la liberación de prisioneros de guerra y el libre movimiento de somalíes en todo el país. Las partes también establecieron un Comité para preparar una conferencia de reconciliación nacional en Addis Abeba el 15 de marzo de 1993. A pesar de estos compromisos, las partes no cumplieron sus obligaciones, ya que continuaron los ataques sobre personal internacional humanitario y las milicias no entregaron sus armas.

La UNITAF fue creada como una operación temporal para llevar a cabo actividades coercitivas de paz conforme al Capítulo VII de la Carta. La operación debía cumplir su mandato, es decir, la creación de un ambiente de seguridad para la provisión de ayuda humanitaria internacional a la población somalí, y después devolver las responsabilidades a una misión tradicional de mantenimiento de la paz de la ONU. Sin embargo, los eventos en Somalia durante los primeros meses de 1993 pusieron en claro que la nueva misión tendría que tener también la autorización para el uso de la fuerza. El Consejo de Seguridad estableció en consecuencia la ONUSOM II, operación que no tenía antecedente en la

historia de la Organización, ya que fue la primera operación de paz con medidas coercitivas explícitamente autorizadas bajo el Capítulo VII y fue organizada y dirigida por la Organización. El Consejo también dio instrucciones a ONUSOM II para colaborar en el proceso de reconciliación nacional, en la rehabilitación de las instituciones y la economía de Somalia, y en el restablecimiento de las fuerzas de seguridad de la nación. Esta agenda, compleja y ambiciosa, iniciaba a la Organización y sus Estados miembros en un viaje hasta entonces desconocido.⁸⁸

La resolución 794 (1992) del 3 de diciembre de 1992, en la cual el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento de UNITAF señalaba que esta operación permitiría al Consejo tomar la decisión para una rápida transición a una operación de mantenimiento de la paz convencional, una vez que se hubiera establecido un ambiente de seguridad. Para preparar dicha transición, el Consejo solicitó al Secretario General que presentara un plan para que ONUSOM II fuera capaz de cumplir su mandato una vez que se retiraran las fuerzas del Comando Unificado.

Después de la adopción de la resolución 794 (1992), el Secretario General sostuvo una serie de pláticas con los representantes del gobierno de los Estados Unidos respecto de la forma y tiempo en que la transición se llevaría a efecto. En estas pláticas, el Secretario General enfatizó que dos condiciones debían ser cumplidas para que la transición fuera exitosa. La primera de ellas consistía en que la UNITAF, antes de su retiro, debía asegurar que el armamento pesado de las facciones organizadas debía ser puesto bajo el control internacional y que las bandas ilícitas debían ser desarmadas. El Secretario General manifestó al Presidente George Bush que sin esta acción no sería posible establecer el ambiente de seguridad requerido por la resolución del Consejo ni crear las condiciones en las cuales los esfuerzos de la ONU por lograr la reconciliación nacional pudieran tener éxito y la tarea de proteger las actividades humanitarias pudiera transferirse a una operación de paz tradicional.

La segunda condición esencial consistía en que la UNITAF ejerciera su mandato en todo el territorio de Somalia. No obstante que el mandato de la UNITAF tenía carácter nacional, la operación de hecho había sido desplegada solamente en partes del sur y el centro del país, donde las necesidades alimenticias eran más graves. En marzo de 1993, sólo el cuarenta por ciento del país estaba bajo el control de la UNITAF. No existían contingentes de la UNITAF en el noroeste y el noreste de Somalia, donde el problema de las minas que estaban causando serias lesiones y muchas muertes a la población civil era más grave. El despliegue nacional era indispensable toda vez que las milicias podían simplemente retirar

⁸⁸ *The United Nations and Somalia, op. cit.*, p. 40

sus armas a partes de Somalia donde la UNITAF no tenía contingentes. Los problemas de la reconciliación, el desarme y la desmovilización tenían un carácter nacional y requerían por lo tanto la presencia de UNITAF en todo el país. Efectivamente, el desarme y la desmovilización realizadas o supervisadas solamente en partes del país no podía funcionar debido al riesgo de que se alterara el balance militar entre las facciones, dejando así una situación de mayor peligro.

Desgraciadamente, los Estados Unidos no interpretaron el mandato general que se le confirió a la UNITAF en el sentido de que debía abarcar el desarme de grupos armados, la confiscación de armas y la acción coercitiva para detener brotes de violencia entre las facciones. La UNITAF ciertamente facilitó el almacenamiento de armamento pesado en almacenes conforme a acuerdos con los dirigentes de las facciones, en los términos de los acuerdos firmados en Addis Abeba en enero de 1993, pero estos almacenes permanecieron bajo control de las facciones, las cuales podían sacarlas o meterlas cuando quisieran.

Los ataques en la ciudad de Kismayo, los actos esporádicos de bandidaje y ataques en contra del personal humanitario, junto con el incumplimiento por parte de las facciones de los acuerdos de desarme, dejaron en claro que la paz relativa que la UNITAF había restablecido en el sur y el centro, era muy precaria. Correspondería a la nueva operación de la ONU en Somalia, la ONUSOM II, continuar lo que la UNITAF había dejado inconcluso. Para lograr esto, la ONUSOM II tendría que recibir suficiente fuerza militar y amplios poderes de coerción.

Debido a la situación que preveía en Somalia en 1993, fue evidente que la UNITAF no podría transmitir la responsabilidad a una operación de la ONU tradicional, como fue previsto originalmente por el Consejo de Seguridad. La ONUSOM, por el contrario, requería de poderes coercitivos autorizados en los términos del Capítulo VII de la Carta. La Organización nunca había asumido una operación de esta naturaleza.

El Secretario General propuso al Consejo que el mandato de la ONUSOM II abarcara todo el territorio de Somalia y que se le dieran los poderes previstos en el Capítulo VII. El mandato debía incluir el desarme, que debía lograrse incluso por la fuerza si las facciones incumplían los acuerdos de Addis Abeba de enero de 1993. También propuso que la operación tuviera 28,000 tropas, incluyendo 8,000 para apoyo logístico. La mayoría de las unidades logísticas provendrían en principio de las fuerzas de la UNITAF. Además, los Estados Unidos se comprometieron a facilitar una Fuerza de Reacción Rápida que pudiera intervenir en ayuda de la ONUSOM II, pero que no sería parte de la operación.

El 26 de marzo de 1993, el Consejo de Seguridad adoptó unánimemente la resolución 814 (1993). Actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, el Consejo decidió expandir el tamaño de la ONUSOM y ampliar su mandato de acuerdo con las

recomendaciones del Secretario General. La resolución puso énfasis en que era crucial el desarme de las facciones somalíes y que éstas cumplieran con los acuerdos que habían suscrito.

La ONUSOM II recibió contingentes de treinta países, incluyendo por primera vez en la historia de mantenimiento de la paz de la ONU, a contingentes de los Estados Unidos que contribuyeron la mayor parte del personal logístico de ONUSOM II y a tropas alemanas que a pesar de sus limitaciones constitucionales, contribuyeron contingentes no militares.

La Fuerza de Reacción Rápida de los Estados Unidos, que no pertenecía a la ONUSOM II, dio mayor flexibilidad militar a la operación pero también significó que las fuerzas de Estados Unidos en Somalia prestaran sus servicios bajo dos estructuras diferentes, dividiendo así la responsabilidad. La relación entre la ONUSOM II y la Fuerza de los Estados Unidos no presentó, sin embargo, ningún problema.

El Consejo de Seguridad estableció una agenda amplia para ayudar en el proceso de reconciliación nacional y en la rehabilitación de las instituciones políticas y la economía de Somalia. El Consejo pretendía ofrecer su ayuda para promover la reconciliación, a través de una amplia participación de todos los sectores de la sociedad somalí. Otra tarea sería colaborar en el restablecimiento de las fuerzas de seguridad a nivel local, regional y nacional con el fin de restablecer y mantener la paz, la estabilidad, el Derecho y el orden.

Nunca antes la ONU había emprendido un programa de tan largo alcance. La tarea consistía en construir estructuras gubernamentales en un país en que aquéllas habían desaparecido completamente. También debía crear fuerzas de policía para mantener el orden. Las Naciones Unidas tendrían que entrenar a las fuerzas de seguridad, darles uniformes, alimentos y equipo y asegurar que representaran a cada uno de los clanes pero permanecieran independientes de las luchas entre ellos.

El 27 de marzo de 1993, en una conferencia en Addis Abeba, las quince principales facciones políticas, así como los dirigentes de otras organizaciones comunitarias, adoptaron unánimemente un acuerdo de reconciliación nacional, comprometiéndose a poner fin al conflicto armado y a arreglar sus diferencias a través de medios pacíficos y a continuar el proceso de paz bajo el patrocinio de la ONU y en cooperación con las organizaciones regionales. El acuerdo detallaba un plan para una transición de dos años hacia un gobierno central. Esta transición, que debía concluir en marzo de 1995, partía de la premisa de que las estructuras políticas y administrativas de Somalia debían ser reconstruidas para dar a la población en general una oportunidad de participar en la formación del futuro de su país. El sistema transitorio de gobierno permitiría la prestación de servicios esenciales, la creación de una base para la planeación a largo plazo y el reinicio de una mayor responsabilidad administrativa para los somalíes.

Conforme a los acuerdos de transición, las comunidades locales establecerían primero órganos de gobierno distritales. Los miembros de estos consejos distritales serían nombrados a través de elecciones o de una elección consensual de acuerdo a las tradiciones de Somalia. Los consejos distritales enviarían entonces representantes a los consejos regionales que debían establecerse en cada una de las dieciocho regiones del país. La siguiente etapa sería la creación de un Consejo Nacional Transitorio, compuesto de tres representantes de cada región, cinco asientos adicionales para Mogadishu y un representante de cada una de las quince facciones políticas representadas en la conferencia de Addis Abeba. El Consejo Nacional Transitorio sería el titular de la soberanía somalí y la principal autoridad política con funciones legislativas. También representaría a Somalia ante la comunidad internacional, designando comités, funcionarios y jefes de departamento administrativo, supervisar el desempeño de estos departamentos y establecer un poder judicial independiente. El Consejo también designaría un comité especial para redactar una Carta, guiada por los principios básicos de la Declaración Universal de Derechos Humanos. El Comité, llamado Comité Redactor de la Carta de Transición, estaría formado por los quince dirigentes de las facciones.

Desafortunadamente, pronto surgieron indicios preocupantes de que algunos de los dirigentes somalíes no aceptarían totalmente los términos del acuerdo. Peor aún, en junio de 1993, tanto el proceso de reconciliación política como los acuerdos para el desarme y la desmovilización fueron obstruidos cuando milicias en el sur de Mogadishu atacaron tropas de la ONU, dando muerte e hiriendo a muchas tropas y hundiendo a Mogadishu en un período de gran violencia.

En el período comprendido entre abril y junio de 1993, las tensiones se agravaron. Después de la firma del acuerdo de Addis Abeba, la facción dirigida por Farah Aidid acusó a la ONUSOM II de parcialidad en la implementación de los aspectos tanto políticos como militares de su mandato y citó diversas instancias de lo que consideraba evidencia de trato preferencial.

El CUS también se disgustó con los esfuerzos de la ONUSOM II por establecer autoridades policíacas y judiciales junto con los consejos distritales y regionales, como lo disponía su mandato. Los desacuerdos sobre éstos y otros temas produjeron una serie de críticas violentas en contra de las Naciones Unidas transmitidas por Radio Mogadishu, que estaba bajo el control del Gral. Aidid.

En este período también hubo retrasos en el despliegue de algunos contingentes de la ONUSOM II. Problemas administrativos, financieros y logísticos, hicieron que muchos de los contingentes ofrecidos por Estados miembros no pudieran llegar a tiempo en mayo de 1993. Como resultado de esto, la ONUSOM II tenía sólo 17,000 tropas en Somalia a

principios de 1993 junto con 1,100 soldados estadounidenses de la Fuerza de Reacción Rápida, comparados con una fuerza autorizada de 28,000 personas.

En este contexto, y teniendo fuerzas considerablemente más débiles que las autorizadas por el Consejo, la ONUSOM II intentó llevar a cabo la inspección de cinco almacenes de armas en Mogadishu y sus alrededores el 5 de junio de 1993. Uno de estos sitios estaba ubicado en las instalaciones de Radio Mogadishu. El 4 de junio el comando de la ONUSOM II notificó formalmente al CUS acerca de esta inspección, a lo cual los funcionarios de seguridad de esta facción se opusieron vigorosamente. Cuando las inspecciones se hicieron al día siguiente, hombres armados atacaron a las tropas paquistaníes de la ONU, así como a una unidad también paquistaní en un centro de distribución de alimentos en el sur de Mogadishu. Veinticuatro soldados paquistaníes fueron asesinados y otros cincuenta y seis gravemente heridos. Estas atrocidades ocasionaron una protesta enérgica de la comunidad internacional y el Consejo de Seguridad se reunió al día siguiente para considerar la forma en que la ONU respondería a estos ataques.

El incidente del 5 de junio de 1993 representó un reto directo al Consejo de Seguridad y al mandato de la ONUSOM II bajo la resolución 814 (1993). Si las Naciones Unidas no adoptaban medidas ejemplares, se habría creado un precedente peligroso. Efectivamente, no sólo las tropas de la ONUSOM II serían más vulnerables a posibles ataques, sino que se crearía la impresión de que en conflictos en otras áreas del mundo los ataques en contra de personal de la ONU quedarían impunes.

Por lo anterior, el Consejo de Seguridad adoptó unánimemente la resolución 837 (1993), en la cual reafirmó que el Secretario General estaba autorizado bajo la resolución 814 (1993) a tomar todas las medidas necesarias en contra de los responsables de ataques armados en contra de personal de ONUSOM II, incluyendo su arresto y detención para someterlas a juicio y aplicar la correspondiente sanción. El propio Presidente del Consejo de Seguridad afirmó que la resolución 837 (1993) tenía el propósito de constituir una prevención a todos aquellos que amenazan o atacan a las fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU en cualquier parte del mundo.

Después de un exhaustivo estudio realizado por un consultor independiente, se determinó que los ataques contra tropas de la ONU se dieron en varias partes del sur de Mogadishu, todas ellas controladas por la facción de la Alianza Nacional Somalí del CUS, controlada por Farah Aidid, que dichos ataques fueron premeditados y ejecutados conforme a las instrucciones del Gral. Aidid.

La ONU llevó a cabo una serie de ofensivas por varios días en contra de almacenes de armas, así como en las instalaciones de transmisión de Radio Mogadishu. El 17 de junio de 1993 se solicitó el arresto del Gral. Aidid.

El CUS recurrió a tácticas de guerrilla urbana y movilizó a cientos de civiles, algunos de ellos armados, para tratar de impedir las operaciones de la ONUSOM II. En muchas ocasiones, los grupos armados utilizaron a mujeres y niños como escudos humanos e incluso llegaron a disparar ellos mismos a grupos de civiles para después responsabilizar de dichos actos a la ONU y desprestigiar a la Organización entre los somalíes y la comunidad internacional.

Con el fin de reforzar las tropas internacionales en Mogadishu y de detener a los responsables del ataque en contra de las tropas de ONUSOM II, los Estados Unidos enviaron a un grupo de soldados y otros comandos entrenados a Somalia. Este grupo operó en forma separada de la ONUSOM II y de la Fuerza de Reacción Rápida de Estados Unidos y realizaron diversos ataques en contra de posiciones del Gral. Aidid. Desafortunadamente, el 3 de octubre de 1993 ocurrieron hechos que hicieron que la comunidad internacional reconsiderara sus esfuerzos para salvar a Somalia de la catástrofe humanitaria. Fuerzas de los Estados Unidos en el sur de Mogadishu atacaron una casa donde se reunían dirigentes del CUS. A pesar de que lograron aprehender a veinticuatro de estos dirigentes, los soldados estadounidenses fueron atrapados después de que dos helicópteros fueron derribados y llevó muchas horas para que refuerzos de la ONUSOM II lograran llegar hasta ellos para su rescate. Cuando terminó la batalla, dieciocho soldados de los Estados Unidos habían sido asesinados. Uno de los pilotos fue capturado por los rebeldes somalíes y las cámaras de televisión transmitieron imágenes de ciudadanos somalíes que arrastraban por las calles de Mogadishu el cuerpo del piloto estadounidense.⁸⁹

Estos eventos tuvieron serias consecuencias políticas, ya que el Comité Redactor de la Carta de Transición, que había estado poniendo los últimos toques al proyecto de Carta, suspendió sus labores. Asimismo, y aunque los consejos distritales y regionales habían estado siendo establecidos en algunas partes del país, las tensiones en Mogadishu contribuyeron al retraso en su establecimiento en la capital. El proceso de reconciliación nacional también se detuvo.

Los Estados Unidos tomaron la decisión de retirar a sus tropas en marzo de 1994, lo que ocasionó que otros Estados miembros manifestaran su intención de hacer lo mismo. Esto llevó al Consejo de Seguridad a terminar la operación coercitiva y dar paso a una operación de mantenimiento de la paz más limitada.

Como resultado del retiro de las tropas de los Estados Unidos y de diversos países europeos, la ONUSOM II perdió a sus contingentes mejor equipados y entrenados, incluyendo unidades de logística claves.

⁸⁹ *Ibidem*, pp. 53-54

Como resultado del desarrollo de los eventos referidos con anterioridad el Secretario General presentó al Consejo tres nuevas opciones para reestructurar el mandato de la ONUSOM II. Bajo la primera opción, la operación se mantendría esencialmente igual, la ONUSOM II colaboraría en operaciones de desarme voluntario pero retendría la capacidad de recurrir al desarme obligatorio y tomar contramedidas si las facciones atacaban al personal de la ONU.

Conforme a la segunda opción, el Consejo de Seguridad debía decidir que la ONUSOM II no tomaría medidas coercitivas, sino que dependería completamente de la cooperación de las partes somalíes. La ONUSOM II sólo haría uso de la fuerza en defensa propia y el desarme sería absolutamente voluntario. Al mismo tiempo, se trataría de mantener abiertas las principales rutas de provisión de ayuda humanitaria en el sur y el centro del país y se intentaría rehabilitar la infraestructura, la repatriación de refugiados y el reasentamiento de personas desplazadas, la reconciliación política y la reconstrucción de los sistemas de seguridad y judicial en Somalia.

La tercera opción era una versión de la segunda pero que debería llevarse a cabo con un número mucho menor de tropas.

El 18 de noviembre de 1993, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 886 (1993), renovando el mandato de la ONUSOM II hasta finales de mayo de 1994. El Consejo no dio un apoyo específico a alguna de las tres opciones del Secretario General, sino que le pidió que presentara a principios de 1994 un reporte sobre el progreso de la situación en Somalia y un plan para la estrategia futura de la ONUSOM II.

El 4 de febrero de 1994, después de haber recibido el informe respectivo del Secretario General, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 897 (1994), aprobando un nuevo mandato basado en la segunda opción presentada por el Secretario General y constituido por 22,000 tropas

El mandato conferido a la ONUSOM II en febrero de 1994 comprendía las siguientes tareas: *1) motivar y ayudar a las partes somalíes a implementar los acuerdos de desarme y de cese al fuego; 2) proteger los puertos y aeropuertos más importantes y la infraestructura básica, así como las líneas de comunicación para la provisión de ayuda humanitaria; 3) ayudar en la reorganización de los sistemas judicial y de policía del país; 4) ayudar a la repatriación y reasentamiento de refugiados y personas desplazadas; 5) colaborar en el proceso político de Somalia que culminara con la instauración de un gobierno elegido democráticamente.*

En los meses subsecuentes, estalló un estado de guerra generalizada a consecuencia en gran parte del retiro de los contingentes de los Estados Unidos y de Europa. Las condiciones de seguridad se deterioraron aun más debido al fracaso del proceso de

reconciliación nacional. El personal internacional de ayuda humanitaria fue objeto de continuos y violentos ataques, que costaron la vida de algunos miembros de su personal. Todo lo anterior llevó al Consejo de Seguridad a tomar la decisión, expresada en una resolución del 4 de noviembre de 1994, de que la ONUSOM II se retiraría de Somalia en marzo de 1995, pero también manifestó que los esfuerzos de las Naciones Unidas en el área de ayuda humanitaria continuarían con la presencia de las agencias especializadas correspondientes. El representante especial del Secretario General continuaría prestando sus buenos oficios para ayudar en la búsqueda de la paz y la reconciliación.

El retiro de las tropas de la ONUSOM II de Somalia fue llevado a cabo en etapas. El personal de la sede en Mogadishu fue reducido en un cincuenta por ciento el 15 de enero de 1995. El 2 de febrero, las tropas se redujeron hasta un número de 7,956. A finales de febrero quedaban ya solamente 2,500 tropas de Paquistán y Bangladesh. El 28 de febrero de 1995, tropas de un grupo de países al que se denominó "United Shield", compuesto de tropas de Francia, India, Italia, Malasia, Paquistán, el Reino Unido y los Estados Unidos de América, llegaron a Mogadishu para dar protección militar al último de los contingentes de la ONU. El 3 de marzo de 1995, el retiro fue exitosamente concluido.⁹⁰

En Somalia permanecieron personal de agencias especializadas de la ONU y de organizaciones no gubernamentales y se creó un Equipo de Coordinación de las Naciones Unidas por el Departamento de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas, para continuar la ayuda humanitaria.

Cuando las Naciones Unidas decidieron colaborar para lograr la paz y dar fin al enorme sufrimiento humano en Somalia, la Organización sabía muy bien que esta operación no tenía precedente en los cincuenta años de su existencia. Sin embargo, la gravedad de la crisis en ese país hizo que la comunidad internacional se viera obligada a tomar acción para evitar que la crisis se agravara.

Las Naciones Unidas deben sentirse satisfechas de haber logrado disminuir en forma importante el ambiente de violencia del pasado y de haber salvado un enorme número de vidas. Es claro sin embargo, que la ONUSOM I, así como la UNITAF y la ONUSOM II, no lograron un éxito completo en el cumplimiento de sus ambiciosos objetivos fijados por el Consejo de Seguridad, principalmente el de la reconciliación política. Asimismo, la operación costó la vida de ciento treinta y tres soldados de la ONU, así como de un número muy grande de trabajadores de agencias humanitarias, y causó un gran daño a la credibilidad de las Naciones Unidas, tanto en relación con Somalia, como con la comunidad internacional.

⁹⁰ *Ibidem*, pp. 76-77

El mayor éxito de las operaciones fue el de derrotar el hambre. Gracias a la movilización de alimentos y a otro tipo de ayuda, se evitó que el índice de mortalidad causada por el hambre fuera aún mayor. Las agencias de las Naciones Unidas y otros organismos también lograron un gran progreso en el restablecimiento de servicios básicos y en el inicio de esfuerzos para reconstruir la devastada infraestructura somalí.

Uno de los mayores obstáculos a los que se enfrentó la ONU fue la renuencia de los dirigentes de las facciones somalíes a dar fin al conflicto y lograr la reconciliación política. La responsabilidad más grande por la continua inseguridad y el sufrimiento del pueblo de Somalia debe atribuirse a las propias facciones armadas del país.

La operación de Somalia ha dejado una importante lección para el futuro de los esfuerzos de mantenimiento de la paz de la ONU y ésta consiste en que el éxito de cualquier operación depende del grado de cooperación que muestren las principales fuerzas políticas de un país en su lucha por el poder. Esto no significa que la acción internacional no deba realizarse sino con la cooperación absoluta de las partes, lo cual resulta inverosímil, pero las dificultades potenciales deben ser previstas y solucionadas desde el principio.

Desafortunadamente, la situación en Somalia ha continuado agravándose debido a la ausencia de voluntad política de las partes para alcanzar una solución pacífica a sus conflictos.

Al tiempo de redacción de este estudio se han suscitado eventos en otras regiones de África muy cercanas a Somalia que tienen gran similitud al conflicto que se ha analizado. En el territorio de Zaire, que antiguamente era el Congo—conflicto que hemos analizado también en este capítulo—así como en Ruanda y Burundi, existen actualmente catástrofes humanitarias como la que sufrió Somalia que amenazan con desestabilizar por largo tiempo la región de los Grandes Lagos. Cientos de miles de personas están muriendo como consecuencia de un hambre generalizada y cerca de medio millón de personas, pertenecientes en su mayoría a la comunidad Hutu, han sido desplazadas o se encuentran en campos para refugiados. Muchos han sido víctimas del genocidio y actualmente funciona un Tribunal Internacional para Crímenes en Ruanda que busca sancionar a los culpables de genocidio. El personal de ayuda humanitaria internacional, tanto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como el Comité Internacional de la Cruz Roja, han sido objeto de ataques armados. En estos casos, también ha estado ausente la voluntad política para dar fin a estos conflictos.

II. 5 LA OPERACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA ANTIGUA YUGOSLAVIA.

El conflicto en la antigua Yugoslavia se inició debido al resurgimiento de teorías nacionalistas que hacían referencia a conflictos y luchas del pasado y que hicieron resurgir antiguas y aparentemente olvidadas hostilidades.

Una de las descripciones más frecuentes en relación con Yugoslavia es que su creación estaba basada en la unión artificial de naciones sumamente diferentes entre sí por virtud de su religión, historia y características étnicas. Sin embargo, los hechos históricos y políticos del pasado de Yugoslavia prueban que dicha descripción no es del todo justificada. En 1918, cuando Yugoslavia surgió como un país independiente, el nuevo Estado parecía tener una justificación basada en diversos factores. Su nombre original fue el de Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos, destacando así el carácter multinacional del país—y consecuentemente la comunión y buenas relaciones que existía entre ellos—. Yugoslavia no fue creada por la simple unión de los restos del antiguo imperio Habsburgo. Su núcleo eran los reinos de Serbia y Montenegro, los cuales habían sido independientes desde el Congreso de Berlín de 1878 y habían sido miembros de la coalición armada que resultó victoriosa en la Primera Guerra Mundial. Una de las antiguas posesiones de los Habsburgo que se unió al nuevo Estado fue Bosnia-Herzegovina, en la cual la población serbia, en convivencia con los croatas y eslavos musulmanes, formaban el grupo nacional predominante. Otro Estado, Croacia, estuvo dividido en la época del imperio en tres entidades separadas, a saber: Croacia misma, Eslavonia y Dalmacia, estando las dos primeras bajo la Corona húngara. Estas tierras tenían también un gran número de serbios, aunque los croatas formaban la inmensa mayoría. Los serbios eran la nación predominante en la provincia húngara de Vojvodina, que era otra parte del desaparecido imperio Habsburgo que se unió a Yugoslavia (Vojvodina se unió primero a Serbia el 25 de noviembre de 1918 y ambos se unieron posteriormente al Reino de los Serbios, Croatas y Eslovenos). Los serbios y los croatas habían estado divididos por siglos por razón de su historia y particularmente por razón de su religión: los serbios eran ortodoxos y los croatas eran católicos. Sin embargo, racial y lingüísticamente, los serbios y los croatas están estrechamente vinculados. Al momento de la creación de Yugoslavia no se había producido en la historia ninguna guerra importante entre serbios y croatas. La única hostilidad entre ambas naciones se presentó durante la Primera Guerra Mundial, en que regimientos de Croacia en el ejército del imperio Habsburgo lucharon en contra de Serbia. Uno de los participantes croatas en el conflicto en contra de Serbia fue Josip Broz, conocido después como "Tito".

Eslovenia, por su parte, había sido una provincia de Austria. Nunca había tenido la fuerza suficiente para formar su propio Estado ni tuvo conflictos con sus vecinos croatas y

serbios y por tal motivo estuvo dispuesta a unirse en 1918 a sus hermanos eslavos en la formación de un nuevo Estado.

La creación de Yugoslavia dio por concluida la misión histórica de sucesivos gobiernos serbios de unir a todos los serbios en un solo Estado. El resultado fue la creación de un país multinacional, que por ningún motivo era incongruente. Croacia y Eslovenia eran partes de una potencia vencida. Uniéndose a Serbia en un nuevo Estado, ambas naciones podían revertir esa situación y adquirir una posición favorable en la conferencia de la paz, lo cual Serbia podía garantizar debido a su distinguido papel en la guerra. A pesar de su desarrollo posterior, la creación de Yugoslavia tenía mucho sentido en 1918.⁹¹ La autora Catherine Samary, en su libro "La fragmentación de Yugoslavia", llega a la conclusión de que el motivo más importante para la integración de los pueblos eslavos del sur en la constitución de Yugoslavia fue la resistencia a las operaciones del extranjero.

La Constitución de 1921 era de carácter centralista, concentrando los poderes administrativos en la capital del país, Belgrado. Definitivamente este tipo de Constitución era inadecuada para regular un Estado multinacional, aunque en realidad era el reflejo de la experiencia constitucional serbia más que un intento por parte de los serbios por dominar el nuevo Estado. En la práctica, sin embargo, los serbios efectivamente adquirieron una posición de dominio y a esto se opusieron los croatas, que exigieron la creación de una federación. La experiencia parlamentaria del joven Estado terminó en 1928, cuando Stjepan Radic, líder del Partido Campesino Croata, fue asesinado en la Asamblea Nacional en Belgrado. El rey Alejandro I disolvió el Parlamento en 1929, suspendió la Constitución y asumió poderes legislativos. El nombre del país se cambió por el de Yugoslavia (Tierra de los Eslavos del Sur) con el fin de promover una mayor unidad nacional. El rey Alejandro I era un ferviente nacionalista yugoslavo, determinado a superar las diferencias entre sus súbditos. Cualquier oposición a la Federación fue reprimida brutalmente. El extremismo en Croacia comenzó sólo entonces a aparecer. El movimiento de los "ustashe" tenía por objeto lograr la independencia absoluta para Croacia. La cuestión croata fue solucionada finalmente en 1939, cuando se alcanzó un acuerdo que dio a Croacia considerable autonomía.

El acuerdo entre serbios y croatas se dio ya muy tarde y en abril de 1941 Yugoslavia fue invadida por Alemania y sus aliados. El ejército se derrumbó y el gobierno se escapó al exilio. Los ustashe croatas, cercanos ideológicamente a los nacionalsocialistas alemanes, establecieron un Estado independiente de Croacia, que incluía a Bosnia-Herzegovina. Este Estado era en realidad un títere de los alemanes y tenía poco apoyo entre los croatas. Sin

⁹¹ Zametica, John, The Yugoslav conflict, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 270, London, 1992, pp. 6-7

embargo, el escenario estaba listo para la primera guerra entre serbios y croatas. Los ustashe llevaron a cabo una política de conversión forzosa de los serbios ortodoxos al catolicismo romano. Asimismo, asesinaron a cerca de cuatrocientos mil serbios en el Estado croata. Los insurgentes serbios, los "chetniks", tomaron venganza. Entre los oponentes de los chetniks, además de los ustashe, se incluía al Partido Comunista Yugoslavo, encabezado por Josip Broz Tito. A finales de 1944, con la ayuda del ejército soviético, Tito expulsó a los alemanes de Belgrado y se convirtió en el triunfador del drama yugoslavo.⁹²

Tito organizó a Yugoslavia como una federación compuesta de seis repúblicas, a saber: Eslovenia, Croacia, Serbia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Macedonia. Las fronteras internas se fijaron inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial y apenas reflejaban las divisiones étnicas e históricas. La mezcla étnica en Yugoslavia, sin embargo, se dio en tal forma que muchas comunidades, particularmente los serbios que se encontraban dispersos por todo el territorio de la federación, se encontraron en el lado equivocado de las nuevas fronteras. Lo que hacía aceptable a las nuevas fronteras era el hecho de que éstas no tenían el carácter de fronteras estatales, sino que solamente representaban límites de competencia administrativa de las diferentes repúblicas. Los macedonios fueron reconocidos como una nación separada, lo cual fue un fuerte golpe a los serbios, que habían anteriormente tratado a Macedonia como parte integrante de Serbia del sur. Como reconocimiento de la imposible tarea de establecer fronteras en Bosnia-Herzegovina, debido a su composición multiétnica, la región fue declarada como república. Aquí los serbios y los croatas vivían junto con los eslavos musulmanes de lengua serbio-croata. Las tradiciones islámicas de estos últimos los separaron de sus vecinos ortodoxos y católicos y en 1974 el Comité Central de Bosnia-Herzegovina tomó la decisión de reconocer a los bosnios musulmanes como una nación independiente en 1969. Esta decisión fue confirmada y formalizada en la Constitución de 1974.

El apoyo a Tito durante la guerra por parte de los yugoslavos estuvo basado parcialmente en la promesa de que la igualdad de las naciones yugoslavas sería respetada. Una vez en el poder, Tito promovió el concepto de "Hermandad y Unidad", e impuso una burocracia centralizada en la federación. La ideología marxista predominante en este tiempo, establecía que el nacionalismo debía ser reprimido como una fuente reaccionaria. Sin embargo, los líderes de algunas repúblicas comenzaron a sentirse insatisfechos con la Unión Socialista Yugoslava. En particular, las dos repúblicas industrialmente más avanzadas, Eslovenia y Croacia, comenzaron a señalar que ellas estaban siendo explotadas económicamente en beneficio de las unidades federales más pobres. Por su parte, los serbios

⁹² *Ibidem*, pp. 7-8

y los montenegrinos favorecían la continuación de un gobierno centralista conservador. Las antiguas fuerzas centralistas, el ejército, la policía, la burocracia federal y bancaria, permanecían intactas y continuaron oponiéndose a la descentralización. Belgrado continuó siendo el centro del poder económico y político.

No obstante que se comenzó a dar mayor autonomía a las repúblicas, especialmente después de 1966, Croacia y Eslovenia todavía no percibían ningún beneficio económico importante. Estas repúblicas continuaban aportando la mayor parte de las contribuciones al presupuesto federal y recibían a cambio muy poca inversión por parte de la federación. Estos factores ocasionaron un renacimiento de posturas nacionalistas en Croacia a fines de la década de 1960, y alcanzando su culminación en 1970 y 1971 encabezada por los comunistas. Tito, de origen croata, suprimió en 1971 y 1972 este desafío con enorme brutalidad.

La nueva Constitución de 1974 introdujo un cambio masivo de poder, transfiriendo muchas facultades de la federación a las seis repúblicas y a las dos provincias autónomas serbias de Vojvodina y Kosovo. Con excepción de las áreas de defensa, asuntos exteriores y algunos aspectos económicos comunes, la federación prácticamente estaba desapareciendo y en realidad se comenzaba a convertir en una confederación de ocho elementos (seis repúblicas y las dos provincias autónomas de Serbia). Yugoslavia se convirtió en una unión poco coherente de ocho pequeños Estados con pequeñas economías compitiendo entre sí. Esta situación es el precedente del caos de Yugoslavia en la década de los noventa.

Cuando Tito murió en 1980, desapareció el único hombre que habría sido capaz de mantener unidas a las repúblicas yugoslavas. Tito dejó detrás una estructura política de acuerdo con la cual cada uno de los líderes de las seis repúblicas y las dos provincias autónomas compartirían el poder, teniendo cada uno de ellos la presidencia anual del país. Económicamente, Yugoslavia se hundió en una época de crisis con un índice de desempleo muy alto, una producción muy reducida, una enorme deuda exterior y una inflación creciente. A finales de la década de los ochenta, los conflictos laborales eran el reflejo de una creciente pobreza e insatisfacción. Yugoslavia funcionaba como un Estado único solamente en relación a sus políticas exteriores y de defensa nacional. Es importante enfatizar que la causa más importante de desintegración de Yugoslavia fue el resurgimiento del nacionalismo. Al morir Tito los albaneses de Kosovo se rebelaron temporalmente en 1981. De hecho, fue en Kosovo donde tuvo su origen el creciente nacionalismo serbio.

En 1987 se produjo un cambio en el gobierno serbio que trajo al poder a Slobodan Milosevic. Milosevic comenzó a propagar el nacionalismo serbio. Con el control de los medios de comunicación, dirigió campañas masivas para derrocar a los gobiernos de Vojvodina y Montenegro. Croacia y Eslovenia comenzaron a ver en Milosevic una amenaza

seria, que representaba el resurgimiento de una ideología política que se creía superada, el nacionalismo serbio y la ambición de convertirse en el líder de todo el país. El objetivo del pueblo serbio era la expansión de la religión ortodoxa y del dominio de la Gran Serbia. De esta forma, comenzó a surgir una guerra entre los medios de comunicación de las diferentes repúblicas, lo que dio origen al fortalecimiento de tendencias nacionalistas en toda Yugoslavia. Con excepción de las fuerzas armadas no existía ya nada que pudiera mantener unido al país.

En septiembre de 1990, Milosevic consiguió que se promulgara una nueva Constitución para Serbia, en la cual se suprimió la autonomía de las provincias de Kosovo y Vojvodina, que pasaron a ser gobernadas directamente por Belgrado. Las elecciones legislativas serbias de diciembre de 1990 confirmaron la mencionada Constitución. De esta forma la obra política de Tito había sido destruida y habría que reorganizar la convivencia de los eslavos del sur sobre otras bases distintas.

Durante 1989 la comunidad internacional dio poca importancia al proceso de desintegración yugoslava. En 1990 y 1991 la inminente desintegración de este país fue colocada nuevamente en la agenda de los países europeos como un asunto de enorme preocupación.

En 1990, los comunistas de Croacia y Eslovenia rompieron con la Liga de los Comunistas Yugoslavos y modificaron sus Constituciones internas, en las que introdujeron cláusulas conforme a las cuales se autoconcedían permiso para abandonar la federación.

Al igual que en Serbia, el nacionalismo croata fue también promovido por un antiguo compañero de lucha de Tito, Franjo Tudjman, actual Presidente de la República de Croacia, fue un combatiente de la Resistencia y llegó a ser General del Ejército Yugoslavo. Luego rompió con Tito y en uno de sus libros se manifestó en favor de la creación de un Estado croata.

Los musulmanes han tenido y tienen también su ideólogo particular en la persona de Alija Izetbegovic, que en el momento de la desintegración de Yugoslavia era presidente de la República de Bosnia-Herzegovina, una de las seis que componían la federación creada por Tito. En uno de sus libros Izetbegovic afirma que el objetivo final es la "islamización" de los musulmanes.

Originalmente, como se ha dicho, los pueblos eslavos eran tres, los eslovenos, los croatas y los serbios, unidos después de la Primera Guerra Mundial por la monarquía de los Karageorgevic en un solo Estado de Yugoslavia. Cuando Tito, después de la Segunda Guerra Mundial recreó ese Estado yugoslavo, añadió a los tres pueblos antes citados un cuarto, los musulmanes, a los que llamó así para distinguirlos de los otros tres, pues no

podía llamarlos bosnios, ya que en Bosnia convivían casi en pie de igualdad con los serbios y con una minoría croata.

Al intentar dotarse a cada una de las exrepúblicas socialistas de la Yugoslavia de Tito de una base ideológica propia, Izetbegovic eligió el Islam como soporte espiritual de un Estado bosniaco que iba a ser controlado por una mayoría de musulmanes, que se llamaban así para distinguirse de serbios y croatas.

La ideología en que los eslovenos quisieron basar su independencia existía desde hace tiempo. Eslovenia era, después de Montenegro—que ha sido siempre un apéndice de Serbia—la más pequeña de las repúblicas yugoslavas. Su idioma es distinto al de los serbios, croatas, musulmanes, montenegrinos y macedonios, que hasta antes de la desintegración de Yugoslavia se llamaba serbio-croata. Geográfica, económica y culturalmente, los eslovenos están muy próximos a Austria y después de su independencia, Ljubljana (o Laibach), la capital, se ha desentendido del resto de los eslavos del sur que, a su vez, han dejado a los eslovenos— a los que siempre consideraron como extraños.

El 15 de mayo de 1991, fecha en la que según la Constitución de 1974 tenía que asumir el poder por un año el representante de una de las seis repúblicas de la federación (Croacia), no se produjo ya ese cambio en la jefatura de Estado. Le correspondía ser presidente a un croata, Stipe Mesic, pero los serbios pidieron que no asumiera la presidencia sino hasta junio. El 25 de junio Eslovenia y Croacia se declararon independientes, contraviniendo el consejo del Secretario de Estado de los Estados Unidos de América, James Baker, quien se trasladó a Belgrado en junio para pedir a los políticos yugoslavos que hicieran todo lo posible para salvaguardar la federación. En mayo, la Comunidad Europea había formulado la misma petición.

Esas declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia primero y de Bosnia-Herzegovina después, fueron las que desencadenaron las guerras civiles que desde 1991 han afectado el territorio de la antigua Yugoslavia.

Después de que Eslovenia declarara su independencia, las fuerzas del Ejército Federal Yugoslavo trataron de controlar las fronteras exteriores de la misma, es decir, las fronteras de Eslovenia con Italia y Austria, impidiéndoselos la milicia eslovena, que ya llevaba tiempo preparándose para asumir el control del nuevo Estado independiente.

El 18 de julio de 1991, después de diez días de combate, el Ejército Federal se rindió ante los eslovenos y desde entonces estos últimos han vivido en forma independiente del resto de los pueblos eslavos.

La guerra civil en Croacia se inició al mismo tiempo que la guerra en Eslovenia. Sin embargo, en Croacia no sólo lucharon las milicias croatas contra el Ejército Federal, sino también contra las milicias que organizaron inmediatamente las minorías serbias.

asentadas—desde muchos siglos atrás—en territorios que quedaron situados dentro de las fronteras de la recién proclamada República de Croacia.

Estos serbios, al pasar a ser extranjeros en los lugares en que siempre habían vivido, se sublevaron contra el gobierno de Franjo Tudjman y crearon la República Serbia de Krajina, que se dotó en seguida de un ejército propio.

Los esfuerzos del antiguo Secretario de Estado norteamericano, Cyrus Vance, que la ONU nombró pacificador entre serbios y croatas, lograron poner fin provisionalmente a esa guerra civil. Tropas de las Naciones Unidas, en la operación llamada UNPROFOR o Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, se interpusieron de inmediato entre los combatientes a mediados de enero de 1992.

La guerra civil en Bosnia-Herzegovina estalló en 1992. El 1 de marzo de ese año el gobierno de la República Socialista de Bosnia-Herzegovina, que teóricamente era parte todavía de una federación yugoslava que había dejado de existir, convocó a un referéndum para decidir sobre su futuro.

Votaron sólo los musulmanes y los croatas y el noventa por ciento de los que fueron a las urnas se pronunciaron a favor de la creación del Estado independiente y soberano de Bosnia-Herzegovina. Pero los serbios de Bosnia no participaron en la votación y el 27 de marzo de 1992 crearon la "República Serbia de Bosnia", eligiendo como presidente de la misma al Dr. Radovan Karadzic—quien actualmente está siendo investigado por el Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia de la Haya debido a su participación en actos de genocidio y crímenes de guerra. A partir de ese momento, Bosnia-Herzegovina vivió durante años en plena guerra civil. Una guerra que enfrentó a los serbios de Bosnia contra los musulmanes, quienes a su vez han sido atacados por los croatas de Bosnia—quienes el 3 de julio de 1992 crearon la "República Croata de Herceg-Bosna".

La intervención que inició la Comunidad Europea en Yugoslavia, a la que se añadieron los Estados Unidos y Rusia, estuvo orientada en un principio a crear sobre los restos de la antigua Yugoslavia de Tito seis Estados nuevos, independientes y democráticos, separados entre ellos por las fronteras administrativas de la desaparecida República Federal Yugoslava, que pasaban a convertirse así en fronteras internacionales.

El fin de esa división no era erróneo. Si unos pueblos no quieren ya vivir juntos, es muy difícil mantenerlos unidos por la fuerza. Pero una disgregación de Yugoslavia en un conjunto de Estados independientes nuevos exigía, si esta disgregación iba a llevarse a cabo en atención a criterios étnicos y de un modo pacífico, una previa delimitación de las zonas del país en las que una determinada etnia, un determinado pueblo de los eslavos del sur, era mayoritaria—utilizando la zona así delimitada como base territorial del nuevo Estado.

Lo anterior implicaba descartar previamente gran parte de las fronteras administrativas establecidas por Tito, ya que las mismas estaban trazadas en función de criterio políticos diametralmente opuestos a los que se iban a seguir a partir del momento en que se aceptó la disolución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia. No se hizo así y la intervención occidental en Yugoslavia se inspiró en supuestos contradictorios. Se buscó, en la práctica, deshacer la obra de Tito dividiendo a Yugoslavia en seis Estados independientes, pero conservando las fronteras de Tito.

Se pretendió que estos Estados fueran democráticos, es decir, multipartidistas, pluriculturales y pluriétnicos, y al mismo tiempo se admitió que el principio de "un Estado para cada etnia" inspirara la división de Yugoslavia, cayendo así en el error de considerar que en la ex-Yugoslavia había etnias "buenas" y etnias "malas".

A finales de junio de 1991, cuando la guerra civil entre serbios y croatas en el territorio de Croacia era ya un hecho, la Comunidad Europea pretendió que la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) pusiera fin a los combates y encontrara una solución al problema yugoslavo. La OSCE fracasó en su intento y a partir de julio de 1991, Alemania empezó a ejercer presión para que la Comunidad Europea reconociera que la Yugoslavia de Tito había terminado y que los herederos de la misma debían ser las seis repúblicas que la constituían.

Antes de dar ese paso sugerido por Alemania, la Comunidad trató de arreglar el problema y en septiembre de 1991 encargó a Lord Carrington que formulara un plan de paz para Yugoslavia. La Comunidad Europea nombró, al mismo tiempo, un tribunal de arbitraje para que facilitara a Carrington opiniones jurídicas que permitieran a la Conferencia de Paz formular un plan de paz, que los serbios rechazaron. Por tal motivo, se decidió castigar a Serbia y el 8 de noviembre de 1991 se decretó el establecimiento de sanciones económicas en contra de Belgrado que fueron apoyadas por los Estados Unidos al día siguiente.

El 23 de diciembre de 1991, Alemania, rompiendo la disciplina comunitaria, reconoció unilateralmente la soberanía e independencia de Eslovenia y Croacia, las cuales fueron también reconocidas por el Vaticano el 12 de enero de 1992. El 15 de enero la Comunidad Europea reconoció a su vez la independencia de ambos Estados. La intervención europea en Yugoslavia, inspirada por el deseo de mantener la paz en esa parte de Europa, partía ya de la base de que Yugoslavia había dejado de existir y que su herencia era recogida por las repúblicas que la constituían en el pasado.

Paralelamente a estas medidas, la ONU, que había encargado a Cyrus Vance que pusiera paz entre croatas y serbios, se unieron a la intervención en Yugoslavia.

La intervención de la ONU en este conflicto se inició con el nombramiento del Sr. Vance, que logró que croatas y serbios firmaran un armisticio a principios de enero de 1992.

El Ejército federal se retiró de los territorios de Croacia habitados predominantemente por serbios sublevados contra el gobierno de Zagreb y fue sustituido por tropas de mantenimiento de la paz de la ONU; la UNPROFOR fue establecida el 21 de febrero de 1992 por resolución del Consejo de Seguridad 743, para tratar de resolver el conflicto. El establecimiento de la UNPROFOR se hizo por un período inicial de doce meses, en la forma de un acuerdo especial para establecer las condiciones de paz y seguridad que se necesitaban para la negociación de un arreglo pacífico y general de la situación en el marco de la Conferencia de la Comunidad Europea sobre la Antigua Yugoslavia.⁹³

Esta intervención de la ONU en Croacia se extendió, en junio de 1992, a Bosnia-Herzegovina cuando estalló en este último territorio la guerra civil que se ha reseñado con anterioridad. La Comunidad Europea había reconocido el nuevo Estado de Bosnia-Herzegovina el 6 de abril de 1992. Sin embargo, la comunidad internacional se negó a reconocer a la Federación Yugoslava formada el 27 de abril de 1992 por Serbia y Montenegro. La UNPROFOR también fue extendida al territorio de la Antigua República Yugoslava de Macedonia. La operación tenía una oficina de comunicación en Eslovenia. Sus oficinas principales fueron establecidas en Sarajevo, capital de Bosnia y Herzegovina. Después, estas oficinas fueron transferidas a Zagreb, capital de Croacia.⁹⁴

En mayo de 1993, el Secretario General designó al señor Thorvald Stoltenberg, que había fungido como embajador de Noruega en Belgrado, como su Representante Especial en la antigua Yugoslavia. En enero de 1994, el señor Yasushi Akashi fue designado como su sucesor en ese cargo.

Después de su establecimiento en febrero de 1992, la UNPROFOR fue desplegada en ciertas áreas de Croacia que fueron designadas como Áreas Protegidas de Naciones Unidas. Estas Áreas Protegidas eran lugares en que los serbios constituían la mayoría o una minoría substancial de la población y donde las tensiones interétnicas habían dado lugar a luchas armadas.

El mandato original de la operación en Croacia abarcaba dos funciones principales, a saber: 1) el retiro del Ejército Popular Yugoslavo del territorio de Croacia y la desmilitarización de las Áreas Protegidas y 2) la continuación de las funciones de las autoridades locales y de policía, bajo la supervisión de la ONU, mientras estuviera pendiente el logro de una solución política del conflicto.

⁹³ United Nations, *The blue helmets. A review of United Nations peacekeeping*, third edition, United Nations, New York, 1996, p. 488

⁹⁴ *Ibidem*, pp. 488-89

En este sentido, la UNPROFOR fue autorizada para controlar el ingreso a las Áreas Protegidas, verificar que éstas fueran desmilitarizadas y supervisar el funcionamiento de la policía local para evitar la discriminación y violación de los derechos humanos de la población civil.

El Comandante de la Fuerza, señor Satish Nambiar, y su personal llegaron a Belgrado el 8 de marzo de 1992. Después de consultas preparatorias en Zagreb, el grupo se desplazó hacia Sarajevo, donde se establecieron las oficinas de operación de la UNPROFOR. Asimismo, se establecieron bases de logística en Belgrado y Zagreb.

El 30 de junio de 1992, el Consejo de Seguridad, en su resolución 762 (1992), autorizó a la UNPROFOR para asumir funciones de supervisión en las llamadas "zonas rosas", que eran sitios en Croacia que habían estado bajo el control del Ejército Popular Yugoslavo y en que residían grandes mayorías de serbios, pero que estaban ubicados fuera de los límites de las Áreas Protegidas.

A principios de enero de 1993, el Ejército croata llevó a cabo ataques en las Áreas Protegidas, motivo por el cual el Consejo de Seguridad emitió su resolución 802 (1993) por la que exigía el cese inmediato de hostilidades por parte del Ejército croata dentro o en los alrededores de las Áreas Protegidas y su retiro de dichas Áreas y además, condenaba enérgicamente los ataques en contra del personal de la UNPROFOR.

El éxito más importante de la UNPROFOR en esta etapa de la operación consistió en el retiro del Ejército Popular Yugoslavo del territorio de Croacia, incluyendo la Península Prevlaka. Con excepción de los ataques croatas en enero de 1993, la presencia de la UNPROFOR también contribuyó a evitar la reanudación de hostilidades en las Áreas Protegidas y las "zonas rosas". Sin embargo, la actitud hostil de las autoridades locales serbias fueron el obstáculo que impidió la total desmilitarización de las Áreas Protegidas y el desarme de tropas irregulares. Por tal motivo, la UNPROFOR no logró establecer las condiciones de paz y seguridad que habrían permitido el retorno voluntario de los refugiados y personas desplazadas a sus hogares en las Áreas Protegidas. Tampoco logró la UNPROFOR establecer el control de las fronteras.

El 19 de febrero de 1993, en su resolución 807, el Consejo de Seguridad hizo un llamado a las partes para que cumplieran con el plan de mantenimiento de paz de la ONU en Croacia y se abstuvieran de ubicar sus tropas en la cercanía de las Áreas Protegidas y las "zonas rosas".

El 30 de marzo de 1993, en su resolución 815, el Consejo de Seguridad reafirmó su compromiso de asegurar el respeto de la soberanía e integridad territorial de Croacia, así como de las otras repúblicas donde la UNPROFOR había sido desplegada. El Consejo aclaró de esta manera que la comunidad internacional no consideraría la pretensión de las

autoridades locales serbias de convertirse en una entidad independiente. Con ello, la renuencia de las autoridades locales serbias en Croacia se intensificó aún más.

El 12 de enero de 1995, el Presidente de Croacia le informó al Secretario General acerca de la decisión de su gobierno de que éste no accedería a la continuación de la UNPROFOR después de que su mandato expirara el 31 de marzo de 1995. El Presidente Franjo Tudjman declaró que "la experiencia general de Croacia durante los dos años anteriores" le habían llevado a la conclusión de que "aunque la UNPROFOR había desempeñado un papel importante para detener la violencia y la agravación de los conflictos en Croacia, es innegable que el carácter actual de la operación no provee las condiciones necesarias para establecer una paz y orden duraderos".⁹⁵

Por lo que respecta a la operación en Bosnia y Herzegovina, en mayo de 1992 los conflictos entre los bosnios musulmanes y los bosnios croatas, por una parte, y los bosnios serbios, por la otra, se hicieron más graves. Esto ocurrió a pesar de los esfuerzos diplomáticos de la Comunidad Europea y del Secretario General de la ONU.

En una serie de resoluciones y declaraciones, el Consejo de Seguridad apeló a todas las partes en conflicto a lograr un cese al fuego y una solución política al conflicto. Asimismo, exigió que terminara toda intervención exterior en Bosnia y Herzegovina, incluyendo la proveniente del Ejército Popular Yugoslavo, así como del Ejército croata. El 30 de mayo de 1992, en términos del Capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad, en su resolución 757, impuso sanciones de gran alcance contra la República Federal de Yugoslavia, compuesta por Serbia y Montenegro. Asimismo, el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina comenzó a ser controlado por la ONU.

En marzo de 1993, se intensificó la lucha en la parte oriental de Bosnia y Herzegovina, cuando unidades paramilitares serbio bosnias atacaron diversas ciudades en el área, incluyendo la ciudad de Srebrenica. Estos ataques ocasionaron la muerte de gran parte de la población civil y obstaculizaron enormemente las operaciones humanitarias de la ONU en el área.

El 16 de abril de 1993, el Consejo de Seguridad adoptó una resolución 819, bajo los términos del Capítulo VII de la Carta, en la que exigía que todas las partes del conflicto trataran a Srebrenica y sus alrededores como un "área segura" que debía permanecer libre de cualquier ataque armado o de acciones hostiles. Exigió, también, el retiro inmediato de las unidades paramilitares serbio bosnias de los alrededores de Srebrenica y el cese de ataques armados contra esta ciudad. En otras resoluciones, el Consejo condenó y rechazó las

⁹⁵ United Nations, The blue helmets, *op. cit.*, p. 520

acciones deliberadas de los serbio bosnios para evacuar a los civiles de Srebrenica y su campaña de "limpieza étnica".⁹⁶

Habiendo considerado los reportes de la operación, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 824 del 6 de mayo de 1993, en la que declaró que, además de Srebrenica, Sarajevo y otras áreas amenazadas, tales como Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac y sus alrededores, debían ser consideradas como áreas seguras por todas las partes. Desafortunadamente, estas áreas fueron objeto de constantes y violentos ataques durante toda la operación y muchos civiles murieron en esas hostilidades. En efecto, ataques como el que se dio a fines de marzo de 1994 en contra de Gorazde por parte de artillería serbio bosnia, y que produjeron la muerte de gran número de civiles, fueron constantes. Esto llevó a la ONU a adoptar la decisión de pedir a la OTAN su apoyo aéreo para atacar posiciones serbio bosnias. De esta forma, la OTAN realizó bombardeos aéreos el 10 y 11 de abril de 1994 en contra de los serbio bosnios.

Las "áreas seguras" establecidas por la UNPROFOR fueron un mecanismo temporal por el que algunas poblaciones vulnerables pudieran ser protegidas en tanto se alcanzaba un acuerdo político del conflicto. Desafortunadamente, las partes nunca estuvieron dispuestas a respetarlas. Las áreas seguras tenían por objeto la protección de la población civil, no el control del territorio por la UNPROFOR, que habría convertido a la operación en una parte del conflicto. En estas áreas, tanto la población civil allí residente como la UNPROFOR, debían gozar de plena libertad de movimiento.

En el territorio de la Antigua República Yugoslava de Macedonia, el 11 de diciembre de 1992 a través de la resolución 795, el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento de la primera operación preventiva de la paz de la ONU. Su mandato, cumplido exitosamente, consistió en prevenir, supervisar y reportar sobre cualquier situación en las fronteras de esta República con la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) que pudieran amenazar la estabilidad y el mantenimiento de la paz en Macedonia.⁹⁷

Stoltenberg y Lord Owen prepararon un plan según el cual el territorio de Bosnia-Herzegovina quedaba dividido en diez cantones que se autogobernarían; tres serbios, tres croatas, tres musulmanes y el de Sarajevo sería mixto. El plan de paz, conocido como plan Vance-Owen, contenía diversas medidas que requerían el despliegue de tropas de paz adicionales en Bosnia y Herzegovina. Tales medidas eran el cese de hostilidades en Bosnia y Herzegovina, el restablecimiento de la infraestructura, la separación de tropas, la

⁹⁶ *Ibidem*, p. 525

⁹⁷ *Ibidem*, p. 538

desmilitarización de Sarajevo, la supervisión de las fronteras de Bosnia y Herzegovina, etcétera.

Los bosnios musulmanes y los bosnios croatas lo aceptaron, pero no así los bosnios serbios cuyo parlamento lo rechazó el 6 de mayo de 1993.

El fracaso del Plan Owen-Stoltenberg, que ha representado también un fracaso de la Comunidad Europea y de las Naciones Unidas, ha llevado a la intervención de los Estados Unidos y de Rusia en el problema yugoslavo.

El 25 de abril de 1994 se creó en Londres un "Grupo de Contacto" compuesto por Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña y Alemania, que ha asumido la tarea de preparar y hacer que sea aceptada una fórmula política que haga viable la existencia de Bosnia-Herzegovina.

Esa fórmula del "Grupo de Contacto" fue elaborada sin contar con serbios, croatas y musulmanes. De acuerdo con el Plan, los enclaves musulmanes estarían unidos entre sí por "corredores"; Sarajevo sería administrada directamente por la ONU y el cincuenta y uno por ciento del territorio sería asignado a croatas y musulmanes y el cuarenta y nueve por ciento restante a los serbios de Bosnia.

Sin embargo, los serbios de Bosnia rechazaron el citado Plan, ya que se consideran perjudicados por el mismo y así lo han manifestado en un referéndum.

El 31 de marzo de 1995, el Consejo de Seguridad decidió reemplazar a la UNPROFOR por medio de tres operaciones de mantenimiento de la paz, diferentes pero vinculadas. En Bosnia y Herzegovina, el Consejo conservó el mandato y el nombre de la UNPROFOR. En Croacia, se estableció la Operación de Naciones Unidas para la Restauración de la Confianza en Croacia (UNCRO). En la Antigua República Yugoslava de Macedonia, el Consejo estableció la Fuerza de Despliegue Preventivo de Naciones Unidas (UNPREDEP). Sus oficinas operativas comunes, conocidas como oficinas de las Fuerzas de Paz de las Naciones Unidas (UNPF) se establecieron en Zagreb. Estas oficinas estuvieron encargadas de establecer la comunicación con el gobierno de la República Federal de Yugoslavia, otros gobiernos involucrados y la OTAN.⁹⁸

A partir del 1 de noviembre de 1995, el señor Kofi Annan, actual Secretario General de la ONU, fue designado como Enviado Especial del Secretario General en la antigua Yugoslavia, en el marco de la operación de la OTAN.

La UNPROFOR fue terminada el 20 de diciembre de 1995, cuando la autoridad fue transferida a la Fuerza de Implementación (I-FOR) de la OTAN, de conformidad con los acuerdos de Dayton, Ohio.

⁹⁸ United Nations. *The blue helmets*, op. cit., p. 489

La intervención de la comunidad internacional en el conflicto de Yugoslavia era inevitable, toda vez que la guerra podría haberse generalizado en todo el territorio del área de los Balcanes. La intervención estuvo justificada plenamente en el sentido de que buscaba principalmente el restablecimiento de la paz y la convivencia. Sin embargo, la operación tuvo un error de origen, que consistió en no haberse basado en la realidad de la vida yugoslava para lograr la paz que se buscaba. En vez de tratar de rehacer, sobre las realidades del país, el edificio político que existía antes del inicio de la guerra civil, se ha preferido crear un nuevo orden que sustituya al antiguo, lo cual ha complicado la intervención y el restablecimiento de la paz.

Entre las realidades de la vida yugoslava destaca el hecho de que, desde hace siglos, serbios ortodoxos conviven con croatas católicos, musulmanes, albaneses, eslovenos católicos, húngaros y pequeñas minorías de rumanos, búlgaros, turcos, etcétera. La hostilidad entre estos grupos se ha ido acrecentando gradualmente en el curso de la historia.

El objetivo de la comunidad internacional debe ser lograr un sistema de relación dentro de las fronteras que se han creado artificialmente, que sea superior a ellas y el cual sea aceptado por todas las repúblicas.

Desde 1995, como se ha escrito, la operación de la ONU en Yugoslavia fue transferida a la OTAN, que creó una misión de paz militar llamada Fuerza de Implementación (I-FOR), que recientemente ha sido sustituida por la "Fuerza de Supervisión" o S-FOR. En 1995, con el patrocinio de los Estados Unidos, las partes del conflicto llegaron a un acuerdo de cese al fuego y aceptaron convocar a elecciones para el establecimiento de un sistema federal de gobierno. Estas elecciones fueron ganadas democráticamente por el presidente bosnio musulmán Alija Izetbegovic, quien ha logrado mantener desde entonces un estado de relativa tranquilidad en la antigua Yugoslavia. Sin embargo, hasta esta fecha los problemas en Serbia continúan siendo graves, en virtud de que en las elecciones municipales celebradas en esta República en noviembre de 1996, triunfó en las urnas el Partido de Oposición al gobierno del presidente Milosevic. A principios de 1997, todavía continuaban habiendo fuertes protestas por parte de estudiantes serbios que habían estado exigiendo el reconocimiento por parte de Milosevic del triunfo de la oposición, lo cual llevó a la organización de manifestaciones masivas en las calles de Belgrado principalmente por el grupo Zajedno (Juntos) y su líder Doran Djinjic. La comunidad internacional continuó ejerciendo presión para que el presidente Milosevic respetara el resultado de las elecciones. El presidente serbio tuvo que reconocerlas hace apenas unas semanas y ahora Belgrado y otras ciudades serbias importantes son gobernadas por la oposición.

Lo más importante es que ha comenzado la reconstrucción política de la antigua Yugoslavia y se ha logrado restablecer la paz. Es de esperarse que el nuevo Secretario General de la ONU, el Sr. Kofi Annan— que había fungido como Subsecretario de Naciones Unidas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz— continúe vigilando que no resurja un problema armado en ese territorio.

II. 5.1 El acuerdo de paz de Dayton

Las pláticas de aproximación de Dayton comenzaron el 1 de noviembre de 1995, por invitación del gobierno de los Estados Unidos, y en ellas participaron el presidente Alija Izetbegovic de Bosnia y Herzegovina, el presidente serbio Slobodan Milosevic (quien también representó a los serbio bosnios) y el presidente Franjo Tudjman de Croacia. Las pláticas se sostuvieron en una base de la Fuerza Aérea norteamericana en Dayton, Ohio.

Las pláticas tuvieron como resultado la firma, que formalmente se hizo en París el 14 de diciembre de 1995, del Acuerdo Marco General para la Paz en Bosnia y Herzegovina. El acuerdo fue firmado por la República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República Federal de Yugoslavia. En el Acuerdo fungieron como testigos los representantes del Grupo de Contacto, formado por los Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Alemania y Rusia, y el Negociador Especial de la Unión Europea.

Las disposiciones más importantes incluidas en el Acuerdo General son: 1) Bosnia y Herzegovina, Croacia y la República Federal de Yugoslavia acuerdan respetar la igualdad soberana de cada una de ellas y solucionar sus controversias por medios pacíficos; 2) La República Federal de Yugoslavia y Bosnia y Herzegovina se reconocen mutuamente y acuerdan sostener conversaciones futuras sobre otros aspectos de su reconocimiento mutuo; 3) Las partes acuerdan respetar y promover el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por virtud de los diversos anexos de este acuerdo, y se obligan a respetar los derechos humanos de sus ciudadanos y los derechos de los refugiados y personas desplazadas; 4) Las partes acuerdan cooperar con todas las entidades, incluyendo a aquellas que sean autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, para implementar el acuerdo de paz e investigar y someter a juicio a los responsables por crímenes de guerra y otras violaciones al Derecho internacional humanitario.

El Tratado de Dayton tiene once anexos, que tratan de los siguientes asuntos:

Anexo I-A Aspectos militares: 1) El cese al fuego que comenzó con el acuerdo del 5 de octubre de 1995 continuará vigente; 2) Las fuerzas de combate que están en Bosnia al momento de la firma de este Acuerdo, serán retiradas dentro de 30 días; 3) El Acuerdo hace una invitación a entrar en Bosnia Herzegovina a una Fuerza de Implementación militar multinacional, bajo el comando de la OTAN, con autorización de la ONU; 4) La Fuerza de Implementación tendrá el derecho de supervisar y contribuir a que se cumpla con los

aspectos militares del Acuerdo y cumplirá algunas tareas de apoyo. La Fuerza tendrá el derecho de usar la fuerza para implementar su mandato, de ser necesario. Gozará de libertad plena de movimiento, control sobre el espacio aéreo y protección; 5) Se establece una Comisión Militar Conjunta, que será presidida por el Comandante de la Fuerza. Las personas que sean acusadas por el Tribunal de Crímenes de Guerra no podrán participar.

Anexo 1-B Estabilización regional: 1) La República de Bosnia y Herzegovina, la Federación y la República Serbia Bosnia deben comenzar negociaciones dentro de 7 días, bajo los auspicios de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), con el fin de acordar medidas de confianza dentro de 45 días; 2) Las tres partes, así como Croacia y la República Federal de Yugoslavia, acuerdan no importar armas por 90 días y otro tipo de armamento pesado por 180 días; 3) La OSCE organizará y llevará a cabo negociaciones para establecer un balance regional en y alrededor de la antigua Yugoslavia.

Anexo 2 Fronteras entre las Entidades: 1) Se establece una frontera entre la Federación y la República Serbia Bosnia; 2) Sarajevo será reunificada dentro de la Federación y estará abierta a toda la gente del país; 3) Gorazde permanecerá asegurada y unida a la Federación por medio de un corredor terrestre; 4) La situación final de Brcko será determinada por medio del arbitraje dentro de un año.

Anexo 3 Elecciones: 1) Se celebrarán elecciones libres y justas, supervisadas internacionalmente dentro de seis a nueve meses para la presidencia y la Casa de Representantes de Bosnia y Herzegovina, para la Casa de Representantes de la Federación y la Asamblea Nacional y la presidencia de la República serbio bosnia y, de ser posible, para cargos locales; 2) Los refugiados y personas desplazadas por el conflicto tendrán derecho a votar en sus lugares de residencia si así lo desean; 3) La OSCE debe supervisar y llevar a cabo estas elecciones.

Anexo 4 Constitución: 1) Se adoptará, después de su firma en París, una nueva Constitución para la República de Bosnia y Herzegovina, la cual será conocida como "Bosnia y Herzegovina"; 2) Bosnia y Herzegovina continuará su existencia como Estado soberano dentro de sus actuales fronteras reconocidas internacionalmente. Esta consistirá de dos entidades: la Federación y la República serbio bosnia; 3) La Constitución otorga protección a derechos humanos y libertad de tránsito de personas, bienes, capital y servicios por todo el territorio de Bosnia y Herzegovina; 4) El gobierno central tendrá una Presidencia, una legislatura bicameral y una corte constitucional; 5) El gobierno central tendrá responsabilidades en materia de política exterior, aplicación de leyes, control aéreo, comunicaciones y otras áreas; 6) Ninguna persona que esté cumpliendo una condena impuesta por el Tribunal Internacional, o que haya sido acusada por el Tribunal y se haya

negado a comparecer ante el mismo, podrá ser candidato para o desempeñar cargos de elección popular o nombramiento directo en el territorio de Bosnia y Herzegovina.

Anexo 5 Arbitraje: La Federación y la República serbio bosnia acuerdan celebrar compromisos recíprocos para someterse al arbitraje obligatorio para resolver sus controversias.

Anexo 6 Derechos humanos: 1) El Acuerdo garantiza el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas en Bosnia y Herzegovina; 2) Se establece una Comisión de Derechos Humanos; 3) El Ombudsman está autorizado para investigar violaciones a derechos humanos y someter a juicio a los responsables ante la Cámara de Derechos Humanos.

Anexo 7 Refugiados y personas desplazadas: 1) El Acuerdo le da derecho a los refugiados y desplazados a regresar con seguridad a sus hogares y recuperar sus propiedades u obtener una compensación justa; 2) Todas las personas tienen el derecho de transitar libremente por el territorio, sin persecución ni discriminación.

Anexo 8 Comisión para preservar monumentos nacionales: Cuando una propiedad es designada como Monumento Nacional, las Entidades cuidarán que éstas no sean dañadas.

Anexo 9 Corporaciones públicas en Bosnia y Herzegovina: 1) Se establece una Corporación para el Transporte en Bosnia y Herzegovina para organizar y operar sistemas de transporte, como caminos, vías férreas y puertos; 2) Se crea una Comisión de Instituciones Públicas para operar servicios públicos en Bosnia y Herzegovina.

Anexo 10 Implementación civil: 1) Las partes solicitan que se designe un Alto Representante, de conformidad con las resoluciones respectivas del Consejo de Seguridad, para coordinar y facilitar los aspectos civiles del acuerdo de paz, tales como ayuda humanitaria, reconstrucción económica, protección de derechos humanos y celebración de elecciones libres; 2) El Alto Representante presidirá la Comisión Civil Conjunta compuesta por los principales representantes de las partes, el Comandante de la Fuerza de Implementación y los representantes de organismos civiles; 3) El Alto Representante no tiene autoridad alguna sobre la Fuerza de Implementación.

Anexo 11 Fuerza de Policía Internacional: 1) Se le pide a la ONU establecer esta Fuerza para llevar a cabo tareas como el entrenamiento y consultoría del personal de cumplimiento de la ley, así como la supervisión e inspección de sus actividades y premisas; 2) Esta Fuerza será encabezada por un Comisionado designado por el Secretario General de la ONU; 3) La Fuerza debe reportar cualquier información sobre violaciones de derechos

humanos a la Comisión de Derechos Humanos, el Tribunal Internacional y otras autoridades competentes.⁹⁹

⁹⁹ United Nations, *op. cit.*, pp. 495-96

CAPÍTULO III. LA ORGANIZACIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ.

III. 1 CLASIFICACIÓN DE LAS MISIONES DE PAZ.

Alan James expone en un artículo publicado en la revista "Diálogo y Seguridad", titulado "Mantener la paz interior: ¿un callejón sin salida para la ONU?", una clasificación que está basada en el propósito político que tiene el establecimiento y la operación de una misión para el mantenimiento de la paz.

La primera categoría que James propone es la del restablecimiento del orden. Al estudiar la operación de las Naciones Unidas en el Congo—ONUC—ya hemos analizado una operación de este tipo, la cual involucró a más de veinte mil soldados y a una estructura civil muy grande. La operación en Somalia (ONUSOM I Y II) fue también una operación similar, que tuvo por objeto la reconstrucción política de ese país.

La segunda categoría se denomina "emolencia". Esta categoría incluye actividades que tienen por objeto mejorar la situación local a través de la conclusión de acuerdos entre las partes en conflicto; por lo tanto, corresponde a la naturaleza de la mediación en un contexto de mantenimiento de la paz. La operación en el territorio de la antigua Yugoslavia representó una intervención en que la emolencia tuvo una importancia fundamental.

La tercera categoría está representada por el contenimiento de un conflicto en algún Estado que tenga problemas internos graves. El fin principal de este tipo de operación consiste en alcanzar un acuerdo de reconciliación, ya que las repercusiones internacionales de los conflictos internos pueden amenazar la paz y la seguridad internacionales. En este tipo de operación se hace un esfuerzo por mantener la situación en el estado en que se encuentra entre tanto se alcanza un acuerdo definitivo. La operación en el sur del Líbano, establecida por resolución del Consejo de Seguridad 425 en 1978 es una operación de este tipo. En el territorio de la antigua Yugoslavia y sobre todo en Bosnia-Herzegovina, también se hicieron esfuerzos para contener el conflicto, tales como la protección a los grupos de ayuda humanitaria, el aseguramiento del aeropuerto de Sarajevo, la supervisión del espacio aéreo y la protección de "áreas seguras".

La cuarta categoría se conoce como "actividad de purgamiento político". Estas operaciones tienen por objeto poner fin a una intervención. Una operación de este tipo se dio en 1988 para supervisar la salida de un grupo militar soviético de Afganistán.

La reconciliación constituye la quinta categoría. En el caso de Somalia se intentó restablecer la paz tratando de patrocinar un proceso de reconciliación nacional entre las facciones tribales en conflicto.

La sexta categoría se denomina "mecanismo de la cuarentena". Esta operación tiene por objeto verificar el cumplimiento de acuerdos entre dos partes en conflicto.

La séptima categoría de mantenimiento de la paz la constituye la implementación del derecho de autodeterminación.

Finalmente, Alan James señala que existe una categoría denominada "humanitaria", que él mismo califica como un "apéndice" de las anteriores. Esta operación tiene por objeto dar ayuda para la solución del conflicto, atenuando en lo posible el sufrimiento de la población civil.¹⁰⁰ En relación con este tipo de operaciones, se ha escrito que "La asistencia humanitaria es un deber de la comunidad internacional y tiene su objeto adecuado en la propia Organización que, a través de su Consejo de Seguridad, debe recabar la actuación de los Estados miembros. Por otra parte, (...) es preciso una mayor institucionalización de la sociedad internacional, mediante la ONU, y en concreto mediante el desarrollo de sus mecanismos colectivos, para apuntar hacia un modelo internacional y no simplemente multinacional de intervención. Además, mediante la formulación de principios o criterios que sirvan para evaluar cuándo nos encontramos ante una situación que justifica esa clase de medidas y cómo se han de realizar".¹⁰¹

David Ruzie, en un artículo publicado en diciembre de 1993 en la "UNIDIR Newsletter", expone que el número de operaciones de mantenimiento de la paz se ha incrementado significativamente, al mismo tiempo que sus objetivos han sufrido cambios. Dicho autor introduce la expresión "operaciones de mantenimiento de la paz de segunda generación". Las misiones tradicionales tenían por objeto interponerse entre facciones beligerantes, en principio de naturaleza internacional. Su objetivo era supervisar la observancia de un cese al fuego y prevenir el reanudamiento de hostilidades y de este forma preparar las condiciones favorables para que se pudiera alcanzar un arreglo político. Sin embargo, algunas de estas fuerzas se interponían entre segmentos de una misma población para consolidar un acuerdo político previo. En los últimos años, este tipo de operación ha sido común, por lo que las tropas de la ONU han intervenido en situaciones "internas", pero que representan una amenaza a la paz y seguridad internacionales, ayudando a desarmar y neutralizar a las facciones hostiles, colaborando en la reubicación de refugiados, organizando elecciones o referenda libres e incluso administrando los territorios respectivos. Para las operaciones de segunda generación, la protección que las autoridades estatales no eran capaces de brindar para la realización de operaciones de ayuda humanitaria, también se

¹⁰⁰ James, Alan. Mantener la paz interior: ¿un callejón sin salida para la ONU?. Revista Diálogo y Seguridad número 1. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994, pp. 212-15

¹⁰¹ Ramón Chormet, Consuelo. ¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en Derecho internacional. Editorial Trotta, Madrid, 1995, p. 106

convirtió en una de las funciones de las tropas de la ONU. Lo anterior ocurrió en el caso de ONUSOM I y II.¹⁰²

Una clasificación más amplia es la que expone el autor Derek W. Bowett, quien escribe que las operaciones de paz de la ONU se pueden clasificar en dos grandes categorías, a saber: 1) las acciones coercitivas, que presuponen la adopción de medidas de carácter militar contra un Estado u otra autoridad y 2) las operaciones de la paz propiamente dichas, que no incluyen como factor principal acciones militares.

La primera categoría amplia de operaciones coercitivas encuentra su fundamento constitucional en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que permite a la Organización adoptar medidas armadas contra un Estado que haya sido declarado agresor y que se rehúsa a cumplir con las resoluciones del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. De esta forma, se podrían utilizar este tipo de operaciones para hacer cumplir una decisión judicial, aunque nunca se ha adoptado este tipo de acción. Lo anterior podría realizarse por el Consejo de Seguridad en caso de que considerara que la renuencia de un Estado a cumplir con dicha decisión representa una amenaza a la paz o un acto de agresión en términos del artículo 39. Hasta este momento la única operación de carácter coercitiva que ha implementado la ONU es la del caso del conflicto de Corea.

Las operaciones de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales propiamente dichas tienen una naturaleza diferente de las anteriores, ya que si bien podrían incluir el uso de tropas armadas y participar en luchas armadas, su propósito principal no es militar. Este tipo de operaciones pueden utilizarse, y de hecho se han utilizado en la práctica, en conflictos y situaciones muy diferentes, toda vez que las circunstancias en que la paz internacional puede ponerse en peligro varían considerablemente. Por este motivo, es posible enunciar varias subcategorías dentro de esta categoría amplia. Como lo manifiesta el autor de esta clasificación, las primeras cinco subcategorías abarcan funciones que han sido ya asumidas por operaciones de la ONU y la últimas tres incluyen funciones que podrían darse en el futuro.

1. *Operaciones de observación encargadas de supervisar ceses al fuego, treguas y armisticios.*

Este tipo de operaciones han sido implementadas para garantizar la buena fe de todas las partes que han acordado un cese al fuego después del cese de hostilidades. Este tipo de operaciones pueden tener también conferida la función de supervisar el intercambio de prisioneros de guerra.

¹⁰² Ruzic, David, Maintaining, building and enforcing peace: a legal perspective, UNIDIR Newsletter No. 24, New York, December 1994, pp. 13-14

2. Control fronterizo.

Estas operaciones buscan reducir la tensión entre dos Estados beligerantes a través del control y supervisión de sus fronteras, para evitar infiltraciones ilegales a través de dichos límites territoriales. Otra de las funciones que pueden asumir es la supervisión de una frontera convencional derivada de un cese al fuego, como en el caso de la Comisión para la Supervisión de la Tregua, que operó en Palestina en 1948.

3 Operaciones de interposición.

Estas operaciones tienen como función principal la de interponerse entre dos facciones beligerantes, con el objeto de separar a las partes y negociar un cese al fuego o una tregua.

4. Operaciones para la defensa y seguridad de áreas o zonas de las Naciones Unidas que se encuentran bajo el control de la ONU.

Este tipo de operaciones se implementan cuando las Naciones Unidas asumen responsabilidades de control territorial para proveer seguridad y defensa y mantener el Derecho y el orden internos. También se pueden implementar cuando se designa a la ONU como autoridad administrativa para territorios bajo administración fiduciaria.

5. Operaciones de mantenimiento del Derecho y el orden en un Estado.

Este tipo de funciones son del tipo de las que se implementaron en la operación en el Congo, no sólo para contribuir a lograr el retiro de tropas extranjeras, sino también para colaborar en el mantenimiento y restablecimiento del orden público estatal cuando el Derecho y el orden se ven comprometidos como resultado de la intervención de fuerzas extranjeras y dicha situación constituye una amenaza para la paz internacional. El principal objetivo de estas operaciones es la protección de la vida y la propiedad contra violencia arbitraria proveniente de cualquier fuente y la prevención de una guerra civil.

6. Operaciones para la supervisión de plebiscitos.

Las Naciones Unidas pueden recomendar la celebración de un plebiscito para decidir la situación de un territorio en disputa entre dos Estados soberanos o con el propósito de determinar el futuro de un territorio colonial antes de su independencia. En estos casos, la ONU está en posibilidad de organizar y administrar dicho plebiscito a través de la disposición de personal civil y de un pequeño grupo de tropas que puedan mantener el orden y vigilar la adecuada distribución de información y orientación a los habitantes del territorio de que se trate.

7. Operaciones de ayuda humanitaria en caso de desastres nacionales.

Las Naciones Unidas y sus agencias especializadas tienen una especial preocupación por resolver problemas sociales y humanitarios y para ello frecuentemente proveen ayuda humanitaria de diversa naturaleza a poblaciones que padecen los efectos de inundaciones, hambre, epidemias o guerras.

8. Operaciones para la prevención de crímenes internacionales.

Es posible que se estableciera una operación de la ONU para la prevención y el control de crímenes internacionales tales como el tráfico de personas y narcóticos, la violación de propiedad intelectual y el genocidio. Una operación de este tipo podría funcionar como un grupo de policía en relación con estos crímenes. Sin embargo, para que una operación de este tipo fuera útil, tendría que buscarse la creación de un organismo o tribunal internacional penal permanente, lo cual hasta ahora no se ha logrado.

9. Operaciones para el desarme.

Con la conclusión de acuerdos y tratados de desarme, tales como el Acuerdo de no Proliferación Nuclear, el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares, los Tratados de Reducción de Armas Estratégicas y otros del mismo tipo, ha adquirido una gran importancia para la comunidad internacional el lograr el desarme general en beneficio de la paz y la seguridad internacionales. Asimismo, con la aparición de nuevos grupos terroristas en todo el mundo, que tienen acceso a materiales nucleares como los existentes en el territorio de la antigua Unión Soviética, es cada vez más importante lograr el control de las armas de destrucción masiva. Por ello, podría resultar útil el establecimiento de un organismo permanente de la ONU encargado de la vigilancia y supervisión del desarme, que estuviera en posibilidad de establecer operaciones de este tipo.¹⁰³

III. 2 RESPONSABILIDAD DEL SECRETARIO GENERAL DE LA ONU.

El Consejo de Seguridad tiene la facultad de establecer las operaciones del mantenimiento de la paz.

El artículo 97 de la Carta de la Naciones Unidas establece que "La Secretaría comprenderá a un Secretario General y al personal que la Organización requiera". En los términos de este artículo, podría considerarse que el Secretario General tiene la posibilidad de reclutar a personal de la Secretaría que tenga experiencia en el uso de armas para la protección de otros miembros de la Secretaría, operaciones militares, comisiones de investigación, conciliación o mediación y para la protección de la propiedad y los archivos

¹⁰³ Bowett, *op. cit.*, pp. 266-74

de la ONU. Sin embargo, la Secretaría no tiene la facultad de establecer por sí sola una operación de mantenimiento de la paz, ya que ésta requiere de la aprobación del Consejo de Seguridad y, excepcionalmente, de la Asamblea General. El Secretario General es designado por la Asamblea General bajo la recomendación del Consejo de Seguridad. Él será el principal administrador de la Organización.

La Carta de las Naciones Unidas confiere al Secretario general facultades y responsabilidades de enorme importancia para la Organización. El Secretario General tiene deberes de naturaleza esencialmente administrativa. Para la recomendación de un candidato a la Asamblea General por parte del Consejo de Seguridad es necesario el voto de nueve miembros del Consejo, incluyendo el voto de todos los miembros permanentes del mismo. Para su designación por la Asamblea General se necesita una mayoría simple de los miembros presentes y votantes de ese órgano.

Las principales funciones del Secretario General de las Naciones Unidas fueron enumeradas bajo seis rubros por la Comisión Preparatoria: 1) funciones generales administrativas y ejecutivas, 2) funciones técnicas, 3) funciones financieras, 4) organización y administración de la Secretaría, 5) funciones de representación y 6) funciones políticas. El Secretario General, en el ejercicio de sus funciones ejecutivas y administrativas es el conducto de comunicación entre los miembros y la Organización o cualquiera de sus órganos y es responsable de la preparación del trabajo de los diversos órganos y de la ejecución de sus decisiones, conjuntamente con los Estados miembros. De esta forma, la coordinación del trabajo de las Naciones Unidas es una de las funciones más importantes del Secretario General.

En su carácter de representante de la Organización, el Secretario General tiene una responsabilidad especial de asegurar la implementación de los propósitos y principios de la Carta, de entre los cuales destaca el señalado en el mismo artículo 1 de la Carta, que establece que uno de los propósitos de las Naciones Unidas es el de mantener la paz y la seguridad internacionales.

La responsabilidad mencionada en el párrafo anterior se ejerce por el Secretario General a través de una de sus funciones políticas más importantes, que es la establecida en el artículo 99 y que consiste en llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre cualquier asunto que en su opinión pueda amenazar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Para este fin, puede hacer recomendaciones a cualquiera de los órganos de la Organización.

El referido artículo 99 de la Carta es, para los efectos de este estudio, la disposición más importante sobre el Secretario General. Dicho artículo, como se ha indicado, establece que "el Secretario General puede traer a la atención del Consejo de Seguridad cualquier

asunto que en su opinión pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales". En consecuencia, el Secretario General tiene una discreción absoluta para decidir sobre el ejercicio de esta facultad. Asimismo, en ejercicio de su función política de presentar a la Asamblea General un reporte anual sobre el trabajo de la Organización y su propuesta para programas futuros, el Secretario General puede llevar cualquier asunto que amenace la paz internacional a la atención de la Asamblea General.¹⁰⁴

III. 3 RESPONSABILIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU.

Las funciones del Consejo de Seguridad están descritas en los artículos del 24 al 26 de la Carta de las Naciones Unidas, y sus facultades específicas para el cumplimiento de dichas funciones están establecidas en los capítulos VI, VII, VIII y XII.

El Capítulo VI de la Carta establece las funciones del Consejo de Seguridad relativas al arreglo pacífico de controversias cuya continuación pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales. El artículo 34 establece que el Consejo de Seguridad puede investigar cualquier conflicto o cualquier situación que pudiera llevar a fricción internacional o dar lugar a un conflicto, con el fin de determinar si la continuación del conflicto o situación pudiera poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Este artículo confiere al Consejo poderes muy amplios para establecer un órgano subsidiario en términos del artículo 29. La diferencia esencial que existe entre la actuación del Consejo bajo el Capítulo VI o bajo el Capítulo VII es que en el primer caso, la naturaleza de las determinaciones del Consejo es de carácter recomendatorio y en el segundo caso, su carácter es obligatorio.

Conforme al artículo 39, el Consejo tiene conferida la facultad de determinar la existencia de cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y puede hacer recomendaciones o decidir qué medidas deben adoptarse, de conformidad con los artículos 41 y 42, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

El artículo 41 autoriza al Consejo a decidir sobre el uso de medidas tales como la interrupción completa o parcial de relaciones económicas y de medios de comunicación, así como la interrupción de relaciones diplomáticas. El artículo 42, por su parte, establece que el Consejo puede autorizar acciones militares por aire, tierra o mar que sean necesarias para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De todo lo anterior, podemos colegir que conforme al artículo 39, el Consejo de Seguridad puede hacer recomendaciones para establecer una operación de paz.

¹⁰⁴ Goodrich, Leland M., Edvard Hambro, Charter of the United Nations, Commentary and documents, World Peace Foundation, Boston, 1949, pp. 491-502

asunto que en su opinión pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales". En consecuencia, el Secretario General tiene una discreción absoluta para decidir sobre el ejercicio de esta facultad. Asimismo, en ejercicio de su función política de presentar a la Asamblea General un reporte anual sobre el trabajo de la Organización y su propuesta para programas futuros, el Secretario General puede llevar cualquier asunto que amenace la paz internacional a la atención de la Asamblea General.¹⁰⁴

III. 3 RESPONSABILIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU.

Las funciones del Consejo de Seguridad están descritas en los artículos del 24 al 26 de la Carta de las Naciones Unidas, y sus facultades específicas para el cumplimiento de dichas funciones están establecidas en los capítulos VI, VII, VIII y XII.

El Capítulo VI de la Carta establece las funciones del Consejo de Seguridad relativas al arreglo pacífico de controversias cuya continuación pueda amenazar la paz y la seguridad internacionales. El artículo 34 establece que el Consejo de Seguridad puede investigar cualquier conflicto o cualquier situación que pudiera llevar a fricción internacional o dar lugar a un conflicto, con el fin de determinar si la continuación del conflicto o situación pudiera poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Este artículo confiere al Consejo poderes muy amplios para establecer un órgano subsidiario en términos del artículo 29. La diferencia esencial que existe entre la actuación del Consejo bajo el Capítulo VI o bajo el Capítulo VII es que en el primer caso, la naturaleza de las determinaciones del Consejo es de carácter recominatorio y en el segundo caso, su carácter es obligatorio.

Conforme al artículo 39, el Consejo tiene conferida la facultad de determinar la existencia de cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y puede hacer recomendaciones o decidir qué medidas deben adoptarse, de conformidad con los artículos 41 y 42, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

El artículo 41 autoriza al Consejo a decidir sobre el uso de medidas tales como la interrupción completa o parcial de relaciones económicas y de medios de comunicación, así como la interrupción de relaciones diplomáticas. El artículo 42, por su parte, establece que el Consejo puede autorizar acciones militares por aire, tierra o mar que sean necesarias para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De todo lo anterior, podemos colegir que conforme al artículo 39, el Consejo de Seguridad puede hacer recomendaciones para establecer una operación de paz.

¹⁰⁴ Goodrich, Leland M., Edvard Hambro, Charter of the United Nations, Commentary and documents, World Peace Foundation, Boston, 1949, pp. 491-502

De conformidad con el artículo 43, el Consejo de Seguridad puede exigir que los Estados miembros de la Organización pongan a su disposición las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades—incluyendo derechos de paso por sus territorios—que sean necesarios para el logro de la paz y la seguridad internacionales por medio de las operaciones que el propio Consejo autorice.

Conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primaria de mantener la paz y la seguridad internacionales, actuando en representación de los Estados miembros de la Organización.

La responsabilidad conferida al Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, debemos enfatizar, es primaria pero no exclusiva. La Asamblea General puede llamar la atención del Consejo de Seguridad respecto de situaciones que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales y, en casos extremos en que el Consejo es inoperante por virtud del veto de alguno de los cinco miembros permanentes, puede actuar bajo la Resolución 377 "Unión Pro Paz" para constituir ella misma una operación de paz.

El motivo por el que se le confirió al Consejo de Seguridad esta responsabilidad fue que dicho órgano, en virtud de su composición, era considerado como el más apropiado y apto para asegurar una acción efectiva y expedita en relación con tales situaciones. Sin embargo, se entendió desde un principio que la condición indispensable para el adecuado funcionamiento del Consejo sería la capacidad y la voluntad de sus miembros permanentes para alcanzar acuerdos. La carencia de voluntad para actuar en muchas ocasiones y respecto de situaciones que afectan los intereses de los miembros permanentes del Consejo, ha sido el motivo principal de que la Asamblea asuma un mayor grado de responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad, que no fue previsto por la Carta.

De todo lo anterior podemos concluir que el Consejo de Seguridad tiene la facultad, prevista en los artículos 24 y 29 de la Carta para establecer operaciones de mantenimiento de la paz cuando existe una determinación por parte de los Estados miembros de que una situación puede amenazar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

III. 3. A CONTROL DE LOS ACTOS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD.

El autor Mohammed Bedjaoui ha realizado un interesante estudio sobre la cuestión del control de los actos del Consejo de Seguridad de la ONU por la Corte de Justicia Internacional. Este autor expone que "Hoy más que nunca se siente la necesidad de adecuar la acción de estos órganos (entre ellos el Consejo) a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y a los principios y reglas del Derecho internacional general. (...) La reactivación del arreglo judicial debería designar naturalmente para [la función de guardián de la legalidad internacional] al Tribunal Internacional de Justicia, órgano judicial principal

de Naciones Unidas. (...) El control de la legalidad de los actos de las organizaciones internacionales por el Tribunal es todavía rudimentario y precario. (...) Ahora bien, es necesario confiar que para cuestiones consideradas importantes en sus repercusiones sobre la paz, no se tomará precisamente esta importancia como excusa para perder de vista que el Tribunal requiere menos una exención de toda regla que una anclaje más efectivo en el derecho".¹⁰⁵

Continúa el actor señalando que "Por supuesto, las Naciones Unidas y especialmente el Consejo de Seguridad, así como también otros órganos o instituciones internacionales, previamente habilitados en virtud del artículo 96 de la Carta, disponen de la posibilidad de recurrir a la función consultiva del Tribunal para solicitar aclaraciones a través de sus opiniones. Pero, ¿puede concebirse una reactivación futura del arreglo judicial limitando el papel del Tribunal a esta función consultiva?; ¿Cómo dejar la exclusividad del recurso contencioso al Estado que se retira de la escena y rechazar este acceso a Organizaciones internacionales que ocupan el campo internacional en el que juegan un creciente papel? Una reactivación de la justicia internacional requiere una nueva definición de los sujetos del derecho internacional susceptibles de abrir al contencioso las puertas del pretorio [sic] internacional. (...) No se puede concebir que un órgano como el Consejo de Seguridad pueda prescindir de otro órgano judicial que podría y debería ayudarle a contruir esta sociedad de derecho. Cuanto más acrecienten los poderes conferidos a estos órganos tanto más se hará sentir la necesidad de organizar un control de la legalidad de esos órganos, tanto por referencia a la Carta de las Naciones Unidas, como respecto al derecho internacional general".¹⁰⁶

De todo lo anterior, podemos obtener nuestras propias conclusiones. El papel cada vez más preponderante del Consejo de Seguridad en el ámbito del Derecho internacional implica la necesidad de que la Corte de Justicia Internacional pueda intervenir en forma obligatoria para dictar sentencias en casos de conflicto entre el Consejo y los Estados miembros de la Organización por contravenciones a la Carta o entre el Consejo y otro órgano de la propia ONU. Hasta ahora, la Corte sólo ha emitido opiniones consultivas no vinculatorias para las partes. Hay una necesidad imperante de que este sistema cambie para que los actos del Consejo de Seguridad se apeguen en todo momento a lo establecido por la Carta y se ejerza un adecuado control jurisdiccional sobre los mismos.

¹⁰⁵ Bedjaoui, Mohammed, Nuevo orden mundial y control de legalidad de los actos del Consejo de Seguridad. Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Bilbao, 1995, pp. 113-114

¹⁰⁶ *Ibidem*, pp. 123-124

III. 4 POSTURA DE LOS PAÍSES MÁS COMPROMETIDOS EN LA ORGANIZACIÓN DE OPERACIONES DE PAZ.

III. 4. A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA.

El Presidente de los Estados Unidos, William J. Clinton, ordenó que se hiciera una revisión de las políticas y programas de su país con relación a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, con el fin de desarrollar una política general adecuada a las necesidades del mundo después de la Guerra Fría. Esta revisión dio como resultado una "Directiva Presidencial de Dirección" (PDD 25).

La Directiva Presidencial parte de la base de que las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos deben estar preparadas para combatir y ganar en dos conflictos regionales simultáneos. Desde esta perspectiva, la Directiva Presidencial reconoce que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden ser útiles para prevenir y resolver tales conflictos antes de que se conviertan en amenazas directas a la seguridad nacional de los Estados Unidos. Asimismo, manifiesta que las operaciones de paz pueden servir para promover los intereses estadounidenses a través de la democracia, la seguridad regional y el crecimiento económico en el mundo.

La Directiva Presidencial plantea la importancia de que los Estados Unidos realicen decisiones adecuadas y coherentes respecto de qué tipo de operaciones de paz el país debe apoyar. En este sentido, la Directiva establece los criterios que deben tomarse en cuenta al momento en que los Estados Unidos deciden las operaciones de paz que pueden recibir su aprobación, poniendo particular énfasis en las operaciones de paz en que es probable que las tropas entren en combate.

Por otra parte, la Directiva Presidencial establece la necesidad de reducir los costos de las operaciones de paz de la ONU, tanto en relación al porcentaje que los Estados Unidos tienen que pagar por cada operación como al costo total de las propias operaciones. En este sentido, la Directiva ordena que los Estados Unidos reduzcan el porcentaje de sus contribuciones del 31.7% que tradicionalmente pagaba al 25% del costo de las operaciones.

La Directiva Presidencial también hace especial énfasis en el hecho de que el presidente de los Estados Unidos nunca renunciará al comando y control de las tropas de los Estados Unidos. Sin embargo, como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de su país, el presidente tiene la facultad de poner a las tropas bajo el control operacional de un comandante extranjero (como el de la ONU) cuando esto sea conveniente para los intereses estadounidenses. Sin embargo, en toda operación que involucre el riesgo de combate armado y en que participen tropas estadounidenses, éstas estarán bajo el mando y control operacional de los Estados Unidos o de organizaciones regionales competentes, como la OTAN.

La Directiva Presidencial en comento afirma que todavía existen serias amenazas a la seguridad de los Estados Unidos, por los que este país se compromete a enfrentar y tratar de resolver esas amenazas. Por ello, reafirma que cuando los intereses de los Estados Unidos así lo requieran, el país debe ser capaz de ganar guerras, en forma unilateral de ser necesario. En consecuencia, se deben crear las fuerzas necesarias y mantenerlas preparadas para combatir. Las operaciones de paz de la ONU no pueden ser un sustituto para esta necesidad.

Sin embargo, la Directiva reconoce que cuando los intereses estadounidenses se vean favorecidos a través de la acción colectiva en el mantenimiento de la paz internacional, la ONU puede ser un instrumento importante para la seguridad colectiva.

En la Directiva se identifican algunas categorías de conflictos que es más probable que en el futuro tenga que resolver la ONU, tales como conflictos territoriales, guerras étnicas, guerras civiles que amenazan la paz internacional y la desaparición de autoridades gubernamentales en algunos Estados. Las operaciones de paz de la ONU han servido, de acuerdo al documento, para proteger los intereses estadounidenses. Tal es el caso, por ejemplo, de la operación de la ONU en Chipre (UNFICYP), que evitó una guerra entre dos países aliados miembros de la OTAN. Asimismo, la operación de la ONU en el territorio de las colinas del Golán ha ayudado a mantener la paz entre Siria e Israel, importante aliado y protegido de los Estados Unidos.

Sin embargo, la Directiva plantea la necesidad de llevar a cabo ciertas reformas en cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz. Una de ellas consiste en el establecimiento de una oficina de Inspector General que se encargue de vigilar el correcto y adecuado uso de los fondos de la Organización.

Los Estados Unidos no apoyan la creación de un ejército permanente de la ONU ni tampoco crearán una reserva de tropas estadounidenses para servir en operaciones de la ONU. Sin embargo, mantendrá informada a la Organización sobre sus recursos para propósitos de planeación.

La Directiva establece que las operaciones de paz deben siempre tener un mandato bien definido, implementarse por tiempo limitado y acordado previamente y estar vinculadas a soluciones políticas concretas.

Como puede observarse, los Estados Unidos apoyarán aquellas operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU que sirvan para promover y asegurar los intereses de seguridad nacional de los Estados Unidos y en que el riesgo de fatalidades sea muy reducido. Asimismo, la reducción en el porcentaje de contribución de los Estados Unidos al

gasto resultante de operaciones de paz es una condición fundamental para el gobierno de ese país.¹⁰⁷

Para concluir el estudio de la postura de los Estados Unidos de América en relación con las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, quisiera referirme a un artículo escrito por el Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos, señor Jesse Helms. Este artículo fue publicado en septiembre de 1996 en la revista *Foreign Affairs*.

En el artículo de referencia, el señor Helms comienza su artículo diciendo que "En la forma que en la actualidad operan, las Naciones Unidas no merecen el apoyo continuado de los Estados Unidos. Su burocracia está expandiéndose, sus costos están aumentando y su misión está constantemente extendiéndose más allá de su mandato y sus capacidades. Peor aún, con el constante crecimiento en el tamaño y alcance de sus actividades, las Naciones Unidas se están transformando de una institución de naciones soberanas en una entidad cuasisoberana por sí misma. Dicha transformación representa una evidente amenaza a los intereses nacionales de los Estados Unidos".¹⁰⁸

Si se tratara de un autor expresando sus opiniones en forma libre, este artículo debería ser respetado o, en su caso, no ocasionar mayor preocupación por tratarse de las opiniones de un hombre necio e ignorante de las actividades y reformas de las Naciones Unidas. Desgraciadamente esto no es así. El señor Helms ocupa un cargo importante e influyente en la política exterior de su país y tiene capacidad de decisión para orientar la política exterior del mismo en relación con el trabajo de la ONU. De hecho, como es su costumbre, el legislador republicano amenaza con que si las propuestas que hace en su artículo no son cumplidas, "Yo, por mi parte, encabezaré la iniciativa para el retiro de los Estados Unidos de la ONU".¹⁰⁹ Por todo ello, procederé a analizar con más detalle sus argumentos.

En primer lugar, Helms desconoce o no quiere reconocer el hecho de que las reformas de la Organización han reducido en forma importante el número de empleados que componen el personal de la ONU. En este sentido, Helms propone que en lo que él denomina "objetivos de la reforma", debe hacerse una reducción del 50% en la burocracia de la ONU.¹¹⁰ Una afirmación de esta naturaleza resulta francamente absurda. Los objetivos

¹⁰⁷ Bureau of International Organizational Affairs, U.S. Department of State, Clinton Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations (PDD 25), Internet. 22 de febrero de 1996. Disponible en WWW: http://www.state.gov/www/issues/un_clinton_policy.html

¹⁰⁸ Helms, Jesse, Saving the U.N. A challenge to the next Secretary-General, *Foreign Affairs*, September/October 1996, Vol. 75, No. 5, New York, 1996, p. 2

¹⁰⁹ Helms, *op. cit.*, p. 7

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 5

que la ONU debe cumplir conforme a la Carta, consistentes principalmente en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, son extremadamente complejos y a ninguna organización podría pedírsele que los cumpliera con un personal tan reducido. Desde luego que se requiere una reducción gradual de personal, que ya se está dando, pero estos recortes deben ser razonables y eficientes, sin afectar la capacidad de la Organización para cumplir con éxito sus tareas.

A continuación, Helms afirma que los gastos de la ONU son absorbidos "principalmente por los contribuyentes estadounidenses. Los Estados Unidos, contribuyen más de 3.5 billones de dólares cada año al sistema general de la ONU, convirtiéndolo en el benefactor más generoso de esta Organización inoperante y hambrienta de poder".¹¹¹ Esta aserción tampoco está basada en los hechos, que el señor Helms ni siquiera se ha tomado la molestia de revisar. Los estadounidenses no son los mayores contribuyentes a los gastos de la ONU. Los europeos aportan una proporción mayor a los gastos de la ONU, que es del 33%, comparada con la contribución de los Estados Unidos, que es del 25%.¹¹²

En otra parte de su artículo, Helms escribe que el anterior Secretario General, Boutros-Ghali, "ha desarrollado una bien publicitada campaña de lo que él llama 'adquisición de poder'. Él ha protegido a la ruinoso burocracia y el número y naturaleza de las operaciones de mantenimiento de la paz ha crecido enormemente bajo su administración. Él ha presionado para que se establezca un ejército permanente de la ONU y se le dé el poder de cobrar impuestos directos".¹¹³ Aquí, Helms simplemente decidió tergiversar la propuesta del Secretario General. En efecto, en su "Agenda para la Paz", Boutros-Ghali, en respuesta a la crisis financiera de la ONU y a la renuencia del Congreso de los Estados Unidos de pagar sus deudas financieras legales, propone que "A esas propuestas (se refiere a las del financiamiento de la ONU), se han sumado otras en los últimos meses de debate público. Entre ellas figuran las siguientes: un gravamen sobre las ventas de armas que podría vincularse con la idea de que las Naciones Unidas lleven un Registro de Armas; un gravamen sobre los viajes aéreos internacionales, que dependen del mantenimiento de la paz; autorización para que las Naciones Unidas contraten préstamos con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, ya que la paz y el desarrollo son interdependientes; una exención general de impuestos respecto de las aportaciones que hagan las fundaciones, las empresas y los particulares a las Naciones Unidas, y la modificación de la fórmula para

¹¹¹ Helms, *op. cit.*, p. 2

¹¹² Cf. Laurenti, Jeffrey, *Sovereignty smoke screen*, Letter to the Editor, Foreign Affairs, November/December 1996, Vol. 75, No. 6, New York, 1996, p. 174

¹¹³ Helms, *op. cit.*, p. 2

calcular la escala de cuotas para las operaciones de mantenimiento de la paz".¹¹⁴ [el énfasis es mío]

El Secretario General indicó, además, que "El debate de que son objeto estas ideas no puede eclipsar la realidad descarnada de que la base financiera de la Organización se debilita a diario, con lo cual disminuye la voluntad política y la capacidad práctica de las Naciones Unidas para emprender actividades nuevas y de importancia fundamental. Este estado de cosas no puede continuar. Cualesquiera que sean las decisiones que se adopten respecto de la financiación de las Naciones Unidas, hay una necesidad ineludible: *los Estados miembros deben pagar sus cuotas en su totalidad y a tiempo. De lo contrario transgreden las obligaciones que han asumido con arreglo a la Carta*".¹¹⁵

Desde luego, el señor Helms se ha destacado por desconocer no sólo "las obligaciones que han asumido (los Estados Unidos) con arreglo a la Carta", sino los principios más elementales de Derecho internacional. La redacción por el señor Helms, legislador republicano de Carolina del Norte, conjuntamente con el señor Dan Burton, también republicano de Indiana, así lo demuestra. A estos individuos no les ha interesado el hecho de que su ley viola el Derecho internacional por su aplicación extraterritorial, así como las leyes de comercio exterior, ya que se pretende prohibir a otros países comercializar libremente con Cuba.

Por lo que respecta al supuesto "ejército" de la ONU que Helms dice que el Secretario General quería crear, nuevamente la cita del documento de Boutros Ghali es errónea. En efecto, el Secretario General escribió solamente que "Reconociendo que el Consejo considere la posibilidad de utilizar unidades de resguardo de la paz en circunstancias claramente definidas y con mandatos especificados de antemano. Esas unidades de los Estados Miembros estarían en situación de alerta y se compondrían de efectivos que se hubieran ofrecido voluntariamente para ese servicio. Tendrían que estar mejor armadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz y haber seguido un acabado adiestramiento dentro de las respectivas fuerzas nacionales. El despliegue y el funcionamiento de tales fuerzas requerirían la autorización del Consejo de Seguridad y, como en el caso de las fuerzas de mantenimiento de la paz, se llevarían a cabo bajo el mando del Secretario General. Considero que la creación de esas unidades se justifica como medida provisional en virtud del artículo 40 de la Carta".¹¹⁶

¹¹⁴ Boutros-Ghali, Boutros, Un programa de paz, ONU, Nueva York, 1995, p. 77

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 77

¹¹⁶ Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 65

Como puede observarse del párrafo anterior, el Secretario General no propone, como dice Helms, la creación de "un ejército de la ONU", sino que pide a los Estados miembros tener en sus propios ejércitos nacionales, reservas capaces de cumplir con eficacia funciones de mantenimiento de la paz que puedan ser desplegadas con la mayor rapidez posible tan pronto surja un conflicto que amenace a la paz. Estas reservas estarían bajo el mando de sus propios Estados cuando la ONU no requiriera sus servicios.

El señor Helms, esta vez muy celoso del concepto de la soberanía estatal, se indigna por el llamado del Secretario General Boutros-Ghali a que los Estados reconozcan que la soberanía estatal, en su concepto absoluto y excluyente de todo tipo de intervención en los asuntos de un país, debe mesurarse para dar cabida a las actividades de la ONU. El señor Helms dice que esto es indebido porque tal medida implicaría "ceder soberanía".¹¹⁷ ¿Desde cuándo es el señor Helms defensor del concepto de soberanía?; ¿Acaso él cree que la ley Helms-Burton respeta la soberanía de otros Estados?

Independientemente de su falta de credibilidad, el señor Helms hace una cita errónea y fuera de contexto de los conceptos del Secretario General, ya que lo que él escribió en su "Agenda para la paz" es que "La piedra angular de esta labor es y debe seguir siendo el Estado. El respeto de su soberanía e integridad fundamental es crítico en todo progreso internacional común. No obstante, ha pasado ya el momento de la soberanía absoluta y exclusiva; su teoría nunca tuvo asidero en la realidad. Hoy deben comprenderlo así los gobernantes de los Estados y contrapesar las necesidades de una buena gestión interna con las exigencias de un mundo cada vez más interdependiente".¹¹⁸

Además, los Estados Unidos no han cedido un ápice de soberanía a la ONU, ya que ratificaron la Carta de la ONU en 1945 y además tienen el "poder de veto" para impedir que se adopten decisiones que consideren lesivas de sus intereses nacionales.

Por otra parte, dice Helms que "El mantenimiento de la paz es la industria que crece con más rapidez en la ONU".¹¹⁹ Sin embargo, el señor Helms olvida que desde 1994 el costo de las operaciones de paz ha disminuido de 3.3 billones de dólares a aproximadamente 1.3 billones de dólares en 1996.¹²⁰

En conclusión, las políticas del señor Helms deben ser moderadas por otros funcionarios estadounidenses. En este sentido, resulta benéfico el hecho de que el Presidente Clinton haya designado a la señora Madeleine Albright como Secretaria de Estado. Sin

¹¹⁷ Helms, *op. cit.*, p. 3

¹¹⁸ Boutros-Ghali, *op. cit.*, p. 51

¹¹⁹ *Ibidem*, p. 6

¹²⁰ Cf. Richardson, Elliot L., Just the facts, Letter to the Editor, Foreign Affairs, November/December 1996, Vol. 75, No. 6, New York, 1996, p. 172

duda, su vasta experiencia y conocimientos de la problemática que enfrenta la Organización, derivada de su desempeño como representante de los Estados Unidos ante la ONU, contribuirá a desarrollar una política más coherente y razonada que la propuesta absurda e infundamentada del señor Helms, a la que he dedicado las líneas anteriores.

III. 4. B CANADÁ.

Desde 1947, las tropas canadienses han participado en todo tipo de operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Con base en esta vasta experiencia, Canadá ha establecido una distinción entre los diferentes tipos de operaciones, basada en la probabilidad de que ocurran hostilidades entre las tropas de la ONU y las partes en conflicto. Las operaciones coercitivas de mantenimiento de la paz se distinguen de las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales principalmente por razón de la probabilidad de que ocurran hostilidades. Canadá piensa que las operaciones con poca probabilidad de hostilidades predominaron en el período inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. En años más recientes, incluyendo el período de la Guerra Fría, las operaciones de mantenimiento de la paz se han distinguido por un grado de hostilidad más grande. Por ello, ha incrementado la importancia de que las tropas participantes tengan mayores conocimientos de procesos diplomáticos de negociación y mediación.

Canadá ha continuado su compromiso de apoyar cada operación de paz de la ONU y para ello ha promovido el entrenamiento de tropas de paz para que adquieran no sólo conocimientos en el uso de armas, sino también entrenamiento en los procesos diplomáticos que deben complementar las actividades de la operación (el Instituto Lester B. Pearson es un centro de entrenamiento de este tipo). Este tipo de entrenamiento se dificulta por la variedad de conflictos que la ONU debe intentar resolver y por la poca voluntad de los gobiernos nacionales de que sus tropas sean entrenadas por comandantes extranjeros.¹²¹

III. 4. C ¿UNIVERSALISMO VERSUS REGIONALISMO?.

Es importante reconocer que en ocasiones la mejor forma de solucionar en forma pronta un conflicto que amenaza a la paz y seguridad internacionales es por medio de la acción de organismos de seguridad colectiva regionales. La ventaja de este tipo de mecanismos es que la afinidad cultural que existe entre los miembros de una organización internacional regional permite o debe facilitar la conclusión de acuerdos de paz que puedan ser supervisados e implementados por países en que las partes de un conflicto tienen más confianza. Así, por citar un ejemplo, para un conflicto en que están involucrados países árabes, es más probable que las partes acepten una propuesta de paz emitida por una organización como la Liga

¹²¹ Research and Advanced Concepts Office, Lessons from Canadian peacekeeping, Internet. Disponible en WWW: <http://205.130.63.3/canada.htm>

Árabe o la Conferencia Islámica que por las propias Naciones Unidas. Las dos organizaciones regionales mencionadas conocen mejor la problemática histórica y los elementos culturales que intervienen en el conflicto que el resto de la comunidad internacional.

Por este motivo, y reconociendo la importancia de contar con la cooperación armoniosa de los organismos regionales de seguridad colectiva, los redactores de la Carta de San Francisco decidieron incluir el capítulo VIII, referente a los arreglos regionales. El artículo 52 de la Carta, dispone que ninguna parte de la Carta excluye la existencia de acuerdos o agencias regionales para tratar con los asuntos que afectan el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en la forma que sea apropiada para la acción regional, siempre que tales acuerdos o agencias y sus actividades sean conformes con los propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Es posible identificar por lo menos cinco organismos de esta naturaleza. En ellos se incluye al sistema interamericano, la Comunidad Británica de Naciones, la Liga de los Estados Árabes, la Unión Europea y la asociación entre los países de Europa oriental.¹²²

Para que esta convivencia y cooperación entre los organismos regionales y la ONU pueda darse en forma armoniosa, es necesario, sin embargo, que exista lo que la autora Minerva Etzioni ha denominado "compatibilidad regional". En efecto, la autora mencionada afirma que "tanto el universalismo [sistema de la ONU] como el regionalismo [sistema de la OEA, v.gr.] tienen aplicaciones útiles, ambos son caracterizaciones parciales de una red organizacional internacional más realista que no es ni universalista ni está confinada a un ámbito regional. (...) Las teorías que hacen una dicotomía y que presumen divisiones institucionales entre el universalismo y el regionalismo son insatisfactorias; las mismas no sirven para explicar los momentos en que las dos organizaciones interactúan armoniosa y efectivamente, ni pueden comprender cabalmente los motivos por los que surgen conflictos entre ellas. (...) Se necesita una nueva perspectiva histórica que combine las perspectivas regional y universal".¹²³

En síntesis, se requiere una verdadera compatibilidad, concepto que Etzioni define como "la relación que existe entre dos organizaciones de tal forma que las actividades de una de ellas no menoscaban las actividades de la otra y viceversa; a nosotros nos interesan particularmente las circunstancias bajo las cuales las organizaciones regionales se pueden fortalecer sin menoscabo de la organización universal o aquellas bajo las cuales se pueden

¹²² Goodrich, Leland M., Edvard Hambro, *Charter of the United Nations*, *op.cit.*, p. 312

¹²³ Etzioni, Minerva. *The majority of one. Towards a theory of regional compatibility*. Sage Publications, California, 1970, pp. 15-17

establecer organizaciones regionales *compatibles*. En la práctica, las actitudes respecto de las relaciones internacionales que deben distinguirse no consisten en el universalismo *versus* regionalismo, sino en el universalismo y el regionalismo *compatible* por una parte *versus* el universalismo y el regionalismo *incompatible*, por otra parte. (...) Las organizaciones universales y las organizaciones regionales compatibles se complementan en forma mutua; existe un interés común por mantener relaciones armoniosas al compartir las tareas internacionales. (...) Para el regionalismo compatible es indispensable la idea de que la paz es indivisible y que por ello las organizaciones regionales--para que puedan tener poder militar--deben formar parte integral de un sistema universal de seguridad colectiva".¹²⁴

En lo referente a la postura de los Estados Unidos de América, Etzioni afirma que este país ha considerado que sus intereses políticos en asuntos internacionales con Latinoamérica se benefician en el marco de organizaciones regionales. Actuando de esta manera, los Estados Unidos no son objeto de críticas por otros grupos de países poderosos. Toda vez que los Estados Unidos pueden dominar a la mayoría de los miembros de la Organización de Estados Americanos, verbigracia, para apoyar sus determinaciones, se ha mencionado en Latinoamérica que la OEA se gobierna conforme al principio de "*la mayoría de uno* [un solo país, los Estados Unidos], la minoría de veinte [el resto de los miembros de OEA]. Como resultado de lo anterior, la OEA, sobre todo después de 1965, ha sido requerida para resolver disputas en la región; el resultado final fue incrementar la importancia de la OEA en detrimento de la ONU y convertirla en una organización regional incompatible".¹²⁵

¹²⁴ *Ibidem*, pp. 18-21

¹²⁵ Etzioni, *op. cit.*, p. 28

CONCLUSIONES.

La historia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, de las cuales hasta ahora han existido 42—diecisiete actualmente en vigor—y de las que en este trabajo hemos analizado solamente siete por considerarlas las más importantes en atención a su complejidad y a las lecciones que pueden aportar para el desarrollo futuro de este tipo de actividades, muestra que los Estados miembros han en reiteradas ocasiones recurrido a la ONU para resolver o terminar sus conflictos.

Las operaciones de mantenimiento de la paz han fracasado en ocasiones, ejemplo de lo cual es el conflicto entre la India y Paquistán o de las operaciones en Palestina, debido a que las partes no han estado dispuestas a llegar a un acuerdo negociado de sus conflictos. En efecto, el objetivo de las operaciones de paz de la ONU, y de lo cual derivan su importancia para el Derecho internacional y la diplomacia que el presente trabajo ha pretendido mostrar, estriba en detener las hostilidades por un período de tiempo razonable—que en ocasiones tiene que ser muy breve—para que se pueda alcanzar, a través de los instrumentos de la diplomacia moderna, un acuerdo definitivo. Lo anterior se pretende lograr gracias al prestigio, la experiencia y la imparcialidad que se reconocen en las tropas que despliegan las Naciones Unidas en el territorio de las partes en conflicto y con el consentimiento de estas últimas.

Con el fin de la Guerra Fría y de la consecuente rivalidad entre las dos grandes potencias de los Estados Unidos y la Unión Soviética, ambas potencias han comenzado a reconocer la importancia de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU como una herramienta útil para la solución de conflictos internacionales. La mayor armonía en las relaciones entre los Estados Unidos y Rusia ha sido un factor importante para facilitar la labor de la ONU en el logro de su fin primordial, que es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la promoción de las relaciones amistosas entre los Estados.

Sin embargo, ambos países han sido capaces de contribuir a la resolución sólo de conflictos regionales en los cuales ninguno de ellos tiene un interés muy grande. Con relación a conflictos en los cuales los Estados Unidos, Rusia o los otros tres miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la Organización (el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte, China y Francia) tienen un interés “vital”, la ONU se ha visto imposibilitada para actuar con eficacia. Lo anterior se debe al privilegio del veto que cada uno de los miembros permanentes del Consejo tiene, de conformidad con la “Fórmula de Yalta”.

Como se ha expuesto en este texto, y en el caso entre otros del conflicto yugoslavo, las Naciones Unidas tendrán que enfrentar conflictos entre grupos de países que pertenecen a las diferentes civilizaciones del mundo. En efecto, en el caso de la antigua Yugoslavia,

Serbia fue apoyada por la Federación Rusa, con la cual comparte la religión ortodoxa; Croacia, por su parte, fue apoyada por Alemania, país con el que comparte el cristianismo; finalmente, los bosnios musulmanes de Bosnia Herzegovina, recibieron el apoyo de los países islámicos, como Turquía. Conflictos de este tipo seguramente seguirán apareciendo en el futuro y representarán una amenaza seria para la paz internacional que la ONU deberá tratar de resolver.

De esta forma, este "choque de civilizaciones", como lo llama el autor Samuel P. Huntington, representará un reto importante para la Organización. Este autor expone que "La perspectiva civilizacional llevaría al Secretario General y al Secretario de Estado de los Estados Unidos a concentrar sus esfuerzos en aquellos conflictos que tienen mucha mayor probabilidad que otros de convertirse en guerras extensas".¹²⁶

Por otra parte, el Consejo de Seguridad debe utilizar con mayor eficacia y frecuencia sus facultades bajo el capítulo VI de la Carta para prevenir el surgimiento de conflictos internacionales que puedan poner en peligro la paz internacional y puedan llevar a un conflicto armado. Por este motivo, el Consejo de Seguridad debe hacer un uso más efectivo de los mecanismos de la diplomacia preventiva, con el fin de que los conflictos no alcancen una etapa más peligrosa.

El Secretario General, por su parte, debe traer con más frecuencia a la atención del Consejo de Seguridad cualquier asunto que amenace la paz internacional y debe ponerlos en conocimiento de dicho órgano tan pronto los conozca. Quisiera manifestar que la reciente designación del señor Kofi Annan, de Ghana, como Secretario General de la ONU, me parece una decisión muy sabia. Este funcionario tiene gran experiencia en los procesos de mantenimiento de la paz, como producto de su desempeño como Subsecretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Asimismo, el Secretario General debe ofrecer con más frecuencia sus buenos oficios para cumplir sus funciones de mediación de conflictos.

En cuanto al desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz, es muy importante que las tropas reciban mandatos específicos y claros, no ambiguos, para que puedan cumplir sus funciones con eficacia y certidumbre. Asimismo, resultaría conveniente introducir en dichos mandatos un término máximo para la operación, con el fin de que la mayoría de las tropas sean retiradas en un periodo razonable de tiempo. Incluso, los gastos subsecuentes que se originen con motivo de la prolongación de la presencia de la ONU

¹²⁶ Huntington, Samuel P., The clash of civilizations and the remaking of world order, Simon and Schuster, New York, 1996, p. 37

podrían ser asignados en una proporción mayor a las partes en conflicto, con el fin de que éstas tengan un mayor incentivo para resolver sus disputas.

Cuando la operación de paz concluye, es importante que la ONU continúe supervisando el desarrollo de la situación de fondo que dio origen al conflicto, para evitar que éste se repita.

También resulta conveniente que la Organización y los Estados miembros analicen las posibilidades, tanto financieras como de respeto a la soberanía de los Estados, de la creación de una reserva permanente de tropas de los Estados miembros que puedan ser desplegadas en forma temprana y rápida en zonas de conflicto. Aparentemente, los países nórdicos, lo mismo que Canadá y Holanda, tienen ya reservas para despliegue pronto en este tipo de situaciones.

Como también ha sido expuesto, debe motivarse y apoyarse la participación de organizaciones regionales de seguridad colectiva para que resuelvan en forma pronta conflictos en sus zonas de actividad y competencia. Todo ello debe hacerse en el contexto de lo que se ha denominado "regionalismo compatible".

En cuanto a la reforma del Consejo de Seguridad, pienso que sería apropiado extender la membresía permanente en dicho órgano de forma tal que un país perteneciente a cada una de las grandes civilizaciones del mundo esté presente con voz y voto. En efecto, las civilizaciones occidental, latinoamericana, hindú, islámica, africana, budista y ortodoxa deben tener un representante permanente en el Consejo, lo cual facilitaría la discusión eficaz e informada de los conflictos que surjan entre los miembros de dichas civilizaciones. Pienso que el derecho de veto de los actuales cinco países permanentes debe ser respetado.

Por lo que se refiere a la crisis financiera que enfrenta la ONU, debe lograrse un método de reducción de gastos burocráticos y operativos de la Organización y supervisar un uso más efectivo de sus recursos. El personal debe reducirse, siendo más eficiente, pero de ninguna forma debe afectarse el presupuesto destinado a las operaciones de mantenimiento de la paz.

No obstante las críticas que se han manifestado en varias ocasiones y en diversos Estados miembros de la Organización en relación con la ineffectividad de la ONU para actuar rápida y preventivamente en la solución de conflictos internacionales, debe reconocerse el papel que las operaciones de la ONU han tenido en la búsqueda de soluciones justas sumamente complejas que amenazan la paz internacional. También debe reconocerse la necesidad de introducir reformas que hagan más efectiva la actividad primordial de la ONU.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU han sido y seguirán siendo muy útiles en la solución de conflictos que tienen su origen en los procesos de descolonización comenzados en la década de 1960. De hecho, y como ha quedado claro en

el análisis que se ha hecho en este trabajo de algunas operaciones de la ONU, la Organización ha tenido que intervenir en conflictos cuyo motivo principal es la reciente independencia de un país, la transferencia del poder y, en casos en que han estallado luchas armadas, el arreglo del cese o contenimiento de las hostilidades para permitir negociaciones para una solución pacífica de los conflictos.

Desafortunadamente, algunos de los conflictos que aquí se han analizado aún continúan existiendo. En el territorio de lo que antes era el Congo belga, ahora República Democrática del Congo, el jefe de la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo, Laurent Desiré Kabila, ha tomado el poder. Efectivamente, el jueves 29 de mayo de 1997, Kabila prestó juramento de gobierno como Presidente de la nueva República Democrática del Congo, después de haber obligado al dictador Mobutu Sese Seko a abandonar el poder el 17 de mayo. El Presidente Kabila ha prometido convocar a elecciones en abril de 1999 y manifestó que se comenzaría un proceso de cambio democrático después de un período de transición de dos años. Entre otros países de la comunidad internacional, los Estados Unidos han manifestado su beneplácito con la decisión del señor Kabila, ya que se debe comprender que la transición democrática sea gradual.

Sin embargo, la principal preocupación que la comunidad internacional y la propia ONU le han manifestado al señor Kabila es en el sentido de que se debe llevar a cabo una investigación exhaustiva del presunto genocidio de refugiados ruandeses de la tribu Hutu cometidos, al parecer, por las tropas rebeldes de Kabila en su avance por el territorio del país. Desafortunadamente, el nuevo gobierno ha impedido el establecimiento de una misión de Naciones Unidas que tiene el mandato de fungir como organismo de derechos humanos para investigar los crímenes mencionados. La ONU estableció en abril una comisión tripartita de investigación, por iniciativa del Comisionado Especial para el Congo, Roberto Garretón, quien informó que existen testimonios de que cerca de 50,000 refugiados Hutu y otros civiles fueron asesinados por las tropas del señor Kabila. Se espera que para junio la comisión tripartita presente sus conclusiones a la Asamblea General de la ONU.

Un motivo importante de preocupación para la comunidad internacional son las acciones que ha adoptado el señor Kabila en el sentido de expedir un decreto por el cual se prohíbe todo tipo de actividad política y manifestaciones públicas con el objeto de mantener el orden público y en el cual el Presidente se otorga a sí mismo poderes muy amplios para gobernar el país hasta la adopción de una constitución de transición, que debe redactar un consejo constituyente. En el mismo decreto se establece que las tres instituciones del país son el presidente, el gobierno y el poder judicial, el cual será independiente. El señor Kabila también se comprometió a establecer un comité especial que se encargue de redactar un

proyecto de constitución, que deberá ser aprobado por una asamblea constitucional elegida popularmente y después sometida a referéndum popular en diciembre de 1998.

Otro de los problemas que enfrentará el nuevo gobierno del Congo es la oposición del señor Etienne Tshisekedi, quien aspiraba a ser Primer Ministro del país en el nuevo gobierno y que por muchos años se enfrentó al Gral. Mobutu. Este político no ha sido incluido por Kabila en el nuevo gabinete, lo cual ha dado motivo a que muchos de sus partidarios hayan ya solicitado la renuncia del Presidente Kabila y lo anterior ha dado motivo a la celebración de diferentes protestas populares.¹²⁷

Por otra parte, en el Medio Oriente las operaciones han logrado establecer temporalmente períodos de paz, pero debido al fracaso en los procesos de solución a través de la diplomacia, las luchas armadas se han reanudado y continúan siendo graves hasta esta fecha.

La ONU se ha visto obligada a intervenir con mucha frecuencia en conflictos que derivan de procesos de descolonización o construcción de un país, donde las rivalidades económicas, étnicas, religiosas y sociales o tribales, anteriormente mantenidas bajo control por las potencias coloniales, han resultado en la desaparición de autoridades gubernamentales que han ameritado la intervención por parte de la ONU debido a su potencial repercusión en el mantenimiento de la paz internacional. En este tipo de operaciones, las tropas de la ONU han detenido las hostilidades y logrado dar tiempo a las partes para realizar negociaciones. En lo posible, la Organización intentó aislar dichos conflictos de la rivalidad entre los dos grandes bloques de la Guerra Fría.

En reiteradas ocasiones, los críticos de la ONU han culpado a las operaciones de mantenimiento de la paz por los fracasos en el logro de una paz permanente, objetivo de todo sistema de seguridad colectiva. Estas críticas son injustificadas en la medida de que debe comprenderse que *las operaciones de mantenimiento de la paz sólo pueden establecer un ambiente propicio para la celebración de negociaciones entre las partes en conflicto, y en esto estriba su enorme importancia para el Derecho internacional*. Las operaciones de paz no son, ni debe esperarse que sean, una panacea, ninguna institución jurídica lo es, ya que por ellas mismas no aseguran el logro de una paz duradera; esto sólo puede lograrse por las partes cuando éstas muestran voluntad para arreglar sus conflictos en forma pacífica. En esta forma, la terminación prematura de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU puede ocasionar la reanudación de hostilidades, como

¹²⁷ La información acerca de la República Democrática del Congo expuesta en los párrafos anteriores es una sinopsis de los reportes diarios que se publican en la página de Internet de la agencia noticiosa Reuters en http://www.yahoo.com/headlines/international/stories/zaire_17.html

en el caso del retiro de la primera Fuerza de Emergencia de la ONU (UNEF I) de Gaza y el Sinaí en 1967.

El propio autor Adam Roberts, uno de los críticos más importantes de las operaciones de paz de la ONU reconoce que "Cualquier operación para el mantenimiento de la paz fundamentada en el consentimiento de las partes requiere la cooperación de entidades políticas y beligerantes cuyo respeto por los derechos humanos puede ser limitado."¹²⁸

El fracaso de operaciones como la UNMOGIP en el territorio de India y Paquistán en el conflicto por Cachemira, se debe en gran parte al poco interés de las partes en la presencia de los observadores de la ONU y a su renuencia a permitir a dichos observadores supervisar el cumplimiento de sus acuerdos de cese al fuego; a lo anterior se añade la incapacidad de las partes para dar seguridad al personal civil y militar empleado por la ONU y otras organizaciones no gubernamentales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja, desplegados en su territorio.

A las limitaciones anteriores debe añadirse el enorme problema financiero que enfrenta la ONU para el establecimiento efectivo de operaciones de la paz. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y sobre todo los Estados Unidos de América—cuyo apoyo es indispensable para el buen funcionamiento de la Organización—han sido renuentes a cubrir sus obligaciones presupuestarias establecidas en la propia Carta de la ONU. Los recortes presupuestarios que enfrenta la Organización han derivado en la reducción significativa del tamaño de las fuerzas de paz.

Es posible enumerar algunos de los nuevos tipos de conflictos que en el futuro deberá tratar de resolver la ONU por medio de sus operaciones de mantenimiento de la paz. La importancia que estos conflictos tienen para el Derecho internacional y la comunidad de naciones exigen que los Estados miembros muestren mayor voluntad para cooperar con la ONU, ya sea económicamente o a través de la contribución de tropas que presten sus servicios para la ONU.

El primer tipo de conflictos es el relativo al aseguramiento de fronteras. Este tipo de conflictos se han presentado con relativa frecuencia en países de Centroamérica, y en estos casos los países han buscado prevenir la infiltración y el tránsito de personas no autorizadas. El aseguramiento de fronteras podría ser provisto por operaciones de paz para la prevención de conflictos y el mantenimiento de relaciones amistosas entre los países.

¹²⁸ Roberts, Adam. La crisis en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz. Foro Internacional, 142, número 4, vol. XXXV, octubre-diciembre 1995, El Colegio de México, México, 1995, p. 537

Otro tipo de actividad que también podría ser llevado a cabo a través de operaciones de paz es la de verificación, que incluye acuerdos de desarme y otro tipo de asuntos de mantenimiento de la seguridad internacional. En este rubro se incluyen actividades como la supervisión del cumplimiento de ceses al fuego, armisticio y tregua y la verificación de zonas desmilitarizadas. La verificación requiere la conclusión de un acuerdo con el país en cuyo territorio se llevará a cabo y puede ser utilizada para evitar que las hostilidades se agraven.

El contenimiento y prevención de guerras civiles ha sido y continuará siendo en el futuro una tarea importante para las operaciones de la ONU. Muchos conflictos internos amenazan la paz y la seguridad internacionales debido a su potencial expansión fuera de las fronteras de un país, convirtiéndose en una crisis regional.

El combate al terrorismo puede también ser una de las actividades en que las operaciones de la ONU colaboren.

Las actividades de ayuda humanitaria continuarán siendo, sin duda, parte importante en la labor de la Organización de las Naciones Unidas.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Bedjaoui, Mohammed, Nuevo orden mundial y control de legalidad de los actos del Consejo de Seguridad, Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, Bilbao, 1995.
2. Boutros-Ghali, Boutros, Un programa de paz, ONU, Nueva York, 1995.
3. Bowett, Derek W., United Nations Forces, a legal study of United Nations practice, Stevens and Sons, Ltd., London, 1964.
4. Carrillo Salcedo, Juan Antonio, El Derecho internacional en perspectiva histórica, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1991.
5. Citrin, Jack, United Nations peacekeeping activities: A case study in organizational task expansion, University of Denver Press, Denver, 1965.
6. Etzioni, Minerva, The majority of one. Towards a theory of regional compatibility, Sage Publications, California, 1970.
7. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM, Relaciones Internacionales, abril-junio 1995, número 66, cuarta época, UNAM, México, 1995.
8. Goodrich, Leland M., Anne P. Simons, The United Nations and the maintenance of international peace and security, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1957.
9. Goodrich, Leland M., Edvard Hambro, Charter of the United Nations. Commentary and documents, World Peace Foundation, Boston, 1949.
10. Helms, Jesse, Saving the U.N. A challenge to the next Secretary-General, Foreign Affairs, September/October 1996, Vol. 75, No. 5, New York, 1996.
11. Higgins, Rosalyn, United Nations Peacekeeping, 1946-1947. Documents and commentary II Asia, Oxford University Press, Oxford, 1970.
12. Huntington, Samuel P., The clash of civilizations and the remaking of world order, Simon and Schuster, New York, 1996.
13. Instituto Español de Estudios Estratégicos, El derecho de intervención en los conflictos, Cuadernos de Estrategia número 79, Madrid, 1995.
14. Isla Lope, Jaime A., El futuro de la organización regional y de los procesos de integración en el mundo árabe, Relaciones Internacionales, abril-junio 1995, número 66, cuarta época, UNAM, México, 1995.
15. James, Alan, Mantener la paz interior: ¿un callejón sin salida para la ONU?, Revista Diálogo y Seguridad número 1, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994.
16. Kissinger, Henry, Diplomacy, Simon and Schuster-Touchstone, New York, 1994.
17. Musalem, Doris, Los acuerdos de paz entre Israel y la Organización para la Liberación de Palestina en el marco del nuevo orden mundial, Relaciones Internacionales, abril-junio 1995, número 66, cuarta época, UNAM, México, 1995.

18. National Bank Trust, History of Kashmir, India, 1970.
19. Northedge, F.S., The League of Nations; its life and times, 1920-1946, Leicester University Press, London, 1986.
20. Preston Baratta, Joseph, International Peacekeeping: History and strengthening, Center for UN Reform Education, Washington, D.C., 1989.
21. Ramón Chornet, Consuelo, ¿Violencia necesaria?. La intervención humanitaria en Derecho internacional, Editorial Trotta, Madrid, 1995.
22. Roberts, Adam, La crisis en las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz, Foro Internacional, 142, número 4, vol. XXXV, octubre-diciembre 1995, El Colegio de México, México, 1995.
23. Rodríguez Carrión, Alejandro J., Lecciones de Derecho internacional público, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1991.
24. Ruzie, David, Maintaining, building and enforcing peace: a legal perspective, UNIDIR Newsletter No. 24, New York, December 1994.
25. Schwarzenberger, Georg, Power politics. A study of international society, Frederick A. Praeger, Inc., New York, 1951.
26. Seara Vázquez, Modesto, La paz precaria, de Versalles a Danzig, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1970.
27. Seara Vázquez, Modesto, Tratado General de la Organización Internacional, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
28. United Nations, The blue helmets. A review of United Nations peacekeeping, third edition, United Nations, New York, 1996.
29. United Nations Department of Public Information, The United Nations and Somalia, 1992-1996, The United Nations Blue Books Series, Vol. III, New York, 1996.
30. United Nations Security Council, Text of V.K. Krishna Menon's speeches in the Security Council on May 3 and May 4, 1962, United Nations, New York, 1962.
31. Wainhouse, David W., International peace observation. A history and forecast, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1966.
32. Waldheim, Kurt, El desafío de la paz, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
33. Zametica, John, The Yugoslav conflict, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper 270, London, 1992.