

LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Por JOSÉ LUIS RIPOLL GUTIÉRREZ

Antecedentes

Cuando las Naciones Unidas fueron creadas en 1945, el Consejo de Seguridad fue definido como el «primer responsable» para el «mantenimiento de la paz y seguridad internacionales». El resto de los Estados miembros, no pertenecientes al Consejo, acordaron que éste actuaría representándoles y cumpliría sus obligaciones según aquella responsabilidad y conforme al artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, el artículo 25 señala que «los miembros de Naciones Unidas acuerdan aceptar y llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad».

El artículo 12 refuerza el papel predominante del Consejo afirmando:

«Mientras el Consejo de Seguridad esté ejerciendo las funciones que se le han asignado en cualquier conflicto o situación de crisis... la Asamblea General no hará ninguna recomendación relativa al conflicto o situación a menos que el Consejo lo solicite».

Los procedimientos de actuación en los procesos de control de los conflictos se encuentran contenidos en una parte no muy extensa de la Carta. Los capítulos sexto y séptimo. El capítulo sexto titulado: «Arreglo pacífico de controversias», contiene como puntos básicos que, «en caso de peligrar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», se deberá, «ante todo, buscar una solución mediante; la negociación, información mediación, conciliación, arbitraje, actos jurídicos, actuación de organismos

regionales o cualquier otro medio pacífico». Es decir, mediante procedimientos legales o políticos que no sean coactivos.

Si las partes no solucionan su disputa por estos métodos, «deben recurrir al Consejo de Seguridad». Si el Consejo no es capaz de encontrar solución pacífica, puede utilizar los poderes que le concede el capítulo séptimo titulado: «Acciones frente a las amenazas a la paz, alteraciones a la misma y actos de agresión». Las sanciones que puede aplicar están previstas en los artículos 41 y 42. El 41 establece que el Consejo:

«Puede decidir las medidas que, no incluyendo el uso de fuerza armada, puedan ser empleadas para hacer efectivas sus resoluciones y puede solicitar el apoyo de los Estados miembros para la aplicación de las medidas. Estas, pueden incluir una total o parcial ruptura de las relaciones diplomáticas, económicas, de las comunicaciones por vía ferrea, aérea, postales, telegráficas y radio».

Si el Consejo considera insuficientes estas medidas, el artículo 42 ya le autoriza a ejecutar acciones por aire, mar o tierra con Fuerzas Armadas de Estados-miembros de Naciones Unidas, que incluyan demostraciones de fuerza, bloqueos, embargos, acciones humanitarias sin autorización de parte y, otras operaciones.

Según el artículo 43 estas fuerzas serán aportadas previo acuerdo de los Estados con el Consejo. Estos acuerdos que debían alcanzarse, «tan pronto como fuera posible», habrían de poner a disposición del Consejo y, a su petición, Fuerzas Armadas, apoyos logísticos, derecho de paso, etc.

los artículos 41 y 42. El 41 establece que el Consejo: que las partes en conflicto no pueden llegar a actos de guerra, salvo en caso de autodefensa, sin violar los principios de la Carta. De hecho, el Consejo tienen el poder y capacidad de llegar a utilizar Fuerzas Armadas puestas a su disposición. Pero la efectividad de esta medida de último recurso depende de dos factores; que existan los acuerdos, según el artículo 43, para tener Fuerzas Armadas a disposición del Consejo y que haya mayoría entre los miembros del Consejo con unanimidad entre aquellos con derecho a veto. Hasta hoy, no se han conseguido aquellos acuerdos y, en escasas ocasiones se alcanzó. durante la guerra fría, unanimidad entre los grandes del Consejo de Seguridad. Las fuerzas que han actuado en las distintas operaciones dedicadas por el Consejo fueron aportadas por los Estados con una base de voluntariedad.

La falta de unanimidad en el Consejo motivó, en la década de los años ochenta, que no actuara ante la entrada de la antigua Unión Soviética en

Afganistán o en el ataque de Irak a Irán. Hoy, la situación ha cambiado y ya en la crisis del golfo Pérsico, las fuerzas combatientes, aún sin ser fuerzas de Naciones Unidas, actuaron, en cierto modo, según el espíritu del artículo 42 y de la antigua resolución «Unión por la paz» que a continuación reseñamos.

Desde los primeros tiempos de Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad perdió su protagonismo de garante de la paz. Tenía el obstáculo del veto, carecía de fuerzas bajo su mando directo e incluso era incompleta la representación de las primeras potencias mundiales entre sus miembros permanentes. Pronto hubo un movimiento en Naciones Unidas para reforzar la Asamblea General ante la patente falta de efectividad del Consejo.

Este movimiento culminó con motivo de la agresión de Corea del Norte en cuya ocasión, el Consejo de Seguridad tuvo que limitarse a «recomendar» el uso de la fuerza e incluso consiguió esta resolución por el hecho fortuito de no estar presente el representante soviético que, por entonces, estaba boicoteando las reuniones del Consejo. Ante esta situación la Asamblea General, en noviembre del año 1950, aprobó una resolución conocida como «Unión por la paz» con objeto de mostrar la Asamblea que estaba dispuesta a solventar las situaciones en las que el Consejo llegará a un punto muerto. La resolución recomienda a cada Estado miembro, «que mantenga entre sus Fuerzas Armadas elementos bien entrenados, organizados y equipados para que puedan ser utilizados con rapidez sirviendo como unidades armadas de Naciones Unidas».

Aunque esta iniciativa de la Asamblea sustituía a los acuerdos no conseguidos del artículo 43, cada Estado mantenía su decisión sobre cuándo, cómo y dónde se iban a utilizar sus fuerzas.

La resolución añadía que:

«Si el Consejo de Seguridad fracasaba en el ejercicio de su responsabilidad por falta de consenso entre sus miembros permanentes, en cualquier ocasión en que se suscitara una amenaza a la paz o un acto de agresión, la Asamblea General considerará inmediatamente la situación con objeto de recomendar a los Estados miembros acciones colectivas incluyendo el uso de la fuerza si era necesario en los casos de quebrantar la paz o efectuarse una agresión».

Aunque esta resolución de la Asamblea trataba de crear una organización permanente, de hecho, las operaciones realizadas hasta hoy, desde la guerra en Corea hasta la reciente acción del golfo Pérsico, se han efectuado improvisando en cada ocasión una estructura de las fuerzas.

En el año 1949, en Corea, el mando de las tropas bajo pabellón de Naciones Unidas fue desempeñado por militares norteamericanos y el uso de la fuerza fue autorizado según el capítulo séptimo de la Carta.

Cuando la crisis de Suez del año 1956 llegaba de nuevo a un enfrentamiento bélico, se constituyó la primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF I) con 6.000 hombres, para separar a los contendientes. Fue situada en el lado egipcio y realmente era una fuerza expedicionaria bajo un mando militar de dependencia directa de Naciones Unidas a través del secretario general. Fue enviada de conformidad con el capítulo sexto. No se trataba de repeler una agresión o tomar parte en una lucha armada sino de cooperar en la solución de un conflicto interponiendo físicamente un contingente importante de fuerza armada de carácter neutral entre los dos ejércitos en lucha.

Por razón de las naciones participantes en el conflicto, debemos señalar que en la composición de la fuerza, a la que contribuyeron diez naciones, fueron específicamente excluidas aquellas que eran miembros del Consejo de Seguridad. Esta acción puede considerarse, con la realizada por los equipos de supervisión de tregua en la guerra árabe-israelí de 1947-1949, como las primeras Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMPs) de Naciones Unidas.

Las siguientes OMPs que se sucedieron en los años sesenta y setenta cambiaron los procedimientos para su consecución disminuyendo el papel de la Asamblea General y dándole mayor protagonismo y capacidad de acción al secretario general que, en unión con el Consejo de Seguridad, llevaron la dirección de las operaciones. Pero en todo caso, el poder que se le había conferido a la Asamblea General con la resolución «Unión por la paz», representó el fin del privilegio exclusivo del Consejo de ser el único órgano de Naciones Unidas capacitado para actuar en el campo de la paz y seguridad internacionales.

La capacidad de acción que le fue concedida al Consejo de Seguridad en la Carta fundacional se ha mantenido en su concepción inicial por dos razones básicas. Primera, porque sus decisiones son de difícil rechazo si dispone y utiliza fuerzas para su cumplimiento y, segunda por su capacidad para actuar rápida y eficazmente alcanzando el suficiente consenso dado el menor número de sus miembros y la presencia en el Consejo de la mayoría de las potencias mundiales.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs)

Las OMPs en el contexto mundial. La ONU ha realizado desde su creación acciones importantes para resolver situaciones en las que surgían amenazas

para la paz entre los pueblos. Ha realizado acciones humanitarias siempre en defensa de la paz y para su mantenimiento en crisis o conflictos locales.

Los esfuerzos de Naciones Unidas para enfrentarse con nuevas situaciones conflictivas en un mundo sometido a rápidos e imprevisibles cambios han sido acogidos por la comunidad internacional con gran interés y prestando el mayor apoyo.

Sin apenas transcurridas unas semanas desde el llamado final de la guerra fría el mundo ha descubierto que el fin de aquel enfrentamiento no fue más que el fin de un período histórico, no el fin de las guerras ni de las crisis y conflictos.

El mundo se enfrenta con una situación en la que habrán de ser cambiados muchos conceptos del orden viejo. Tanto si durante un período próximo sólo existirá una superpotencia militar como si se establece un nuevo equilibrio de poder impulsado por factores económicos o sociales, el hecho es que procede considerar el papel que Naciones Unidas puede desempeñar en un sistema colectivo de seguridad a nivel mundial o en unión con las organizaciones regionales que actúan en el campo de la seguridad como son en Europa la CSCE o la UEO.

Este período de transformación histórica de las relaciones y, si cabe, estructuras de grandes regiones del mundo conllevan como constantes históricas, que se han repetido en épocas de grandes transiciones, la incertidumbre y la inestabilidad. Por ello, los Estados tratan de asegurar la paz estableciendo un nuevo orden internacional a través del diálogo y la cooperación.

El mantenimiento de una justa paz y seguridad internacional es esencial para la supervivencia de la comunidad mundial. En este sentido es de importancia capital la capacidad de Naciones Unidas para desempeñar sus misiones de búsqueda y mantenimiento de la paz.

Es importante tener presente que, por primera vez desde la creación de Naciones Unidas, la estructura internacional de enfrentamiento bipolar ha desaparecido y está emergiendo la realidad de un nuevo sistema mundial que presenta la necesidad urgente de controlar los nuevos conflictos que se están originando por diversos factores. Entre ellos, podemos destacar; las ambiciones de hegemonías regionales, las rivalidades entre grupos étnicos y religiosos, los problemas de las minorías que desembocan en nuevos nacionalismos y los tremendos desajustes socioeconómicos que mantienen grandes áreas mundiales sometidas a un inalterable subdesarrollo. Muchos de estos factores se mantuvieron constreñidos por las estructuras monolíticas

de los regímenes políticos durante el período anterior y hoy aparecen en pleno desarrollo.

Contemplando el pasado de Naciones Unidas podemos afirmar que su valor y prestigio histórico ha dependido, en gran escala, de la efectividad de sus esfuerzos por el mantenimiento de la paz; para las naciones en pleno desarrollo, las operaciones de Naciones Unidas son un medio para hacer frente a sus responsabilidades ante la comunidad internacional y del mismo modo naciones poco desarrolladas también han contribuido, con su esfuerzo posible, a la OMP.

Se hace evidente que en las nuevas situaciones de interdependencia que se están estableciendo entre las comunidades europeas y de hecho, mundiales, ningún país puede asegurar su paz y prosperidad aislándose del entorno internacional en cuyo conjunto se establecen dispositivos y organizaciones que pueden y deben asegurar el mantenimiento de paz y justicia entre los pueblos. En este nuevo capítulo de la historia internacional que se inicia debe reconocerse a Naciones Unidas como la primera organización de rango mundial que puede intentar el control de los conflictos, también a escala mundial, en el llamado «nuevo orden» entre los pueblos.

El fin de la guerra fría alejó, a nivel mundial, el peligro de un enfrentamiento nuclear entre las dos superpotencias y, en este sentido, un período de cierta tranquilidad se extiende entre los pueblos. Pero bajo esta situación global, en demasiadas zonas locales no hay una situación de paz sino de conflictos, incluso bélicos.

Quizá con la excepción del norte de América y Europa Occidental, en todos los continentes a niveles regionales y locales, las guerras, conflictos locales armados y acciones de terrorismo, están y van a estar presentes por mucho tiempo. Así, el protagonismo de Naciones Unidas en la resolución de estos conflictos no podrá ser más importante.

No es necesario recordar que Naciones Unidas es primero y ante todo un foro político. Por otra parte, las decisiones de su Asamblea y su Consejo de Seguridad no se basan en puras y desinteresadas razones políticas sino que reflejan y responden a todo tipo de diferencias políticas, sociales, económicas etc..., entre sus miembros. Partiendo de este supuesto podemos afirmar que las posibilidades de acción del Consejo de Seguridad frente a una crisis, continuarán estando mediatizadas por las relaciones entre sus miembros.

Las potencias regionales, los bloques de países de analogías políticas, los países neutrales y no alineados, las comunidades económicas etc..., seguirán influyendo decisivamente y dificultando la consecución de resolu-

ciones del Consejo de Seguridad con sus diferencias y la defensa de intereses propios.

Entre otras razones que también han dificultado la acción del Consejo de Seguridad, sería fácil recordar un número de casos de agresión que no han sido atendidos por el Consejo invocando por ejemplo, la limitación que el principio de «no interferencia en asuntos internos de un país» presenta para la realización de operaciones de paz. A la sombra de este principio no se ha reaccionado ante brutales genocidios, (Uganda, Burundi, kurdos, Somalia, etc).

Por otra parte, sólo en un determinado esquema pueda actuar el Consejo de Seguridad para llevar a efecto una OMP. Ambas partes en crisis deben considerar la situación como tal y desear su solución. Si una de las partes no acepta la situación definida en términos de una crisis o conflicto, no podrá haber solución al problema.

Un ejemplo patente es el caso de los altos del Golán donde Siria exige la devolución de sus territorios pero Israel no estima que exista conflicto legal alguno que necesite solución. Así, nada puede intentar Naciones Unidas para resolver la situación.

Los conceptos de «agresión» y «no interferencia». La definición del término «agresión» encierra grandes dificultades para su correcta aplicación. Una acción agresiva puede variar entre unos disparos en momentos de tensión, un día, a través de una frontera, hasta la conducción de una guerra durante meses o años. Los ejemplos de esta gama de situaciones están presentes en nuestra memoria en tiempos recientes.

Puede así entenderse que no es ni la intensidad ni la duración de la acción agresiva de las partes en conflicto lo que puede determinar que el Consejo de Seguridad intervenga en él.

Después de 30 años de intentos, Naciones Unidas consiguió aprobar una definición de la agresión en diciembre del año 1974. El preámbulo del documento ya establece unos límites a la definición al expresar que:

«Cualquier acto de agresión que se cometa deberá ser considerado en cada caso, a la luz de todas sus circunstancias».

El artículo 2 del documento señala que:

«El primer uso de fuerza armada... en violación de la Carta, constituirá evidencia de un acto de agresión», pero vuelve a limitar su contenido diciendo que el Consejo de Seguridad podría juzgar como no agresión, «si se justificara a la luz de otras circunstancias importantes incluyendo el hecho de que los actos implicados o sus primeras consecuencias no fueran de suficiente gravedad».

A continuación, el artículo 3 reseña una lista de acciones, bajo las condiciones antes señaladas que califica como actos de agresión: invasión, ataque o anexión de territorios, bombardeos, ataques a las Fuerzas Armadas de otro Estado, uso de la fuerza en el territorio de otro país de forma no acordada en los términos en que se autorizó su entrada, etc... La lista no se consideró exhaustiva y el Consejo de Seguridad quedó autorizado para añadir otras acciones.

En resumen, la definición de Naciones Unidas con sus limitaciones nos muestra la dificultad de determinar cuando ha tenido lugar realmente una agresión. Ésta ha sido, en parte, la razón de que en casi todos los conflictos que han llegado hasta el Consejo de Seguridad se haya tratado de buscar -- solución por medios pacíficos sin reaccionar con las sanciones adecuadas a manifiestas agresiones.

No hay, todavía, ninguna actitud clara frente a la cuestión de la no interferencia en los asuntos internos de un país. Para su intervención en un país, el Consejo de Seguridad toma la iniciativa, en algunos casos, ofreciendo sus servicios a través del secretario general provocando así una petición oficial. Tal fue el caso en Yugoslavia. Cabe preguntarse si es admisible que Naciones Unidas estén inermes para actuar cuando un gobierno lleva a cabo una acción contra su propio pueblo.

Se han definido dos tipos de intervención en asuntos internos: la intervención «humanitaria» que en los primeros tiempos «justificó» acciones fuera del contexto legal de la Carta de Naciones Unidas. Hoy, aparece otro tipo de acción, verdaderamente humanitaria, que se realiza previo un cierto consentimiento de, al menos, una de las partes en conflicto. De nuevo es buen ejemplo la acción en Yugoslavia. Pero para muchos, existe el temor de que estas acciones puedan llegar a ser efectuadas con los fines de justificar otros intereses.

La intervención de Naciones Unidas en un asunto interno es siempre una cuestión sensible. En principio, el Consejo de Seguridad es reacio a decidir este tipo de operación por temor a que llegue a ser considerada como norma de Naciones Unidas el tomar la iniciativa para imponer una «paz democrática» a los gobiernos que no le deseen. El otro tipo de intervención más generalizada es el control de procesos electorales que más tarde detallaremos y que responde al párrafo 7 del artículo 2 de la Carta. Enjuiciar esta operación como una interferencia en el país, no podría justificarse si la petición fue hecha por el gobierno de la nación. Otra justificación, aunque discutible, es la repercusión internacional que puedan tener las elecciones.

En algunas OMPs de este tipo, como en el caso de Liberia en 1986, el Consejo actuó en unas circunstancias en que las instituciones del Estado estaban en un completo caos y su interferencia quedaba justificada por la defensa última de los derechos humanos. En todos los casos es difícil establecer la línea divisoria entre conflictos internos localizados y aquellos que tienen o pueden tener una dimensión internacional. La ley internacional establece como doctrina que si la situación trasciende al contexto internacional, la aplicación de jurisdicción nacional deja de ser exclusiva.

Decidir que un conflicto sea o no exclusivamente nacional será un tema siempre de difícil solución para el Consejo de Seguridad en un futuro donde el campo de acción y los objetivos de Naciones Unidas van aumentando progresivamente en la búsqueda de paz y seguridad.

Algunas organizaciones regionales, tienen estructuras que les permiten, aún respetando las competencias nacionales, ejercer cierta clase de interferencia en asuntos propios de los Estados miembros. La CSCE ha mantenido durante la guerra fría, reuniones y conferencias de seguimiento donde se ha informado y enjuiciado asuntos internos de sus miembros que violan los principios y derechos contenidos en su Acta Final de Helsinki de 1975.

En el campo de la seguridad, ya en aquellos años difíciles de la confrontación Este-Oeste se alcanzaron acuerdos para el control de las actividades militares con observaciones e inspecciones que constituyen intervenciones y una cierta cesión de soberanía por parte de países hasta entonces cerrados para el occidente europeo. Al haber finalizado aquella situación se sigue avanzando y habrá grandes progresos en este campo de la seguridad y podrá ser muy útil para el Consejo de Seguridad tener en cuenta la experiencia y métodos de la CSCE que posteriormente citaremos en el apartado de las organizaciones regionales.

Características de las OMPs

Parece oportuno iniciar este apartado tratando de definir lo que es una Operación de Mantenimiento de Paz, *peace keeping* en idioma inglés. Este término puede ser considerado hoy como un tecnicismo. De hecho, ni aparece en la Carta de Naciones Unidas ni ha sido definido en ninguna resolución del Consejo ni de la Asamblea General. Ha sido definida como una operación llevada a cabo por Naciones Unidas en la que efectivos militares toman parte, sin realizar ninguna acción directa coactiva, con objeto de mantener o restaurar la paz y seguridad en una zona de conflicto.

Otra definición que ha sido publicada por el Departamento de Información Pública (DPI) de Naciones Unidas añade a la anterior que la operación será

conducida por Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes, para el control y resolución de conflictos no sólo entre Estados sino también entre comunidades hostiles dentro de un Estado.

Así, entre las características principales de una OMP debemos citar, en primer lugar, el consentimiento de las partes en conflicto. Este principio puede someterse a revisión cuando la operación exige, por razones humanitarias, prescindir de mutuo acuerdo, aunque en ningún caso la operación podrá causar perjuicio a la parte hostil al consenso.

Otro principio básico es que la operación haya sido aprobada y conducida según las decisiones de uno de los órganos de gobierno de Naciones Unidas que, como hemos señalado, hoy es casi exclusivamente el Consejo de Seguridad.

Las fuerzas aportadas voluntariamente por países miembros ante una petición del Consejo están bajo el mando único del secretario general quien mantiene informado al Consejo del desarrollo de la operación.

La OMPs han de ser conducidas bajo un estricto sentido imparcial entre las dos partes del conflicto y, en el caso de participar fuerzas armadas, no pueden utilizar sus armas salvo en casos de autodefensa y con la menor extensión posible. Pueden establecerse dos grupos distintos de OMP según las circunstancias que concurren y en las que no se utiliza la fuerza en acción bélica. El primero abarca las intervenciones de Naciones Unidas entre las dos partes de un conflicto armado que interrumpe las hostilidades o lucha armada aceptando la interposición física de fuerzas de Naciones Unidas para posibilitar durante la tregua la solución del conflicto por medio de negociaciones en las que han tenido, en ocasiones, un importante papel los mismos mandos de Naciones Unidas.

El segundo grupo de operaciones, con distintas características, incluye las situaciones en las que las partes en conflicto han llegado a un acuerdo y aceptan que Naciones Unidas actúen en forma imparcial para controlar la vigencia del acuerdo y el cumplimiento de sus compromisos.

El control de estas operaciones tienen gran importancia en el marco del artículo 7 de la Carta. Inicialmente el Consejo de Seguridad en representación de los Estados miembros solicita al secretario general el planeamiento de una operación. Normalmente el secretario general después de consultas con las partes en conflicto, recomienda al Consejo que tipo de operación debe desarrollarse. El Consejo aprueba las recomendaciones del secretario y lleva a la Asamblea el acuerdo inicial y la resolución para que se gestione el necesario financiamiento y el aporte de medios humanos y materiales por

los países que deseen tomar parte en la operación. Durante ésta, el secretario informa periódicamente al Consejo quien mantiene el control y decide en caso de cambios en la situación.

Los nuevos procesos en que últimamente han tomado parte las OMPs, alteran en cierto modo las definiciones anteriormente citadas. En aquéllas, se caracterizaban las operaciones por la presencia de fuerzas militares, pero hoy, Naciones Unidas lleva a cabo diversas OMPs como el control y garantía de elecciones libres y democráticas en las que en ocasiones, no han tomado parte fuerzas militares.

Es normal que en todas las OMPs junto a las fuerzas militares actúe personal civil llegando incluso, como en la operación en Irán Occidental, a desempeñar la administración del territorio manteniendo la ley y el orden durante un período de transición de siete meses. En esta operación, el número de personas civiles superó al de militares.

En resumen, las OMPs realizan una amplia variedad de funciones de carácter militar y/o civil. Cada operación tienen unas características particulares y no permiten que se apliquen los mismos métodos.

Naciones Unidas ha desempeñado un importante papel en los últimos años no sólo en la supervisión del cumplimiento de acuerdos sino incluso tomando parte en la negociación de estos acuerdos. Afganistán, Namibia, Nicaragua, Colombia, Angola, El Salvador son un largo etcétera que incluyeron entre otras acciones militares; el control de treguas, alto el fuego, mantenimiento de fuerzas en zonas limitadas, patrullando en zonas intermedias, zonas desarmadas, supervisando retiradas de tropas extranjeras, desmovilizaciones y desarmes de fuerzas irregulares, etc.

Dentro de estas operaciones de marcado carácter militar se desarrollan otras de carácter civil, ya que las operaciones con fuerzas militares, si bien contribuyen a finalizar luchas armadas, han de resolverse los conflictos políticos que las originaron y esto exige muchas acciones civiles.

En algunos casos, representantes especiales del secretario general controlaron la actuación de administraciones o gobiernos. Tal fue el caso de Namibia donde para garantizar unas elecciones libres y sin fraudes, los representantes de Naciones Unidas podían vetar cualquier decisión del administrador general surafricano que estimaran contraria a la legalidad de las elecciones.

En forma análoga se ha planificado la acción del Sáhara Occidental en nuestros antiguos territorios donde Naciones Unidas tendrá, en las elecciones

previstas para su posible autonomía, la responsabilidad del mantenimiento del orden en todos los lugares donde se efectúe la actividad electoral.

Para el control de elecciones libres en diversos países, Naciones Unidas ha tomado parte en diversos procesos con un mayor o menor grado de responsabilidad. En unos casos, el Consejo de Seguridad envía a personal civil exclusivamente como observadores. Estos siguen el desarrollo del proceso e informan al secretario general. Su presencia supone ya un efecto disuasorio para que ningún elemento local trate de alterar el juego electoral. En otros casos, los representantes del secretario general no se limitan al seguimiento y realizan una formal verificación de las elecciones según normas que han sido previamente acordadas con las autoridades locales.

Por ejemplo, durante las elecciones en Namibia, para esta supervisión y control se alcanzaron unos acuerdos verdaderamente rigurosos. Cada fase del proceso electoral debía tener el conforme del representante especial, hasta el extremo que durante el proceso de inscripción y registro de votantes, ninguna persona podía ser rechazada sin el acuerdo del oficial de Naciones Unidas del equipo del representante que estaba presente en cada oficina electoral. Unida a esta labor de control, se desarrolló un programa de información al pueblo de Namibia sobre la transformación política que iba a ser decidida por el mismo.

Los representantes de Naciones Unidas trataron de alejar sospechas y miedos originados por tantos años de dominio colonial. Es evidente que la acción informativa favoreció el éxito de la operación.

En el plan previsto para el Sáhara Occidental se ha avanzado más en este tipo de operación pues se ha acordado que las elecciones sean organizadas y dirigidas por Naciones Unidas. Estas condiciones tienen importantes implicaciones legales y financieras ya que al ser el Consejo de Seguridad la autoridad electoral, establecerá las reglas y condiciones de votación y tendrá el poder de sancionar a los que violen sus reglas electorales, anular irregularidades en las listas de votantes etc... El futuro dirá si podrán llevarse a cabo estas elecciones en los términos actualmente previstos.

Mando y control de las OMPs

Como hemos señalado anteriormente, en las operaciones descritas y en muchas otras OMPs toman parte un elevado número de personal civil y, en ocasiones, no parece adecuado que estén bajo el mando de un oficial superior militar y, por otra parte tampoco es deseable una duplicidad en las cadenas de mando. El mando es tema de controversias cuando existen en el teatro de operaciones una mezcla de elementos civiles y militares.

Los que defienden un mando único civil, que, normalmente será el representante especial del secretario general, se basan en los inconvenientes de la doble cadena de mando con un jefe civil y otro militar informando en paralelo al secretario general. Señalan que la complejidad de las OMPs exige una coordinación y mando efectivos en el tiempo y el espacio. Así, afirman que el representante especial debe mandar la operación integrando las unidades civiles, militares y de policía utilizando servicios logísticos comunes. En estas condiciones, todo el personal se considera parte de una misma organización, trabaja por los mismos objetivos y bajo el mismo jefe, lo que finalmente no tiene nada de sencillo si recordamos que en las OMPs el personal procede, en ocasiones, de decenas de países distintos.

En una clásica OMP, las necesidades de personal experto en política, legislación, comunicación, información o administración se cubrían con personal cualificado de Naciones Unidas. Hoy, ya no bastan los recursos de la Organización y el secretario general tienen que pedir a los gobiernos personal civil de diversas categorías; supervisores para las elecciones, policías, controladores de derechos humanos, expertos en repatriaciones de desplazados, en rehabilitación de medios y recursos, alimentación, sanidad, alojamiento, educación, transportes, infraestructuras, etc., una compleja gama de técnicas necesarias para las operaciones que hoy se realizan.

En la actualidad, el secretario general estudia que las diversas funciones logísticas desempeñadas por militares puedan ser adjudicadas a personal civil provisto por los mismos Estados miembros que pueden preferir que no sean utilizadas sus Fuerzas Armadas. Estas funciones serían, por ejemplo; soporte aéreo civil, hospitales de campaña, comunicaciones, mantenimiento de vehículos y equipos.

Es interesante conocer el punto de vista de los mandos militares de una OMP en relación con los requisitos previos a la operación y, al mando operativo de la misma.

Centrándonos en una OMP en el Mediterráneo Oriental podemos citar al mayor general Clive Milner que fue el primer comandante en jefe de la operación UNICIFY que se inició en Chipre en marzo de 1964 y continúa hasta hoy, para asegurar el cese el fuego y las relaciones turco-griegas en la isla.

El general Milner expresa así su opinión sobre el tema:

«Los mandatos que autorizan las misiones de paz hasta hoy tienden a ser redactados con un lenguaje diplomático, poco preciso. El jefe militar que ha de cumplimentar el mandato teniendo bajo su mando a

civiles y militares, prefiere una mayor exactitud en el documento. Comprendo que un texto redactado diplomáticamente es fácil de cumplimentar cuando las cosas se desarrollan bien. Pero cuando las circunstancias se tuercen y la vida se complica, el texto del mandato pasa a ser terriblemente importante. Debe proveer al comandante de la fuerza, a los que operan directamente y a los observadores, con la autoridad necesaria para hacer su trabajo».

Para los mandos de la OMP son muy importantes los acuerdos previos que se negocian entre las partes en conflicto para aceptar la operación. El documento que regula la actividad se titula «*status* de las fuerzas» y establece los privilegios y capacidad de actuación de los integrantes de la OMP.

En los casos en que sólo una parte aceptó el acuerdo, la situación fue difícil e incluso en alguna ocasión las fuerzas de Naciones Unidas se han visto obligadas a retirarse de las zonas previstas y suspender la operación. Es absolutamente necesaria la colaboración de ambos beligerantes ya que las misiones de paz o sólo de observación necesitan una completa libertad de movimiento. En este sentido recordemos que en febrero de 1992 todas las partes en conflicto en Yugoslavia habían aceptado, en líneas generales, el plan presentado por el Consejo de Seguridad para establecer una OMP. El entonces secretario general Pérez de Cuéllar señalaba en su informe al Consejo de Seguridad que numerosas e importantes cuestiones a cerca de la extensión y condiciones de cooperación con las fuerzas de Naciones Unidas, permanecían sin acordar por los beligerantes pero afirmaba:

«El peligro de que una OMP fracase por falta de cooperación de los contendientes es menos grave que el peligro de que un retraso en su despliegue conduzca a una ruptura de alto el fuego y a una nueva conflagración en Yugoslavia».

Aunque el Consejo de Seguridad el día 21 de mismo mes de febrero, por la resolución 743 establecía la Fuerza de Protección de Naciones Unidas (UNIPROFOR), por un período inicial de 12 meses, los acontecimientos posteriores de Bosnia-Herzegovina justificaron el citado informe del entonces secretario general.

Las fuerzas de una OMP necesitan también recursos en términos de dinero y equipo. Tienen que tener medios para el desarrollo de la operación y para hacer frente a los cambios de situación con cambios en su estructura, despliegue y equipos de las fuerzas. Las actuales tecnologías avanzadas no han sido utilizadas por Naciones Unidas posiblemente por sus elevados costes pero a nadie se le oculta que, por ejemplo, satélites de observación

podrían suministrar una información más difícil de obtener en tierra y que es muy necesaria para que el mando operativo y el secretario general puedan tomar decisiones en tiempo adecuado.

El mando de una OMP tiene a sus órdenes, normalmente, una fuerza civil y militar multinacional y heterogénea que ha de conducir hacia un objetivo común imponiéndose a sus diferentes idiosincrasias y diferencias en equipos, adiestramiento, concepto de la disciplina etc., lo que no es siempre tarea fácil.

La fuerza militar de una OMP es, en pocos días, bien acogida y aceptada por los pueblos en conflicto. Normalmente, al poco tiempo se ven involucrados en funciones humanitarias especialmente si actúan en zonas de separación, zonas tapón o desmilitarizadas. En estas ocasiones, las fuerzas cumplen una función importante como intermediarios entre familias, amigos y gentes que no pueden estar en contacto.

El citado general Milner señala, que la OMP en Chipre hace de intermediario para el suministro de elementos tan vitales como el agua, la electricidad y el riego de los campos, cuyos sistemas atraviesan la zona para ir de una a otra parte de la isla. Un soldado o un civil de una operación que se hace amigos en ambos lados beligerantes y comprende sus problemas está en buenas condiciones para solucionar el conflicto.

Las fuerzas militares deben ser desplegadas cuando la situación de lucha armada entra, al menos, en un más o menos precario alto el fuego, es decir para mantener una situación provisional de paz o *peace keeping*. En la fase de obtención de una paz definitivamente garantizada, *peace making* tiene un papel más importante la organización civil que asiste al representante del secretario general que trabaja en contacto diario o semanal con el jefe militar, y ambos hacen llegar sus informes al secretario general a través del subsecretario general para Asuntos Políticos Especiales. Para evitar este paralelismo, como anteriormente señalamos, hay muchos partidarios de un mando único.

En principio, no es posible disociar por completo las dos funciones de *peace keeping* y *peace making* y en cada conflicto habrá que discernir según las funciones a realizar si el mando deberá ser civil o militar. Si es más fácil encontrar entre el elemento militar un jefe con características de organizador y conductor, también es cierto que el elemento civil es recibido con mayores facilidades en los países envueltos en el conflicto. Si el Consejo de Seguridad designa un jefe militar para una operación esencialmente civil como el control de un proceso electoral o del seguimiento de los derechos

humanos, la reacción de los pueblos puede ser negativa para el desarrollo de la operación.

Costes de las OMPs

Las últimas OMPs que se han realizado y que tuvieron como componentes numerosos contingentes de civiles y militares son mucho más caras que las exclusivamente militares de los años setenta y ochenta. La razón de estos costes elevados estriba en la complejidad de las actuales OMPs y los medios materiales y humanos que exige. Los efectivos militares, gracias a la generosidad de los gobiernos que las aportan, no suponen grandes gastos a Naciones Unidas y son inferiores al coste del personal civil.

Se calcula el coste anual de un soldado sobre 15.000 dólares mientras que un administrativo civil de rango medio de Naciones Unidas cuesta 100.000 dólares al año. El coste total de las OMPs alcanza anualmente cientos de millones de dólares aunque es evidente que es más costoso que se mantenga una lucha armada, no sólo para los países enfrentados sino también para los intereses económicos de terceros países y esto, sin tener en cuenta el precio de los sufrimientos y muertes. En OMP de gran escala como la que se desarrolla en Camboya, el coste anual alcanza 1.500 millones que, al fin se ha comparado con el coste de un día y medio de la guerra que se luchó en el golfo Pérsico.

Puede afirmarse que la financiación de las OMPs constituyó siempre un grave problema para el secretario general por la escasez de recursos de Naciones Unidas, al no haber una estructura financiera acordada entre los Estados miembros para conseguir los fondos necesarios para las operaciones.

Una y otra vez ha aparecido la amenaza de bancarrota en algunas OMPs que llevaría a su suspensión. Tal puede ser el caso de Chipre donde los gobiernos que suministran los medios humanos y materiales hace diez años que no reciben ningún pago compensatorio de Naciones Unidas.

En los últimos cuatro años se han iniciado tantas OMPs como en los 40 pasados años y siempre con un carácter de improvisación en el aspecto financiero que es soportado por los gobiernos que cooperen en la operación normalmente a fondo perdido.

Muchos países piden a Naciones Unidas que intervenga en cuestiones internas como supervisión de elecciones, que ya citamos, transiciones políticas, reorganización de gobiernos, control del orden etc. que suponen una extensión de las OMPs clásicas y que precisan una cantidad de

recursos que sólo se consiguen por aportaciones voluntarias de los países de Naciones Unidas, sin una base financiera que se hace cada vez más necesaria.

El secretario general se enfrenta con problemas burocráticos en su Organización que acusa una falta de medios económicos ni tampoco tienen adecuados medios de información para seguir las situaciones en todo el ámbito mundial lo que le obliga a unas actuaciones basadas en cierta improvisación.

El coste total para las OMPs del año próximo se ha calculado en 2.700 millones de dólares que iguala al presupuesto de toda la ONU y exige obviamente, un acuerdo para repartir esta carga financiera entre los miembros según la escala que se determine. Si Naciones Unidas no consiguiera los recursos necesarios se pondría en peligro su capacidad de iniciar OMP, no pudiendo asistir a las peticiones que se presenten ante el Consejo de Seguridad y haciendo excesivo el gasto que soportan los países que mantienen los medios y contingentes civiles y militares de las OMPs que están en desarrollo.

Muchos gobiernos consideran estas operaciones como la más importante misión que puede desempeñar Naciones Unidas y han provisto voluntariamente contribuciones financieras importantes. Para que el Consejo de Seguridad pueda responder con prontitud y efectividad ante una situación que se inicia, es necesario que la financiación en la fase preparatoria de la operación esté asegurada. Con este objetivo, la Secretaría General estableció recientemente el Fondo para Mantenimiento de Actividades de las Operaciones Pacificadoras de Naciones Unidas. Fondo al que algunos miembros han contribuido voluntariamente, cuadro 1.

Cuadro 1.—*Presupuesto de Naciones Unidas, 1990-1991.*

<i>Presupuesto</i>	<i>Millones de dólares USA</i>
Presupuesto normalizado	2.134
Fondos para operaciones de paz (acuerdos especiales y contribuciones voluntarias)	896
Agencias especializadas y otras entidades autónomas	4.785
TOTAL	7.815

Fuente: Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.

Las OMPs y las organizaciones regionales

Anteriormente recordábamos que los grandes cambios socio-políticos en Europa ha hecho resurgir conflictos locales cuyos orígenes son muy antiguos pero se mantuvieron sometidos al control férreo de gobiernos autoritarios durante los 40 años de la confrontación Este-Oeste. Por otra parte, los conflictos que tienen lugar hoy, en Europa se desarrollan en países que pertenecen a organizaciones internacionales que, entre otros objetivos, intentan establecer dispositivos de seguridad colectiva.

El capítulo octavo de la Carta que trata de los acuerdos regionales, establece que los organismos internacionales que traten los temas de paz y seguridad pueden ser adecuados para actuar en operaciones de pacificación a nivel regional. En Europa existen hoy tres Organizaciones internacionales que mantienen, de conformidad con los textos de sus acuerdos, unos dispositivos de seguridad colectiva de mayor o menor efectividad.

La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), como es sabido, incluye, con sus miembros europeos, a Estados Unidos y Canadá. Es una Alianza de carácter militar preparada desde su creación para la defensa de sus miembros de una agresión procedente del este europeo. Esta Organización no trató nunca de aislarse desde un punto de vista regional aunque el Tratado autolimita su acción conjunta al continente europeo. El Tratado cita cuatro veces a la ONU. Es curioso señalar que, según el espíritu, sino la letra, del capítulo octavo de la Carta de Naciones Unidas, la OTAN no cumple los requisitos de un acuerdo regional que pueda resolver los conflictos entre sus miembros.

Con independencia de cualquier tecnicismo, es evidente que la OTAN, durante sus más de 40 años de existencia, ha mantenido una unión política entre sus 16 miembros que ha permitido olvidar viejas rencillas, disputas fronterizas y graves diferencias históricas que llevaron en este siglo a guerras totales entre sus miembros. La incorporación primero, de la República Federal de Alemania y posteriormente, con la reunificación, de la República Democrática, es buena prueba de lo anterior. Así como, el conflicto entre Grecia y Turquía en Chipre ha podido ser contenido, sujeto a las presiones de sus aliados en la OTAN, permitiendo la actuación de Naciones Unidas y no dejando que evolucionara la crisis, en algunos momentos, hasta límites de mayor gravedad.

Otra Organización en búsqueda de una seguridad colectiva, integrada sólo por países europeos, es la Unión Europea Occidental (UEO) cuyo Tratado firmado en Bruselas en 1948 cita también a Naciones Unidas en varias ocasiones.

La finalidad de la UEO es establecer una firme cooperación entre sus miembros y una mutua ayuda en caso de ser algún miembro atacado. El artículo 5 del Tratado modificado de Bruselas expresa la conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas. Esta Organización ya coordinó las operaciones navales de varios países europeos durante la guerra del golfo Pérsico en cumplimiento a las sanciones dictadas contra Irak por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En aquella ocasión el Consejo permanente de la UEO no actuó en nombre de la Unión quien únicamente sirvió como marco coordinador de las acciones, en cierto modo unilaterales, de algunos de sus miembros.

La tercera institución de carácter regional es la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) que entre sus hoy 52 miembros incluye también a Estados Unidos y Canadá. En el campo de la seguridad, la CSCE ha conseguido un complejo sistema de medidas militares para crear confianza y seguridad entre sus miembros, que incluyen: amplios intercambios de información y control de doctrinas militares, despliegues de fuerzas y material, actividades militares con inspecciones urgentes *in situ*, etc., de gran importancia para la convivencia entre los países miembros, y de afirmación del carácter únicamente defensivo que se exige hoy, a todos los Ejércitos europeos.

Esta Conferencia, durante la Cumbre de París en otoño de 1990, acordó la creación de dos instituciones que pueden permitirle una acción más efectiva en el proceso de control de crisis.

La primera fue la Organización de un Secretariado establecido en Praga que facilite una más rápida acción coordinada de sus miembros al menos en la toma de decisiones. La segunda, consiste en el establecimiento de un Centro de Prevención de Conflictos en Viena, con un Comité consultivo que trate sobre incidentes que puedan ser el inicio de un conflicto. Todo el proceso actual de la CSCE trata de crear una atmósfera de confianza entre los que fueron antiguas alineaciones enemigas durante la guerra fría. La Conferencia no ha conseguido todavía estructurar un dispositivo de defensa común, con medios militares, entre sus miembros.

En cuanto a las dos Organizaciones militares europeas, en el conflicto yugoslavo se ha producido, por primera vez, un hecho histórico para ambas Alianzas. Por acuerdo entre sus miembros, OTAN y UEO se han preparado, al menos en la etapa de planificación, para actuar en forma coordinada siguiendo las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Esta unión sienta un precedente, especialmente para la OTAN, y abre un amplio campo de posibilidades llevando a la práctica, por primera vez, los

acuerdos que se suscribieron en la Cumbre de Maastrich sobre una futura seguridad colectiva en Europa.

Durante la Conferencia de San Francisco de 1948 que estableció las bases de la Organización de Naciones Unidas, hubo una confrontación entre los partidarios del universalismo o del regionalismo de las organizaciones para la paz. Finalmente se aceptaron y apoyaron estos acuerdos regionales que fueron consideradas conformes a los principios y objetivos de las Naciones Unidas.

Si bien, el artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas hace al Consejo de Seguridad primer responsable para establecer la paz y la seguridad en todas las regiones del mundo, aunque existan allí organizaciones con el mismo objetivo, también es responsabilidad del Consejo estimar las amenazas a la paz o los actos de agresión aunque aquellas organizaciones sean las llamadas a actuar.

El texto del artículo 52 de la Carta señala que:

«... las organizaciones regionales o instituciones dedicadas a temas relacionados con el mantenimiento de la paz internacional son adecuadas para operar en su región».

Aunque el texto parece referirse a acciones de trascendencias mundial, a nivel regional son más importantes y frecuentes los conflictos internos localizados que las situaciones que llegan o pueden llegar a abarcar intereses de grandes zonas mundiales.

Actualmente, los problemas de seguridad entre países europeos y entre pueblos de antiguas federaciones como en el conflicto yugoslavo y en las antiguas repúblicas soviéticas, pueden y deben ser ayudados con OMPs de Naciones Unidas. Sin embargo, hay una tendencia general en Europa hacia una acción regional para el control de sus conflictos. Es un principio ineludible que conflictos internos en un país tienen un efecto desestabilizador en los Estados vecinos. Los casos que hemos citado de Yugoslavia, Albania y las repúblicas soviéticas trascienden a otros Estados vecinos y han de ser solucionados con acciones conjuntas que recorran las fases necesarias de una OMP.

El capítulo séptimo de la Carta parece darle al Consejo de Seguridad una autoridad mundial para actuar en las crisis pero nada se opone a que, según el párrafo 2 del artículo 7, se interprete que, en una región donde existe una gran interdependencia y cooperación entre sus Estados se mantenga un sistema que asegure la paz entre los miembros de las organizaciones regionales.

Tal es el caso de la Europa Comunitaria que a través de la UEO y en cooperación con la OTAN puede y debe actuar por la seguridad y paz de todas las naciones de Europa.

Se ha estimado que en un futuro no lejano, el secretario de Naciones Unidas podrá trabajar en coordinación estrecha con los Comités de las organizaciones regionales para establecer los planes de una posible OMP a nivel local o regional en la que estas Organizaciones y Naciones Unidas acordaran las acciones que fueran llevadas a cabo por la organización regional.

En Europa, la puerta está abierta para esta acción conjunta. Por otra parte, recordemos que, tanto en la crisis del Golfo como en las acciones en Yugoslavia para muchos Estados europeos que participaron, fue muy importante justificar y «legalizar» su acción ante sus propios pueblos, declarando que actuaban siempre dentro de los límites de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En tantas veces mencionado artículo 53 de la Carta establece claramente que el Consejo puede utilizar organizaciones regionales para una operación coactiva, bajo su autoridad. Pero, incluso en el caso de que no se aceptara esta autoridad no sería gran obstáculo para cooperar en una acción conducida exclusivamente bajo la autoridad del organismo regional.

Actuaciones del Consejo de Seguridad

La actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en respuesta a situaciones de conflicto puede dividirse en tres fases; la de prevención y diálogo, la utilización de medidas de presión o sanciones y, finalmente, como último recurso, el empleo de la fuerza. Y todo ello de conformidad con el artículo 42 de la Carta.

Durante la primera fase de prevención y diálogo y en el marco del capítulo sexto de la Carta, es de interés considerar el papel a desempeñar por el secretario general de la Organización y su relación con el Consejo. Durante el largo período de la guerra fría, el enfrentamiento entre Este y Oeste obligó a los distintos secretarios generales a realizar una cierta limitación en sus actividades y sus propuestas al Consejo. Las nuevas relaciones entre los miembros del Consejo, especialmente entre los cinco permanentes hace posible que el secretario general pueda llegar a un acuerdo más o menos formal con el Consejo que le permita un cierto margen de maniobra para hacer frente en forma rápida y flexible a los conflictos que se inicien.

El secretario general podrá así, estudiar y presentar al Consejo las opciones que éste adoptará para una acción formal posterior. Asimismo, dentro de la _____

nueva situación que se desenvuelve el Consejo de Seguridad deberá ser utilizado en el futuro el artículo 99 de la Carta que capacita al secretario general cuando lo considere necesario a reunir el Consejo para hacerle participar de acontecimientos que puedan amenazar la paz entre las naciones. En tiempos pasados, este artículo ha sido utilizado muy pocas veces ya que los secretarios generales trataron, con buen criterio, de no crear en el Consejo, situaciones de enfrentamiento entre las superpotencias.

Esta primera fase de una OMP o acción «persuasiva», se desarrolla principalmente, a través de canales diplomáticos y de los medios que enumera el artículo 33 de la Carta. En esta fase es de gran importancia la labor del secretario general en coordinación con el Consejo. También se considera que el papel de los órganos jurídicos de Naciones Unidas, especialmente, el Tribunal Internacional de Justicia, podría ser importante si se capacitara al secretario para requerir de aquel Tribunal dictámenes sobre las circunstancias de un determinado conflicto que le asesore y pueda llevar al Consejo.

La segunda fase de la actividad de Naciones Unidas ante una situación de conflicto se inicia cuando las acciones de prevención no han sido posibles, el diálogo no ha tenido éxito y se está alterando la situación de paz. En este momento, el Consejo de Seguridad acuerda unas medidas de presión o sanciones que no suponen una acción de fuerza directamente contra él o los beligerantes, es decir las ya citadas de: embargos, bloqueos, cierres de fronteras etc. Estas medidas tienen gran importancia y efecto entre todas las acciones que puede adoptar Naciones Unidas pero, al mismo tiempo, plantean importantes interrogantes que deben sopesarse para su aplicación. ¿En qué condiciones las sanciones perjudican a los pueblos más o menos responsables de las acciones de sus gobiernos?, ¿durante cuánto tiempo deben mantenerse para llegar a ser efectivas y obtener los objetivos que se proponen? ¿Cómo se determina que no han sido efectivas y procede pasar a la tercera fase?

El conflicto del Golfo fue una prueba de fuego para este tipo de sanciones que fueron impuestas a Irak y sobre las que todavía se continúa discutiendo. Parece importante que el Consejo de Seguridad acuerde una política determinada para la futura utilización de estas sanciones en las OMPs.

Un primer paso para la constitución de esta política podría ser que el Consejo estableciera una comisión internacional independiente de expertos que, estudiando los antecedentes de utilización de sanciones, explore su viabilidad y recomienda una política de acción al Consejo, en cada oportunidad.

En todo caso, parece necesario que se establezca un sistema para el seguimiento de las sanciones que determine su efectividad y cuando procede el paso a la fase siguiente, en la OMP, del uso de la fuerza.

Un aspecto que debe ser considerado es el efecto que las sanciones pueden tener en terceros países, de conformidad con el artículo 50 de la Carta.

Y así, llegamos a la última de las posibles acciones que toma el Consejo de Seguridad para hacer frente a un conflicto. El artículo 42 de la Carta prevé el uso de la fuerza como un último recurso cuando se han agotado todas las otras acciones.

Las reacciones de la opinión pública ante el uso de la fuerza, para la que en Naciones Unidas se utiliza el término de «medidas de presión coactivas», han sido siempre contradictorias. En el caso de las crisis del Golfo, para el sector más tradicional de Naciones Unidas la acción les ha desorientado y les ha sido difícil aceptar que la Organización haya instrumentado una guerra aún cuando esta guerra respondió a una clara e ilegal agresión. Para otra parte de la opinión, los que consideraban al Consejo únicamente como un foro para discutir, con poca o ninguna capacidad decisoria, en temas graves y con una inoperancia tradicional debida a sus propias autolimitaciones, se han visto sorprendidos por la respuesta tajante que se dio en aquella ocasión.

Será importante que el Consejo de Seguridad sepa en el futuro aunar estas opiniones y actuar en consonancia para el mayor prestigio de la Organización y cumplimiento de sus fines.

La Carta es muy explícita en relación con las circunstancias y la forma en que puede ser utilizada la fuerza. Ya recordamos anteriormente que la Carta había previsto que los Estados miembros, mediante acuerdos especiales pondrían, a disposición del Consejo, contingentes de sus Fuerzas Armadas.

También la Carta define la responsabilidad del Consejo en el planeamiento y la utilización de la fuerzas con la asistencia y el Consejo del Comité Militar compuesto por los jefes de Estado Mayor de los cinco miembros permanentes del Consejo. El Estado Mayor del Comité Militar sería el responsable de la dirección estratégica de las Fuerzas Armadas puestas a disposición de Naciones Unidas.

Las disposiciones relativas al mando de estas fuerzas es otro tema que debe ser establecido porque, por muy detalladas y precisas que sean las previsiones de la Carta, la realidad es que no se ha estructurado ninguna

organización que pueda hacer operativas a aquellas disposiciones. Cuando estalló la crisis del Golfo ningún dispositivo pudo ser activado porque ninguno existía. El Consejo adoptó una fórmula pragmática dejando la responsabilidad de conducir la operación de fuerza a los Estados miembros que tenían capacidad y quisieron dirigirlas. Como es conocido, Estados Unidos ejercieron voluntariamente el liderazgo y tomaron a su cargo el peso de la operación. Para algunos, la nueva situación mundial les hace considerar que Naciones Unidas debe reactivar sus estructuras militares, en especial el Comité de jefes de Estado Mayor para que el Consejo pueda llevar a cabo, por sí mismo, acciones de pacificación. Para otros, no es posible que el Consejo consiga un liderazgo militar en una operación de cierta entidad. Algunos países como Estados Unidos no aceptan que el Comité de jefes de Estado Mayor pueda hacerse cargo de las OMPs, aunque sí son partidarios de reforzar la capacidad del secretario general para controlar estas operaciones. En los casos de utilización de la fuerza en grandes operaciones de pacificación, por ahora, el Consejo deberá recurrir al acuerdo de una resolución, como la conocida 678/1991, capacitando a los Estado miembros que voluntariamente quieran actuar cumpliendo sus disposiciones y utilizando sus fuerzas para la solución del conflicto.

Nos preguntamos si en el futuro podrá repetirse una acción análoga liderada por Estados Unidos o por otra potencia como fue la guerra del Golfo.

Otra pregunta que podemos hacer es si las previsiones de la Carta que se acordaron en el año 1945 son hoy, todavía, aplicables teniendo en cuenta los cambios en las circunstancias políticas y militares. Si el proceso que se desarrolló en el Golfo marcó un precedente para el futuro en la conducta del Consejo, parece conveniente estructurar claramente los dispositivos de mando y control de las operaciones pacificadoras con uso de fuerzas.

Otro aspecto a considerar en la crisis del Golfo que puede ser determinante para el futuro, es que el Consejo de Seguridad actuó con prontitud y resolución y nos podemos plantear también si en ocasiones análogas alcanzará los mismos acuerdos y decisiones. El hecho de que la invasión de Kuwait haya sido calificado por todo el mundo occidental como una evidente e ilegítima agresión, no cabe duda que facilitó el trabajo del Consejo de Seguridad. Pero, ¿qué podrá ocurrir en el futuro cuando el Consejo haga frente a otro tipo de agresión donde quepa alguna ambigüedad en su interpretación y sea más complicado el problema?

Un nuevo factor de interés fue que en aquella operación hubo unos intentos de negociación al margen de Naciones Unidas aunque, de hecho las consecuencias de aquellos intentos llegaron al Consejo y fueron útiles para

alcanzar los acuerdos y coordinar las sucesivas acciones. Es posible que en futuros conflictos haya que contar con estas negociaciones previas a las deliberaciones del Consejo y llevadas a éste por sus miembros como datos previos a la acción oficial del mismo.

La flexibilidad del principio de que el Consejo de Seguridad sólo puede mediar entre dos partes en conflicto si ambas están seriamente comprometidas para buscar una solución pacífica y aceptan su mediación mientras se negocia, quedó patente en la crisis del Golfo donde Irak, por las razones que fuera, ignoró todos los llamamientos y rechazó todas las oportunidades para una mediación, bloqueando así toda iniciativa para una solución pacífica.

Se ha señalado con insistencia que el uso de la fuerza en el Golfo tenía, entre otros, el objetivo de disuadir a otros potenciales agresores dando una severa lección al invasor iraquí. No parece que en un próximo futuro puedan reproducirse análogas circunstancias pero, es evidente, que si la comunidad internacional no se moviliza con el mismo espíritu y rapidez si surge una situación similar, pronto volverá a pensarse en la inoperatividad y falta de eficacia de las garantías que Naciones Unidas puede dar para la paz entre sus miembros.

No podemos menos que recordar, en este contexto, las dudas e incertidumbre que se presentaron para una acción pacificadora o exclusivamente humanitaria en la crisis yugoslava.

En muchas situaciones de crisis que hoy se encuentran en el mundo, el Consejo de Seguridad ha mantenido una actitud de aislamiento no queriendo o no pudiendo aceptar esas situaciones como verdaderas crisis. Después de la guerra del Golfo está siendo evidente un cambio en los puntos de vista políticos para que la comunidad mundial haga frente a estos conflictos. Las antiguas OMPs con observadores o con fuerzas equipadas sólo con armamento ligero, están adquiriendo una nueva dimensión. Se desarrollarán nuevas técnicas y nuevas formas de acuerdos actuando Naciones Unidas en conjunción con otras organizaciones. Esta cooperación va a permitir que se establezcan estructuras colectivas de seguridad local o regional después de conseguir la solución de un conflicto. Tal es el caso en el Golfo donde en la etapa posterior a la guerra, se están buscando acuerdos de paz en la zona y se mantienen misiones de observación en Irak.

Estas misiones son un importante instrumento para el control de las crisis y su etapa inmediata posterior. También la acción diplomática preventiva debe llevarse a cabo mediante misiones de información de la situación enviadas a las zonas en conflicto por el Consejo de Seguridad o el secretario

general. La presencia de miembros de alto rango de Naciones Unidas en aquellas zonas pueden por sí mismas desempeñar un papel estabilizador en la situación y evitar una posterior escalada de crisis.

El Consejo deberá, con la máxima prontitud, iniciar su actuación ante la primera amenaza de entablarse una situación de crisis de cualquier tipo, con todos sus medios políticos, no militares. Deberá utilizar los medios de la negociación, comprobación de hechos y circunstancias, la mediación, la conciliación, el arbitraje y, en general todo su poder preventivo y disuasorio.

En forma análoga a la creación, por organizaciones regionales, de centros de prevención de crisis, que anteriormente citamos, Naciones Unidas podría mantener un centro análogo utilizando la información remitida por sus representantes que están desplegados principalmente en zonas de tensiones o incipientes conflictos y que permitiría un intercambio de información al día entre la central de la Organización de Naciones Unidas en Nueva York y las capitales de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de otros Estados con intereses en la zona.

En muchas ocasiones se ha echado de menos el no disponer Naciones Unidas de un grupo de expertos que bajo la dirección del Consejo de Seguridad pudiera trabajar con rapidez para conseguir las respuestas que el Consejo necesita ante situaciones de extrema urgencia como podrían ser la toma de rehenes extranjeros, actos de terrorismo, amenazas con armas de destrucción masiva, etc.

Para una efectiva acción diplomática preventiva es necesario un amplio conocimiento de la situación y sus circunstancias. Para ello, deberá ser aumentado el banco de datos e información de que disponga Naciones Unidas. También es necesario aumentar la capacidad de acción del secretario general en este campo de la acción diplomática y favorecer la coordinación de su trabajo con los representantes que suelen nombrar las organizaciones regionales.

Hasta hoy, el Consejo de Seguridad ha ido a remolque de las iniciativas de algunos de sus miembros. Tal vez ampliando las posibilidades del secretario general se obtendría una mayor capacidad de reacción.

Para la acción del Consejo de Seguridad, en muchas ocasiones hubo un problema de información, de su proceso y análisis y por ello, insistimos en la necesidad de estructurar una organización para el secretario general y consecuente beneficio para el Consejo, que permita una suficiente información de la zona conflictiva para adoptar una rápida línea de acción acorde con las circunstancias.

El Consejo de Seguridad y las crisis del este europeo.

Los apartados que anteceden han tratado de recordar los conceptos básicos en la Carta de Naciones Unidas que capacitan, con sus limitaciones, las acciones del Consejo de Seguridad en defensa de la paz ante las crisis y conflictos que en el mundo se desarrollan.

Se ha estudiado someramente la evolución que han tenido estas OMPs en los últimos años tanto en su número como en las características de los procesos conflictivos a los que se ha asistido.

Si ahora tratamos de concretar el marco de estas acciones a la Europa del Este, en la actualidad las más graves crisis tienen lugar en la antigua Federación Yugoslava, si no incluimos también alguna república, en un Este más alejado, de la antigua Unión Soviética.

Anteriormente nos hemos preguntado como reaccionaría el Consejo de Seguridad ante un conflicto bélico de características distintas al conflicto del Golfo donde hubo una evidente violación del Derecho internacional al ser invadido un país por otro y que justificó una acción internacional represiva contra una agresión claramente definida en los principios de la Carta de las Naciones Unidas.

La crisis bélica yugoslava no puede ser considerada con las mismas características y condicionantes.

Para determinar hasta donde podrían llegar las acciones de Naciones Unidas en este conflicto habría que plantear numerosas preguntas de difícil respuesta. ¿Hemos asistido a un proceso interno de evolución política de un país que, aunque se tratara de una federación, al fin tenía un gobierno central responsable de su propia política interna? o, establecidas las nuevas nacionalidades —en ocasiones reconocidas en forma apresurada y unilateral por algunas potencias europeas—, ¿ya podemos considerar como conflictos internacionales las crisis que allí se producen?

A éstas y otras preguntas análogas encontraríamos multitud de respuestas de muy diversos matices. Siempre será difícil en este conflicto definir a los agresores y a los agredidos si consideramos a los actores del drama a nivel de Estados o naciones. Es cierto que la situación del conflicto tienen sus orígenes tanto en el resurgimiento de nacionalismos como en la lucha entre distintas etnias de diversidades sociales económicas políticas y religiosas, cuyos asentamientos minoritarios en territorios de otras mayorías promueven su rechazo provocando su expulsión o incluso su aniquilamiento. La comunidad internacional no puede ni debe asistir a estas situaciones sin tener en cuenta a los pueblos, a las gentes que la sufren y entre los que no

es posible buscar directas responsabilidades y, así, sólo queda una reacción humanitaria ante su sufrimiento.

Parece pues que según las condiciones del conflicto difícilmente estaría en la letra y el espíritu de la Carta una acción represiva contra alguna de las partes implicadas, al estilo de la acción correctora en el golfo Pérsico donde aunque sin la bandera de Naciones Unidas hubo una acción multinacional en seguimiento y conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Según lo señalado, la acción de Naciones Unidas, en principio, sólo puede tener dos vertientes para la utilización de Fuerzas Armadas *in situ*. Para interposición y control de zonas y armamentos en casos de alto el fuego y con acuerdo de las partes o, en acciones humanitarias que incluyeran la protección de convoyes de suministros con un mayor o menor teórico acuerdo de las partes en conflicto. Es decir, desarrollando una OMP en términos próximos a la planificación que el Consejo ya había preparado y se inició en marzo del año 1992 y cuyo despliegue no pudo realizarse.

En todo caso asistimos a una crisis que puede tener una importante repercusión exterior y afectar a regiones inmediatas —Albania, Macedonia, etc.—. Se hace pues de inmediata necesidad una acción preventiva diplomática que Naciones Unidas debe desarrollar coordinándose sus esfuerzos con los de la comunidad europea y sus organizaciones regionales que tratan de hallar soluciones políticas al conflicto.

El enfrentamiento con una crisis como la yugoslava es un buen ejemplo para evidenciar la necesidad de conjugar dos enfoques desde los que los expertos estiman que deben ser considerados estos conflictos.

Como veremos a continuación, de hecho son dos concepciones muy diferenciadas. Anteriormente señalamos que es un principio básico del Derecho internacional que todo conflicto internacional debe ser enjuiciado según el orden legal vigente en las partes enfrentadas. Es evidente que este principio es aplicable fácilmente cuando las partes son consideradas a nivel de Estados o gobiernos. Pero, otro enfoque es la consideración social y humana del problema que enjuicia también al mismo conflicto de acuerdo con todas las circunstancias de la situación en la que el Estado se reduce sólo a una parte más, debiéndose considerar en el análisis del conflicto a otros elementos no gubernamentales: grupos ilegales, derechos de minorías, de sociedades, y, en última instancia, el individuo, el ciudadano que sufre las consecuencias del conflicto.

En la actualidad, en el conflicto yugoslavo, el Consejo de Seguridad ha aproximado estos dos puntos de vista y, así, su participación en aquél trata de moverse en ambos campos siendo el principio humanitario la base y justificación de sus resoluciones.

El planeamiento de una OMP precisa hoy, la conjunción de los principios legales del Derecho internacional con una suficiente información sobre la transcendencia social y humana de los acontecimientos que permita conseguir un teórico marco legal para actuar, acorde con la realidad de situaciones, a veces, de gran dureza como es el caso yugoslavo.

Se estima pues, la necesidad de revisar ampliando en forma más sistemática el campo de acción de los principios de la Carta de Naciones Unidas y crear, en el marco de las instituciones regionales como la CSCE, nuevas disposiciones y reglas que permitan exigir, por ejemplo, el cumplimiento del respeto a los derechos humanos en cualquier situación conflictiva.

Asimismo, en el marco de sistemas colectivos de seguridad será necesario para las acciones de las OMPs, que queden regulados por acuerdos entre las naciones, las relaciones entre las soberanías estatales y los derechos de las minorías atendiendo a la protección del individuo y su medio ambiente.

Deberían regularse en estas organizaciones regionales, la imposición de sanciones y las intervenciones colectivas, —evitando siempre, el riesgo de tratar de «legalizar» acciones no siempre desinteresadas—.

Finalmente, si se quiere estructurar un orden europeo de paz deberá estar fundamentado en la legislación de la Comunidad Europea y en el desarrollo de las posibilidades de acción de la CSCE.

A nivel mundial, Naciones Unidas debe desarrollar su capacidad de acción con una revisión de su Carta, que anteriormente señalamos, especialmente en relación con el problema que se plantea entre la atención a la soberanía de cada uno de sus miembros y la necesidad de poder intervenir en sus conflictos internos.

Para que Naciones Unidas pueda desempeñar su papel pacificador en los futuros conflictos armados que puedan surgir, se hace evidente hoy, la necesidad de disponer de una fuerza internacional estructurada y alistada con capacidad para desplazarse a las áreas en crisis en tiempo útil para llegar a evitar o al menos limitar la violencia del conflicto y proteger a sociedades e individuos injustamente sometidos a las violencias de las crisis.

ANEXO I

Se reseña a continuación la información sobre dos OMPs clásicas, según las «notas informativas» publicadas por el Departamento de Información Pública de Naciones Unidas.

Fuerzas de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP)

- Cuarteles generales en Nicosia, Chipre.
- Duración, desde marzo de 1964 hasta hoy.
- Contingente medio 2.158 soldados y 37 policías civiles.
- Bajas 158.

Comandante de las fuerzas. Mayor general Michel Finbarr Minehane (Irlanda), desde el 9 de abril de 1992.

Antecedentes históricos

Chipre alcanzó la independencia el 16 de agosto de 1960 con una Constitución que intentaba equilibrar los intereses de las comunidades de griegos-chipriotas y turcos-chipriotas de la isla. Un tratado, en agosto de 1960, aceptado por Chipre, Grecia, Turquía y Reino Unido garantizaba los principios básicos de la constitución, la integridad territorial y la soberanía de Chipre. Sin embargo, la aplicación de los principios de la Constitución tuvo dificultades desde el principio y llevó a una serie de crisis constitucionales. La tensión acumulada entre las dos comunidades terminó con un estallido de violencia en la isla el día 21 de diciembre de 1963.

El 27 de diciembre, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas se reunió para estudiar una denuncia de Chipre que acusaba de intervención en asuntos internos y agresión a Turquía. Ésta mantuvo que los dirigentes griego-chipriotas habían tratado durante más de dos años de anular los derechos de la comunidad turco-chipriota y rechazó la acusación de agresión.

Constitución de UNFICYP

El día 15 de febrero de 1964, después de haber fallado todos los intentos para restaurar la paz en la isla, los representantes del Reino Unido y de Chipre pidieron una acción urgente al Consejo de Seguridad. El día 4 de marzo de 1964, el Consejo adoptó por unanimidad la resolución 186/1964 por la que se recomendaba el establecimiento de una fuerza de mantenimiento de paz en Chipre con un mandato para evitar la continuación de la lucha, ayudar a mantener la ley y el orden y promover una vuelta a las condiciones

normales. Desde entonces el Consejo ha prolongado el mandato para UNFICYP por períodos de seis meses cada vez.

Mantenimiento del cese de fuego y del status quo

Como resultado de las hostilidades en julio y agosto del año 1974, el Consejo de Seguridad adoptó una serie de resoluciones que han cambiado la actividad de UNFICYP y han exigido a las fuerzas desempeñar ciertas funciones adicionales relacionadas, en particular, con el mantenimiento del cese el fuego.

A continuación de un cese el fuego efectivo que se consiguió el día 16 de agosto del año 1974, UNFICYP inspeccionó el despliegue de la Guardia Nacional chipriota y de las fuerzas turcas y turco-chipriota y se estableció una línea de cese el fuego y una zona tapón entre las zonas controladas por las partes en conflicto. Las líneas de cese el fuego se extendían aproximadamente 180 km a través de la isla. La zona tapón entre las líneas varía en anchura entre menos de 20 m hasta cerca de 7 km y cubre casi el 3% de la isla, incluyendo parte de las tierras agrícolas más ricas.

Un estricto cumplimiento del *status* militar en la zona tapón según informaba entonces UNFICYP, llegó a ser un elemento vital para la prevención, de una renovación de la lucha. UNFICYP mantiene una constante vigilancia a través de un sistema de 150 puestos de observación, 49 de los cuales están permanentemente cubiertos, a través de aeronaves, vehículos y patrullas a pie. La fuerza mantiene un pasillo de patrullaje que corre a lo largo de la zona tapón y es utilizado para vigilancia y control de las actividades agrícolas, para la asistencia a los puestos de observación y para una rápida reacción en caso de incidentes.

La tarea de UNFICYP es notablemente complicada por la ausencia de un formal acuerdo de cese el fuego. Por esto, UNFICYP se enfrenta cada año con cientos de incidentes. Los más serios ocurren en zonas donde las líneas de cese el fuego están muy próximas especialmente en Nicosia y sus suburbios. Las fuerzas investigan y actúan en todas las violaciones de alto el fuego y del *status quo*.

Su reacción en cada caso particular depende de la naturaleza del incidente y puede incluir el despliegue de fuerzas, protestas verbales y escritas y acciones consecuentes para asegurar que las violaciones han sido rectificadas y no se repetirán.

Los elementos operativos de UNFICYP comprende contingentes militares de Austria, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Suecia y Reino Unido así como policía civil de Australia y Suecia.

Actividades humanitarias

Otra importante actividad encargada a UNFICYP es alentar la más completa reanudación de la vida civil normal en la zona intermedia. Con este objetivo se facilita la reanudación de las tareas agrícolas en esa zona; se asiste a ambas comunidades en asuntos relativos al suministro de electricidad y agua a través de las líneas; se facilita los contactos normales entre griegos y turcos-chipriotas; se suministran servicios médicos de emergencia y se hacen llegar correo y mensajes de la Cruz Roja a través de las líneas. UNFICYP desarrolla funciones humanitarias entre los griegos-chipriotas que viven en la parte norte de la isla y los turco-chipriotas que viven en la parte sur. Además UNFICYP presta ayuda logística a la pequeña comunidad maronita que vive en la parte norte y en asuntos humanitarios. También coopera con la Alta Comisaría para Refugiados de Naciones Unidas.

Aspectos financieros

UNFICYP es la única OMP de Naciones Unidas que no está financiada por contribuciones acordadas por los Estados miembros de la Organización. De conformidad con la resolución 186/1964 los costes de las fuerzas están a cargo de los gobiernos que han provisto los contingentes militares y de contribución voluntarias recibidas para este fin por Naciones Unidas. Además, el Gobierno de Chipre provee sin cargo las áreas de los cuarteles generales, campamentos y otras necesidades de UNFICYP. El coste anual para Naciones Unidas de UNFICYP es aproximadamente de 31.000.000 de dólares.

Según los acuerdos existentes, los gobiernos que suministran las fuerzas para Naciones Unidas se hacen cargo de sus sueldos, dietas, gastos normales de material e incluso algunos gastos extraordinarios de sus fuerzas. Naciones Unidas se responsabiliza de los gastos operativos de administración y apoyo logístico (por ejemplo; raciones, gasolina de vehículos, mantenimiento de instalaciones y, salarios y viajes del personal no militar) y de conformidad con acuerdos separados entre Naciones Unidas y los gobiernos que aportan tropas, Naciones Unidas deberá reembolsarles por ciertos gastos extraordinarios de sus fuerzas.

Estos gastos sólo pueden ser reembolsados de las contribuciones voluntarias que se reciban con este fin. Sin embargo estas contribuciones voluntarias no alcanzan los fondos necesarios llegando la cuenta especial de UNFICYP a un déficit de aproximadamente los 193.000.000 de dólares durante el período desde el comienzo de las actividades hasta fines de marzo de 1992. El resultado es que las reclamaciones de reembolso de los países contribuyentes con tropas fueron pagadas sólo hasta el año 1981.

El secretario general ha expresado repetidamente su profunda preocupación por la pésima situación financiera de UNFICYP. Ha sugerido que las fuerzas deben organizarse con una base financiera solvente y que el mejor camino para conseguirlo es que Naciones Unidas comparta los costes necesarios con contribuciones previamente acordadas.

ANEXO II

Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR)

- Cuarteles generales en Sarajevo.
- Inicio de la operación el 8 de marzo de 1992.
- Fuerza autorizada 13.870 militares y personal policía y 519 civiles en la administración.
- Comandante de las fuerzas. Teniente general Satish Nambiar (India).

Antecedentes históricos

Las Naciones Unidas llegaron a implicarse activamente en la situación en Yugoslavia el día 25 de septiembre de 1991 cuando el Consejo de Seguridad, reunido a nivel ministerial, adoptó su resolución 713/1991 expresando profunda preocupación por la lucha en aquel país y pidiendo a todos los Estados llevar a efecto inmediatamente, «un general y completo embargo de todas las entregas de armas y equipos militares a Yugoslavia». El Consejo recomienda y alienta los esfuerzos ya iniciados por la Comunidad Europea y sus Estados miembros, con el apoyo de los Estados participantes en la CSCE para restaurar la paz y el diálogo en Yugoslavia.

En su resolución, el Consejo pedía al secretario general que ofreciera su apoyo en las consultas con el gobierno de Yugoslavia y con todos aquellos que se esforzaran en promover la paz. El día 8 de octubre de 1991, el secretario general designó al señor Cyrus Vance, antiguo secretario de Estado de Estados Unidos, como su enviado especial. Desde entonces, el secretario general y su enviado especial mantuvieron contactos continuos con todas las partes del conflicto yugoslavo, con la Presidencia de la Comunidad Europea, con el presidente en funciones de la CSCE, con lord Carrington, presidente de la Conferencia de la Comunidad Europea en Yugoslavia y con otras partes interesadas en los esfuerzos para encontrar una solución a la crisis.

Como parte de los esfuerzos colectivos para parar la lucha y encontrar una solución pacífica al conflicto, el representante especial del secretario

general realizó varias misiones en Yugoslavia y discutió con todas las partes interesadas entre otros temas, la posibilidad del despliegue de una OMP en Yugoslavia. El día 23 de noviembre, el enviado personal acordó una reunión en Ginebra a la que asistieron los presidentes de Serbia y Croacia, el secretario de Estado para la Defensa Nacional de Yugoslavia así como lord Carrington. Durante la reunión, las partes yugoslavas alcanzaron un acuerdo de alto el fuego y otros temas. Cada uno de ellos expresó su deseo de ver un rápido establecimiento de una OMP de Naciones Unidas. Sin embargo aunque se obtuvo progreso en algunos temas, el alto el fuego fue roto.

El día 27 de noviembre, el Consejo de Seguridad con su resolución 721/1991, aprobó los esfuerzos del secretario general y su enviado especial y respaldó la declaración del representante especial hecha a las partes del conflicto de que el despliegue de la OMP en Yugoslavia no se realizaría sin que todas las partes cumplieran los acuerdos de Ginebra. El día 15 de diciembre de 1991 el Consejo de Seguridad por su resolución 724/1991 aprobó el informe del secretario general que contenía un documento describiendo un plan para una posible OMP. Un pequeño grupo de oficiales militares, policías civiles y administrativos de Naciones Unidas viajaron a Yugoslavia para desarrollar los preparativos para la operación.

Desde entonces, el secretario general y su enviado centraron sus esfuerzos en asegurar el alto el fuego en Yugoslavia, lo que no ha sido posible. El secretario general informó en varias ocasiones que aunque hay un amplio deseo en Yugoslavia para que se inicie una OMP, las condiciones necesarias para su despliegue no existen.

El día 2 de enero de 1992, el representante personal acordó en Sarajevo una reunión entre representantes militares de la República de Croacia y representantes del Ejército del Pueblo Yugoslavo (JNA), en la que un acuerdo incondicional de alto el fuego fue firmado. El secretario general envió un grupo de oficiales de enlace con la tarea de utilizar sus buenos oficios para promover el mantenimiento del alto el fuego entre las dos partes. (los acontecimientos posteriores demostraron la inutilidad de estos esfuerzos).

Establecimiento de UNPROFOR

El día 15 de febrero de 1992 todas las partes concernientes aceptaron el plan incondicionalmente. El día 21 de febrero el Consejo de Seguridad por su resolución 743/1992 estableció UNPROFOR por un período inicial de 12 meses y se previó un período de actuación para preparar las condiciones de paz que permitieran la negociación de la crisis en el marco de la Conferencia de la Comunidad Europea en Yugoslavia.

Estructura y concepto de las operaciones planeadas

UNPROFOR había de ser desplegado en tres áreas protegidas por Naciones Unidas en Croacia; al este de Eslovania y al oeste de Eslovania y Krajina. Además observadores militares serían desplegados en ciertas zonas de Bosnia-Herzegovina adyacentes a Croacia. Los objetivos del plan eran, la retirada del JNA de toda Croacia, la completa desmilitarización de las zonas protegidas y mantener a las autoridades locales y policía bajo la supervisión de Naciones Unidas hasta la solución política completa de Yugoslavia.

UNPROFOR había de incluir militares, policías y civiles con un total de 14.000 personas. El componente militar consistía en 12 batallones de infantería reforzados (unos 10.400 hombres en total), cuarteles generales, servicios logísticos y otros elementos de apoyo totalizando 2.840 hombres y 100 observadores militares. Las misiones incluían verificar la desmilitarización de las zonas protegidas, controlar los accesos mediante puntos de control, patrullaje de las zonas y interposición física para prevenir hostilidades. El componente de policía consistiría en 530 agentes situados en los cuarteles de policía de cada distrito para controlar el trabajo de la policía local y asegurar que los derechos humanos de los residentes eran respetados. Los 500 miembros civiles desempeñarían funciones políticas, legales de información y administrativas. UNPROFOR establecería en los cuatro sectores una oficina central de asuntos civiles cuya jefatura trabajaría en coordinación con el comandante militar del sector.

El mando absoluto en el campo sería ejercido por el comandante en jefe de la fuerza que estará asistido en los aspectos políticos de sus deberes por el director de Asuntos Civiles. El cuartel general de UNPROFOR se establece en Belgrado y Zagreb con una base logística en Banja Luka.

El comandante de la fuerza y su Estado Mayor llegó a la zona el 8 de marzo del año 1992 encabezando un equipo avanzado para organizar el completo despliegue de UNPROFOR, que no ha podido tener lugar.

Aspectos financieros

El secretario general ha estimado que el coste total derivado del despliegue y mantenimiento de UNPROFOR para un período inicial de 12 meses estaría en los 600.000.000 de dólares, aunque habría una revisión según los cálculos del equipo avanzado. Este coste de la operación habría de ser repartido entre las contribuciones que se acordarán de los Estados miembros de Naciones Unidas.

NOTA: Aunque los acontecimientos ocurridos en Yugoslavia no han permitido hasta el presente a Naciones Unidas más que cooperar en acciones humanitarias de envío de alimentos y auxilios, se ha presentado la información anterior como un ejemplo de la gestión y planificación de una OMP cuyo total despliegue en estos o parecidos términos podrá ser realizado algún día.

Bibliografía

- Convention of the German Society for the United Nations, the Hamburg University Institute for Peace Research and the Information Unit Peace Reserch. Bonn. Enero, 1992.
- Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Comandante de Ingenieros DEM. don Raúl Pellico Alonso. EMACON. Mayo, 1990.
- The changing role of the United Nations in Conflict Resolution and Peace-Keeping. Symposium. Singapore. Marzo. 1991.
- Carta de las Naciones Unidas. Junio. 1945.
- La Carta de París para una nueva Europa. Noviembre. 1990.
- El Tratado Modificado de Bruselas. UEO. Octubre, 1954.
- Lettre de L'Unidir Institut des Nations Unes pour la Recherche sur le Désarmement. Ginebra. Febrero, 1992.
- Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre. Volume números 3-4. Opérations de maintien de la Paix. Bruselas, 1989.
- Relations of Nations. Hartmann. Edit. Mcmillan. Nueva York, 1986.
- A History of the Modern World. Palmer and Colton. Edit. Knopff. Nueva York, 1978.
- Neutrality and International order. Count W. Watchameister. Naval War College Review. USA, Spring, 1990.
- Keeping the Peace. W.S. Durch and Barry M. Blechman the Henry L. Stimson Center.