

LAS NACIONES UNIDAS Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

**JUAN IGNACIO LOPEZ DE CHICHERI
Y SAINZ**

Director General de Organizaciones y Conferencias Internacionales

EL papel de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales se ha venido incrementando en los últimos años de una forma más que notable. En este sentido, las operaciones de mantenimiento de la paz han venido a ser el centro de una de las actividades más interesantes de la organización. En efecto, si entre 1945 y 1978 la ONU organizó trece operaciones y desde 1978 hasta 1987 ninguna, desde ese año hasta ahora la organización ha puesto en marcha catorce, nueve de ellas en 1991 y 1992. Es de prever que el número de estas operaciones se incremente en un futuro.

Además de aumentar la cantidad de operaciones, también ha habido un salto cualitativo en las mismas para pasar de ser simples operaciones para mantenimiento de la paz estricto senso a cumplir una serie de nuevas funciones, como son las medidas contenidas en lo que se ha venido a llamar diplomacia preventiva y las de "establecimiento de la paz" y "consolidación de la paz".

Definición

Las operaciones de mantenimiento de la paz en su sentido clásico podrían definirse como unas operaciones que involucran a personal militar —pero sin poderes de utilización de la fuerza de las armas para establecer esa paz—, que son organizadas por las Naciones Unidas

para ayudar a mantener o a restablecer la paz y seguridad internacionales en áreas en conflicto.

Estas operaciones en su concepto clásico están basadas en el consentimiento y la cooperación de las partes y tienen carácter voluntario. Si bien incluyen el uso de personal militar, su función es alcanzar sus objetivos no por medio del uso de las armas. Lo más común es que estas operaciones se hayan empleado para supervisar y mantener un alto el fuego, para observar la retirada de tropas o para constituir zonas desmilitarizadas entre las fuerzas en conflicto.

Esta definición y estas características no pueden sin embargo hoy en día tomarse al pie de la letra, pues son instrumentos flexibles de política que ha habido que ir adaptando para los diferentes casos que se han presentado. Si bien incluyen personal militar, han venido incluyendo de forma cada vez más importante también personal civil para llevar a cabo funciones de carácter político, administrativo, etcétera. Por ejemplo, cada vez se ha venido utilizando más la figura del personal policial.

Características

Las operaciones de mantenimiento de la paz de tipo clásico están basadas en una serie de principios que deben siempre buscarse:

A) Es esencial que su establecimiento se haga con el **consentimiento de las partes** en el conflicto. Deben ser consultadas las partes no solamente sobre la forma de establecer una OMP, sino incluso sobre los países que van a contribuir con tropas en las operaciones. De esta forma se asegura su imparcialidad y al mismo tiempo su eficacia. Los sujetos en el conflicto deben proporcionar a las fuerzas de la operación su cooperación, proporcionando las facilidades necesarias para conseguir sus objetivos. Los participantes en la OMP no deben utilizar la fuerza más que en defensa propia y como última medida.

B) Corresponde a la Organización de las Naciones Unidas y fundamentalmente al **Consejo de Seguridad establecer este tipo** de operaciones. En consecuencia, se requiere el consenso de la Comunidad Internacional para su establecimiento. Es responsabilidad del Consejo establecer un claro mandato y una vez puesta en marcha necesita el continuo apoyo del propio Consejo.

C) **El personal militar lo proveen los Estados miembros** de acuerdo con una decisión

voluntaria. Una vez que este personal militar pasa a formar parte de una operación de Naciones Unidas, depende del mando de la organización y corresponde al Secretario General la responsabilidad de la dirección de las operaciones. El Secretario General informa de la marcha de los acontecimientos al Consejo de Seguridad. El personal militar puede dividirse o clasificarse en dos tipos: Observadores, que en sus misiones generalmente no van armados, y las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, que suelen ir equipadas con armas ligeras, aunque no están autorizadas a utilizarlas excepto en defensa propia.

D) Es esencial que exista una **financiación** sólida para estas operaciones. En principio, la financiación se hace de acuerdo con una distribución establecida con cuotas obligatorias a repartir entre todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. La distribución de las cuotas se lleva a cabo de acuerdo con un baremo establecido por la Resolución 310 (XXVIII) de la Asamblea General de 1973, que da una especial responsabilidad a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Esta financiación puede también ampliarse con contribuciones voluntarias de los Estados.

Este principio de la financiación por parte de toda la Comunidad Internacional ha tenido sus excepciones, por ejemplo, en el caso de las Fuerzas de Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP), basada en contribuciones voluntarias, y más recientemente al establecerse la ampliación del mandato de UNPROFOR o Fuerza de las Naciones Unidas de Protección para Bosnia-Herzegovina. En este último caso la resolución que amplió el mandato de UNPROFOR para Bosnia-Herzegovina especifica que esta operación se hará sin costo adicional para la Organización de las Naciones Unidas y, en consecuencia, son los países participantes los que deben cargar con los gastos de la operación. (La discusión está ahora en definir quiénes son los países participantes, si aquellos que han puesto contingentes militares al servicio de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina o bien si lo son todos los que tomaron parte en la Conferencia de Londres.)

Quisiera extenderme un poco más sobre este importante punto de la financiación, puesto que tiene grandes repercusiones para España. Nuestro país contribuye a la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas con un 1,98 por 100 del presupuesto aprobado para cada una de las operaciones. Si, por ejemplo, el coste de APRONUC —o

UNTAC, en siglas inglesas—, esto es, la Operación en Camboya, va a suponer un gasto anual de 2.000 millones de dólares para la operación. España debe aportar a esa operación 40 millones de dólares, esto es, algo más de 4.000 millones de pesetas.

Una nueva filosofía para las operaciones de mantenimiento de la paz

El nuevo clima y las crecientes posibilidades que se desprenden de la nueva coyuntura internacional, como consecuencia del final de la guerra fría y de la superación de la confrontación Este-Oeste, ha abierto una nueva etapa que también ha tenido su efecto en el Consejo de Seguridad. El peligro de la utilización del veto ha disminuido drásticamente en aras de un más fácil consenso entre los miembros de este órgano de las Naciones Unidas.

Pero este final de la guerra fría, al mismo tiempo, ha desembocado en un creciente desarraigo propio de una época de transición y cambio que se observa de forma preocupante en la Europa del Este y, muy particularmente, en Los Balcanes, donde la exacerbación de los nacionalismos emergentes pone la situación internacional a un nivel de peligro indiscutible.

Al mismo tiempo la gravísima situación económica de una buena parte de los países en vías de desarrollo puede ser causa también de nuevos conflictos.

Este fin de la guerra fría ha tenido también, en cambio, positivas repercusiones en otras zonas geográficas como África Austral o el Extremo Oriente.

Este nuevo clima internacional y los nuevos focos de tensión han hecho que la Comunidad Internacional vuelva su mirada a la organización de las Naciones Unidas para tratar de encontrar en ella y en sus mecanismos la fórmula de solucionar los conflictos que se produzcan. La ONU ha pasado a ser la instancia con legitimidad reconocida universalmente para intervenir con eficacia en la inmensa tarea del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

Debemos ser conscientes, sin embargo, de que la organización tiene unas limitaciones y que, por tanto, puede estar cerca de tocar techo en cuanto a las exigencias que de la organización y del Consejo de Seguridad se demandan. Las limitaciones financieras de una parte, la escasez de medios humanos y materiales en la Secretaría y una crisis de autoridad y liderazgo en el Consejo de Seguridad pueden poner en peligro

el papel asignado a la organización para el mantenimiento de la paz.

Un programa de paz

En este contexto internacional, el Secretario General, atendiendo al mandato que le diera el Consejo de Seguridad a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de este año, ha preparado un documento titulado: "Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", en el que hace una serie de reflexiones sobre el papel de las Naciones Unidas en esta materia.

El Secretario General distingue cuatro etapas en el papel de la organización para la preservación de la paz y seguridad internacionales. El Secretario General distingue entre diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz.

Por **diplomacia preventiva** se entienden las medidas para evitar que surjan controversias entre dos o más partes y para evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y si esto ocurre se extiendan.

Dentro de estas medidas, el Secretario General se refiere a las "medidas para consolidar la confianza", investigación de los hechos, alerta temprana, despliegue preventivo y la creación de zonas desmilitarizadas.

Por **establecimiento de la paz** se entiende las medidas para lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos, como los previstos en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas. El Secretario General se refiere en su informe al papel del Consejo, de la Asamblea General y del propio Secretario General y de sus representantes en estas funciones, así como el recurso a la Corte Internacional de Justicia. Dentro de este capítulo alude también al mejoramiento de la situación mediante la provisión de asistencia, las sanciones previstas en el artículo 41 de la Carta y el uso de la fuerza militar en aplicación del capítulo VII de la citada Carta. En este sentido el Secretario General sugiere que, de acuerdo con el artículo 43 de la Carta, los Estados miembros se comprometan a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para los propósitos establecidos en el artículo 42, y no sólo para casos determinados, sino de modo permanente. El Secretario General recuerda que en la situación que surgió entre Irak y Kuwait, en lugar de recurrir a estas fuerzas armadas el Consejo prefirió autorizar

a los Estados miembros para que adoptaran medidas en su lugar, precisamente, entre otras cosas, por la inexistencia de estas fuerzas a disposición del Consejo de Seguridad.

Por último, el Secretario General recomienda el establecimiento de unidades de resguardo de la paz que proporcionarían los Estados miembros mediante unidades que estarían en situación de alerta y se compondrían de efectivos que se hubieran ofrecido voluntariamente para ese servicio.

Por **operaciones para el mantenimiento de la paz** propiamente dichas se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno hasta ahora, y como señalábamos antes, con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar y policial de las Naciones Unidas y frecuentemente también de personal civil. En consecuencia, para estas OMP.s en sentido estricto, los Estados proporcionan, y España entre otros, observadores militares y tropas. También unidades de logística, así como en mayor o menor medida funcionarios políticos civiles, observadores de derechos humanos, observadores de elecciones, especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria y agentes de policía.

En este sentido, la función de estos últimos componentes de las OMP.s viene a confundirse con un último concepto, que es el de las medidas para **la consolidación de la paz**, esto es, aquellas establecidas después de los conflictos y destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto. Estas medidas pueden abarcar desde el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones, la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.

Las operaciones organizadas por las Naciones Unidas

Como señalábamos anteriormente, han sido 26 las OMP.s establecidas por las Naciones Unidas, la primera en 1948, UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), que

sigue en activo, establecida tras el cese de hostilidades en Palestina y desplegada en Israel y en algunos países árabes vecinos, y la última, ONUSOM, Operación de Naciones Unidas en Somalia, en abril de 1992. Se prevé la creación en estos días de una Operación en Mozambique, ONUMOZ, de acuerdo con el informe presentado por el Secretario General y que está siendo estudiado por el Consejo de Seguridad.

En la actualidad están en marcha doce operaciones que son las siguientes:

- UNTSO (United Nations Truce Supervision Organization), a la que me refería anteriormente.
- UNMOGIP (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan), enero 1949.
- UNFICYP (United Nations Peace-keeping Force in Cyprus), marzo 1964.
- UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force), Golán, junio 1974.
- UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon), marzo 1978.
- UNIKOM (United Nations Irak-Kuwait Observation Mission), abril 1991.
- UNAVEM II (United Nations Angola Verification Mission II), junio 1991.
- ONUSAL (United Nations Observer Mission in El Salvador), julio 1991.
- MINURSO (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara), septiembre 1991.
- UNPROFOR (United Nations Protection Force), marzo 1992, en Yugoslavia.
- UNTAC o APRONUC (United Nations Transitional Authority in Cambodia), marzo 1992.
- ONUSOM (United Nations Operation in Somalia), abril 1992.

Nos llevaría toda la mañana y parte de la tarde explicar cada una de estas operaciones, su génesis y su funcionamiento. Me voy a referir por tanto únicamente a aquellas en las que España está presente, ya por medio de observadores (UNAVEM II y ONUSAL) y UNPROFOR, donde España no solamente, como ustedes saben, tiene en estos momentos observadores, sino que también ha enviado un contingente de fuerzas de Naciones Unidas.

Sin embargo, antes de hablar de cada una de estas operaciones, quisiera indicarles que la participación activa de España en las mismas es quizá uno de los aspectos más nuevos de nuestra política exterior consecuencia del papel cada vez más relevante que nuestro país des-

empeña y quiere desempeñar en el escenario internacional.

Esta participación ha sido posible debido a una decidida voluntad política de asumir plenamente nuestras responsabilidades en el seno de la Comunidad Internacional, el peso creciente de nuestro país en los foros internacionales y el papel cada vez más activo que España viene asumiendo en la Organización de las Naciones Unidas, así como el cambio y modernización de nuestras Fuerzas Armadas, que constituyen un elemento importantísimo de nuestra participación en los esfuerzos por la paz.

Sin una compenetración total entre la política seguida por el Departamento de Exteriores, el de Defensa y el de Interior no hubiera sido posible poner en marcha nuestra presencia activa en las OMP,s que, además, ha contado con el apoyo de todas las fuerzas políticas en el Parlamento español y el de la opinión pública.

Actualmente España está participando en las siguientes OMP,s: UNAVEM II, ONUSAL y UNPROFOR y colaborando con MINURSO. También ha participado en las siguientes operaciones ya concluidas: UNTAG, UNAVEM I, ONUVEN, ONUVEH y ONUCA.

UNTAG (Grupo de Asistencia de Naciones Unidas para el período transitorio en Namibia)

Creada por Resolución 435 (1987) del Consejo de Seguridad, su aplicación se retrasó hasta 1989, en que fue confirmada por la Resolución 629 (1989).

España confirmó su disposición a participar, cosa que hizo a partir del 10 de marzo de 1989 con el siguiente contingente:

- Una unidad aérea autónoma, integrada por ocho aviones de ala fija y hasta 150 militares de todas las graduaciones, incluidos cinco policías militares para la compañía de policía militar de UNTAG.
- Cuatro Jefes y Oficiales de Estado Mayor para prestar sus servicios en el cuartel general de UNTAG:
 - Un Jefe de Estado Mayor del Ejército del Aire (Teniente Coronel).
 - Un jefe superior del Ejército del Aire (Comandante).
 - Dos oficiales de enlace del Ejército del Aire (Capitán).

Cabe destacar que el Teniente Coronel Poblador ejerció el cargo de Jefe de Estado Mayor del Ejército en esta operación.

La operación concluyó, felizmente, con la independencia de Namibia el 21 de marzo de 1990.

UNAVEM (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola)

Esta misión nace íntimamente unida a UNTAG. La función que le asigna la Resolución 626 (1988) del Consejo de Seguridad consiste en supervisar la retirada de las tropas cubanas de Angola, que debería tener lugar a partir de enero de 1989.

En su primera fase España contribuyó con siete Oficiales del Ejército de Tierra.

La Resolución 697 (1991) amplió las misiones de esta operación, otorgándole nuevas tareas de verificación de los acuerdos de paz firmados en Lisboa en mayo de 1991, pasando a denominarse UNAVEM II.

UNAVEM II

En la actual fase de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola, el Secretario General ha solicitado a España el envío de 15 observadores militares, que es el número que está actualmente destacado en Angola desde julio de 1991.

ONUCA (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica)

Creado por la Resolución del Consejo de Seguridad 644 (1989) con la misión de verificar el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y los movimientos insurreccionales y verificar la no utilización del territorio de un Estado para agredir a otros Estados.

En sus diversas fases, un total de 96 Oficiales prestó sus servicios en ONUCA. En un primer momento, y hasta que tuvo lugar el desarme y desmovilización de la contra, el contingente militar de toda la operación estuvo al mando del General de División español don Agustín Quesada. Posteriormente, el mando del contingente militar lo ostentó el General de Brigada español don Víctor Suances y España mantuvo un contingente de treinta y dos observadores militares destacado en Centroamérica. Dicho contingente se encuentra en la actualidad asignado a ONUSAL.

El Consejo de Seguridad, en su Resolución 730, decidió terminar el mandato de ONUCA, con efectos de 17 de enero de 1992.

Aunque no se trata de OMP,s cabe mencionar las dos siguientes:

ONUEN (Misión de Observadores de las Naciones Unidas para la supervisión del proceso electoral en Nicaragua)

Esta misión, aunque relacionada con la anterior, no es técnicamente una OMP. Fue creada como resultado de la solicitud hecha por el Gobierno de Nicaragua para que las Naciones Unidas verificasen el proceso electoral en su país y su mandato no vino fijado por el Consejo de Seguridad, sino por el Secretario General de acuerdo con el Gobierno nicaragüense, aunque posteriormente la Asamblea General ratificó esta decisión. A petición de Naciones Unidas España envió seis observadores.

ONUVEH (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para la verificación de las elecciones en Haití)

Misión muy semejante a la anterior. Nace como consecuencia de la solicitud de la Presidenta del Gobierno provisional de la República de Haití, realizada el 9 de agosto de 1990, al Secretario General de Naciones Unidas de que por parte de la ONU se preste asistencia para garantizar el próximo proceso electoral. La Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el 10 de octubre de 1990 la creación de ONUVEH.

A petición del Secretario General, España envió seis observadores militares, de los que formaban parte del contingente de ONUCA, para realizar las misiones de asistencia, no propiamente militares, que le fueron asignadas.

ONUSAL (Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador)

Creada por Resolución 693 (1991) del Consejo de Seguridad con la misión de supervisar la aplicación de los acuerdos alcanzados por las partes en el conflicto de El Salvador.

El mando del contingente militar lo desempeñó el Coronel español don Ignacio Balbín en su primera etapa, en la que España participó asimismo con seis Oficiales de enlace militares más y ocho "police monitors", cuatro de ellos

pertenecientes a la Dirección de la Guardia Civil y otros cuatro a la Dirección General de la Policía Nacional.

Posteriormente, en su Resolución 729, el Consejo de Seguridad ha decidido ampliar el mandato de ONUSAL, para incluir la verificación de la aplicación del Acuerdo de Paz para El Salvador, firmado en México el 16 de enero del año en curso.

El contingente militar verifica la separación de fuerzas y el alto el fuego formal, que comenzó el 1 de febrero y durará nueve meses, durante los cuales se desmovilizará la guerrilla y comenzará la reducción de las fuerzas armadas, para lo cual se desplegarán 372 observadores. El General Suances ha sido nombrado Comandante de la División Militar de ONUSAL y Jefe de Observadores Militares.

El Gobierno español ha destacado, a este propósito, 100 Oficiales que se unen a los 32 destinados con anterioridad en ONUCA, así como a los seis Oficiales que se encontraban ya prestando sus servicios al contingente militar de ONUSAL, cuyo mando ostentaba el Coronel Balbín. El total de Oficiales destacados es, pues, de 138.

La División Policial de ONUSAL colabora estrechamente con la Policía salvadoreña y supervisa sus actividades con objeto de que sean de carácter profesional, objetivo e imparcial, hasta tanto la nueva Policía Nacional Civil, contemplada en los Acuerdos de México, esté desplegada en todo el país. La participación española se concreta en el envío de 60 hombres durante la primera fase que extiende entre el 10 de febrero y el 1 de marzo. Durante la segunda fase, a partir del 1 de marzo, se agregaron 49 hombres más. El objetivo es empezar a reducir los efectivos del contingente a partir de 1 de enero de 1993, coincidiendo con la reducción paralela de los propios de la Policía salvadoreña en su configuración actual.

Por otro lado, España colabora de un modo significativo en la formación de la nueva Policía Nacional Civil, por encargo de Naciones Unidas.

MINURSO (Misión de Naciones Unidas para el referéndum en el Sahara Occidental)

Creada por Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad, ha comenzado su despliegue en agosto de 1991.

España es uno de los países que más ha contribuido financieramente al plan de paz para

el Sahara Occidental. La aportación cuantitativa española se desglosa como sigue:

- Dos millones de dólares como contribución obligatoria.
- Cuatro millones de dólares como contribución voluntaria, destinados a cubrir los fondos del programa de repatriación de los refugiados previsto por la MINURSO.

Por otra parte, España ha colaborado de forma sustancial con los trabajos de la Comisión de Identificación, que juega un papel crucial para la configuración del censo electoral del referéndum de autodeterminación.

Finalmente se presta asistencia técnica, médica, documental y logística, así como política, a las tareas de la MINURSO.

UNPROFOR: Las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia, en las que España está presente con un contingente compuesto por más de 700 hombres, difiere de todas aquellas en las que hasta el momento hemos intervenido, tanto por la modalidad de la puesta a disposición de fuerzas armadas como por los propios objetivos de la misma. El contingente español toma parte en lo que ha venido a llamarse UNPROFOR ampliada o UNPROFOR para Bosnia-Herzegovina o también UNPROFOR II. Su mandato es de carácter esencialmente humanitario y consiste fundamentalmente en la protección de los convoyes de asistencia humanitaria a las poblaciones sitiadas de Bosnia-Herzegovina y

más concretamente en la zona de Herzegovina, situada en la carretera por Mostar a Sarajevo. Para cumplir esta misión, nuestro país, por primera vez, envía no observadores desarmados, sino una fuerza militar equipada y convenientemente armada, que podrá hacer uso de sus armas para el cumplimiento de su misión en legítima defensa propia o de los convoyes escoltados y conforme a las reglas de enfrentamiento de las Naciones Unidas.

No creo que deba terminar esta lista de actividades españolas en este campo sin añadir que muy posiblemente España va a tomar parte también en la operación llamada ONUMOZ, en Mozambique, a punto de ponerse en marcha, con algunos observadores militares y muy probablemente también con observadores policiales.

He querido de esta forma resumir lo que las operaciones de mantenimiento de la paz son hoy en día y la cooperación de España con la Organización Internacional en sus misiones de paz. No quiero, sin embargo, dejar de recordarles que, participando o no en estas misiones, cada uno de los españoles, cada uno de nosotros, contribuye de alguna forma a estas operaciones de mantenimiento de la paz soportando como contribuyentes la carga que la financiación obligatoria de las operaciones de mantenimiento de la paz corresponde a España, y que para 1993, sin contar los ingentes gastos de nuestra colaboración en UNPROFOR, ascenderá a la importante cantidad de 60 millones de dólares, esto es, 6.000 millones de pesetas.