

# México y las operaciones de paz de Naciones Unidas

SERGIO GONZÁLEZ GÁLVEZ

Embajador emérito de México. Escribe este texto a título estrictamente personal.

En el documento final de la cumbre mundial 2005, aprobado por *unanimidad* por los jefes de Estado que asistieron a la asamblea general de la ONU en Nueva York, el 24 de octubre de ese año, se señala como mandato para todos nuestros países, lo siguiente:

## Mantenimiento de la paz

“Reconociendo que la labor de mantenimiento de la paz que realizan las Naciones Unidas desempeña una función esencial para ayudar a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, encomiando la contribución de las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en este sentido, observando las mejoras que se han introducido en los últimos años en las operaciones de misiones integradas en situaciones complejas, y subrayando la necesidad de establecer operaciones que tengan capacidad suficiente para hacer frente a las hostilidades y cumplir sus mandatos con eficacia, instamos a que se sigan elaborando propuestas para aumentar la capacidad de despliegue rápido con el fin de reforzar las operaciones de mantenimiento de la paz en situaciones de crisis. Apoyamos la creación de capacidad operativa inicial como parte de una fuerza de policía permanente a fin de dotar de una capacidad de puesta en marcha del componente de policía de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas coherente, eficaz y adaptable a las necesidades y de prestar asistencia a las misiones actuales proporcionando asesoramiento y conocimientos especializados.

“Reconociendo la importante contribución a la paz y la seguridad que aportan las organizaciones regionales de conformidad con lo establecido en el capítulo VIII de la carta, y la importancia de forjar alianzas y arreglos previsibles entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y observando en particular, habida cuenta de las necesidades especiales de África, la importancia de contar con una unión africana sólida:

“Apoyamos –sigue diciendo la declaración– las iniciativas de la Unión Europea y otras entidades regionales para establecer capacidades tales como la de despliegue rápido y mecanismos de reserva y transitorios”, tema en el que México debe reivindicar su tradicional oposición a la creación de una fuerza interamericana de paz que necesariamente quedaría bajo el control de los países regionales con Fuerzas Armadas más fuertes, incluyendo Estados Unidos de América.

Una cosa es participar en operaciones *ad hoc* contra el narcotráfico y el crimen organizado, pero una fuerza de paz permanente, no conviene a nuestros intereses, por la manipulación que de la misma pudieran hacer algunos países.”

El documento señala lo siguiente, respecto a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad:

“Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apro-



piadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana.

“La comunidad internacional, por medio de las Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los capítulos VI y VIII de la carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. En este contexto, *estamos dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la carta, incluido su capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad.*”

### Comentario

Esa declaración obliga a todos los Estados miembros, México incluido, a cumplir con sus disposiciones que fueron libremente negociadas de buena fe, por representantes autorizados de los miembros de la ONU, sin que desde luego estemos frente a un documento obligatorio en estricto sentido del término, pero de una manera u otra es un mandato que debemos atender y, al respecto, me permito formular las siguientes consideraciones :

1. Si bien en la carta de las Naciones Unidas no existe una referencia específica a las operaciones de mantenimiento de la paz, en la práctica han adquirido un reconocimiento desde que fueron creadas, a través de la definición de principios que las deben regir en un documento presentado por el entonces secretario general de la ONU, Dag Hammarskjöld, y por el entonces presidente de la asamblea de 1952-53, Lester B. Pearson.

Los principios acordados en esa oportunidad, cuya vigencia debemos mantener, o en su defecto

negociar cambios, son los siguientes: a) el principio de tener que contar con el consentimiento de las partes en la disputa para establecer la operación; b) el principio del no uso de la fuerza, excepto en legítima defensa; c) el principio de que las contribuciones de contingentes deben ser sobre una base voluntaria y siempre de países pequeños o neutrales para integrar dicha operación; d) el principio de imparcialidad; e) el principio de que, invariablemente, el secretario general de las Naciones Unidas tendrá el control de las operaciones de mantenimiento de la paz, siguiendo el mandato del Consejo de Seguridad o en su defecto de la Asamblea General, ya que este órgano tiene responsabilidades residuales en cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, por cierto, el reconocer facultades a la Asamblea General de la ONU en temas de paz y seguridad ha sido una posición sostenida por México desde la creación de la ONU y que lamentablemente, a veces, nuestros representantes en recientes fechas parecen olvidar.

2. En documentos oficiales de Naciones Unidas, como por ejemplo el llamado “Review of United Nations Peacekeeping”, de 1990, se define una operación para el mantenimiento de la paz, en los términos siguientes:

“Es una operación que incluye personal militar, pero sin facultades coercitivas, que lleva a cabo las Naciones Unidas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en áreas de conflicto.

Esas operaciones son voluntarias y se llevan a cabo con base en el consentimiento y la cooperación de los países directamente involucrados y, aunque incluyen el uso de personal militar, deben cumplir con sus objetivos, no por el uso de la fuerza, en contraste con lo que se conoce como medidas coercitivas a que se refiere la carta de la ONU en sus artículos 41 y 42.”

Esta definición hace una clara distinción entre operaciones de paz y acciones coercitivas y se refiere al carácter no coercitivo de aquéllas, en las que se estipula el consentimiento de las partes involucradas y la necesaria cooperación, en contraste con las medidas coercitivas a que se refiere el artículo 42, que no requieren el consentimiento de las par-



tes y se ejecutan en forma obligatoria. En una definición que estimamos adecuada, hecha por la asociación de la Barra Americana de Abogados, entidad de gran prestigio no sólo en Estados Unidos, sino en Europa, América Latina y Asia, se define la acción coercitiva en la forma siguiente: "Acción coercitiva para la paz, se refiere a la utilización de tropas para mantener o restablecer, a veces sin el consentimiento de las partes, la paz o un acuerdo de cese del fuego e incluye el uso de tropas para evitar o detener una agresión" (American Bar Association, 1997).

### Antecedentes

La primera operación de mantenimiento de la paz se estableció en 1956, al crearse la fuerza de emergencia de las Naciones Unidas y cuyo objetivo fue frenar la invasión de Gran Bretaña y Francia a Egipto durante la llamada crisis del canal de Suez, la cual, sin duda, sirvió como modelo para muchas de las operaciones de paz que tuvieron lugar después.

La historia de las acciones de la ONU para mantener la paz en una forma u otra se inició desde 1945 cuando se creó la organización mundial y la primera iniciativa que contribuyó a una reflexión sobre los criterios más adecuados para el mantenimiento de la paz fue a través de la creación de un comité especial para los Balcanes, establecido en 1947, en respuesta a la guerra civil en Grecia. La siguiente operación conocida como la Organización de las Naciones Unidas para supervisar la paz (UNTSO), establecida en junio de 1948, para supervisar el conflicto árabe-israelí en Palestina y estaba integrada por un mediador de las Naciones Unidas y observadores militares y ha estado técnicamente activa desde su establecimiento, y todavía en 1998 informaba periódicamente sobre la situación en Medio Oriente y proporcionaba personal y apoyo a otras misiones de observadores de la ONU relacionadas con aspectos específicos de ella.

La tercera iniciativa, se estableció en el contexto del conflicto India-Pakistán, sobre Cashemira, cuando en 1948 el Consejo de Seguridad creó la Comisión de las Naciones Unidas para la India y

Pakistán, con la tarea de investigar la situación y ofrecer una influencia mediadora en el conflicto. Cuando se decretó un cese al fuego en septiembre de 1949, esa Comisión se retiró y los observadores militares se integraron a otro grupo, llamado Grupo de Observadores Militares en la India y Pakistán, que aún hoy supervisa el acuerdo de cese del fuego que, como se sabe, periódicamente es violado por ambas partes.

Si bien las comisiones descritas han sido esfuerzos en una misma dirección, la segunda operación de paz después de la de Egipto, y que sin duda contribuyó a definir el marco para las operaciones de paz, fue la operación en el Congo, establecida en 1960, tratando de calmar la situación en ese país, donde se había desatado una guerra civil dentro del proceso de descolonización, y aunque el mandato inicial simplemente señalaba la necesidad de que las tropas belgas se retiraran, en 1961 el Consejo de Seguridad revisó su mandato y creó una política de intervención más estructurada.

He considerado útil referirme a estos antecedentes que, sin duda, han influido en cómo deben operar las operaciones de paz de la ONU, sin olvidar que dentro de las acciones de una de ellas falleció en un accidente aéreo —algunos insisten en que fue derribado por tropas belgas— el secretario general de la ONU Dag Hammarskjöld, y en otra el conde Bernadotte de Suecia, mediador de la ONU, murió en el marco del conflicto de Medio Oriente, aparentemente por disparos israelíes y cuyo asistente, en el lugar de los hechos, era nada menos que nuestro premio Nobel de la paz Alfonso García Robles, en los primeros años que trabajó como funcionario internacional en la secretaría de la organización mundial.

### Situación actual

Cuando escuchamos voces que abogan por que México participe en operaciones de paz como una obligación en su calidad de Estado miembro de la ONU tenemos casi la certeza de que no conocen en detalle los antecedentes, las implicaciones y los vicios de la operación de dichos mecanismos, que se podrían resumir en la siguiente forma:



1. Los principios básicos que he mencionado y que fueron aprobados como el marco legal y político para las operaciones de paz en 1952, no han mantenido su plena vigencia hasta hoy, pues sabemos que las operaciones de mantenimiento de la paz incluyen no sólo contingentes de países pequeños y neutrales, como se señalaba en la decisión citada, sino significativos contingentes de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que además no se sujetan al mando de las tropas que deben ejercer el secretario general y sus representantes, conforme el mandato correspondiente, sino que mantienen sus tropas bajo su propio e independiente comando militar, lo que ha resultado, en la práctica, en serios conflictos en el cumplimiento de las resoluciones correspondientes, incluso provocando enfrentamientos entre los diferentes contingentes de la fuerza de paz.

2. Recientemente se han registrado otros problemas que han aquejado a estas operaciones, como acciones de los contingentes que no cumplen estrictamente con el mandato del Consejo de Seguridad, o reciben las instrucciones equivocadas como ocurrió, al parecer, en la operación de paz en el Congo, cuando el llamado Ejército de Liberación de El Señor emboscó en el parque nacional Garamba a un grupo de soldados guatemaltecos que, según un diario francés, había decidido capturar a un líder guerrillero, pero fueron encontrados decapitados un día después. Este ejemplo da una idea de los problemas de control que hay en las operaciones de paz.

Además del escándalo en la ONU por la corrupción descubierta en relación con la llamada operación de alimentos por petróleo en Irak, en la que están involucradas más de 2 mil compañías europeas y estadounidenses, así como un hijo de Kofi Annan –ex secretario general de la ONU– acaban de descubrirse acciones irregulares en la compra de equipo para las operaciones de paz en diferentes partes del mundo con un fraude de más de 300 millones de dólares, dentro de un programa que gasta 2 000 millones de dólares al año en alimentos, combustible y equipo para los 85 mil militares que forman parte de las 18 operaciones de paz que la ONU tiene en diferentes partes del mundo.

Quizás otro problema que debe mencionarse es el de los deficientes sistemas para instrumentar las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cómo actuar en relación con problemas específicos, lo cual fue patente en la operación de mantenimiento de la paz de la ONU en Costa de Marfil, donde llegó un momento en que los “casco azules” estuvieron prácticamente sitiados por las guerrillas en ese país, sin poder recibir instrucciones o ayuda del exterior, y casos similares ocurrieron en el Medio Oriente.

Sin embargo, la evolución de estos mecanismos para mantener o restablecer la paz ha ido perfeccionándose a través de los años. En 1988 las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU recibieron el premio Nobel de la paz y ahora, especialmente después de la recomendación de la cumbre mundial de 2005, tienen un nuevo perfil.

Sobre esta nueva base es que México debe expresar una opinión sobre su participación en futuras operaciones de paz.

He aquí los elementos fundamentales de las operaciones de paz en el 2009:

Ahora las operaciones de paz, pueden ser caracterizadas como multilaterales, multidimensionales y multinacionales y me explico:

La operación es multidimensional, ya que en el mayor número de operaciones se incluyen componentes militares, policía civil y equipos de apoyos civiles. El componente militar, que incluye fuerzas de mar, tierra y aire de diferentes Estados miembros, incluye tanto militares armados como no armados; los no armados son los que actúan como observadores militares y el componente militar es responsable de tareas como monitorear y verificar los ceses al fuego; las medidas de control de las partes en conflicto, el desarme, la desmovilización de combatientes; supervisar el retiro de fuerzas extranjeras si es que las hay y la compleja tarea de limpiar campos minados. Esencialmente, el componente militar sirve como apoyo a fin de mantener una situación segura en la cual pueda trabajar el componente civil.

El componente integrado por la policía civil se ha ido incrementando en las operaciones, desarrollando un papel importante en algún lado entre los actores militares y civiles. Operando bajo la au-



toridad del Consejo de Seguridad, los monitores de policía asisten en el mantenimiento de la seguridad y el orden públicos y su actividad incluye desde control de multitudes hasta el establecimiento y mantenimiento de un sistema judicial y el de mantener el orden y la paz; además, deben asesorar a las autoridades de policía locales en cuestiones administrativas y en temas vinculados a los derechos humanos.

Hay siempre un importante componente civil –algunas veces es más numeroso que el militar– que se puede dividir en dos grupos: el integrado por las organizaciones no gubernamentales que estén presentes con autorización de los Estados en conflicto y que, por ejemplo, incluye representantes del Alto Comisionado de la ONU sobre Refugiados, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Comité Internacional de la Cruz Roja, entre otras; el segundo grupo, reúne a los organismos no gubernamentales, nacionales o internacionales, además de un representante de la ONU para la misión, que también representa al secretario general.

El componente civil, puede subdividirse en los siguientes segmentos:

Un elemento político responsable de orientar el proceso de paz que incluye apoyar en la rehabilitación de las instituciones políticas del país; un elemento de policía que, como dijimos, sería responsable de mantener el orden público; un elemento electoral que debe monitorear y verificar todos los aspectos del proceso electoral y educar al público sobre dicho proceso; un elemento de protección de los derechos humanos que monitoree la situación de los derechos humanos, investigue casos de posibles violaciones y promueva la protección de estos derechos, y un elemento humanitario responsable para la entrega de ayuda humanitaria a la población.

Y, por último, el carácter multinacional de la operación de mantenimiento de la paz está en la participación de muchos Estados en su integración.

## Recomendaciones

La contribución de nuestro país a la creación de la

ONU y al fortalecimiento de la organización mundial en tareas vinculadas con el mantenimiento de la paz ha sido muy significativa, incluyendo desde luego nuestra contribución al financiamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz; además, nuestro apoyo a la ONU ha sido a través de iniciativas, la mayor parte de las cuales tuvieron éxito, como las famosas resoluciones “La paz a través de los hechos”, en las que establecíamos lo que considerábamos las condiciones necesarias para mantener la paz, que van mucho más allá de mantener a los ejércitos hostiles separados entre sí. Asimismo, lanzamos y logramos la aprobación de una resolución que fijaba como regla de conducta que cuando ocurre un conflicto lo primero que debe hacerse es detener el derramamiento de sangre en cualquier Estado que se encuentre el conflicto mismo, pues como sabemos, en el Consejo de Seguridad muchas veces los países amigos de uno de los contendientes retrasaban la adopción de resoluciones hasta que las tropas amigas se posicionaban adecuadamente.

Nuestra contribución al proceso de descolonización del mundo fue real e impactante, como se sabe, fue uno de los procesos que cambiaron la fisonomía geopolítica del mundo, y en esa lucha México siempre estuvo a la vanguardia.

No puedo dejar de mencionar los esfuerzos constantes de México en temas relacionados con el desarme, que van desde la creación de la primera zona poblada desnuclearizada en el mundo hasta la presentación de iniciativas que culminaron en la aprobación de tratados para avanzar en la difícil tarea de lograr estrictos controles de armamentos, y las importantes iniciativas para restablecer la paz en Centroamérica, a través del Grupo Contadora y la negociación que llevamos a cabo en forma conjunta con la ONU para que se firmara la paz en El Salvador, que culminó en los acuerdos de Chapultepec, así como un exitoso esfuerzo similar llevado a cabo con Guatemala.

Por lo tanto, no coincidimos con que México *necesita* contribuir con tropas a las operaciones de paz para demostrar su apoyo a la ONU, y la insistencia de muchos países desarrollados de que lo hagamos es porque ellos quieren dejar a sus tropas



liberadas de ese compromiso y dedicarse a fortalecer fuerzas regionales, como la OTAN, a las que quieren dar tareas en Medio Oriente y África fuera del contexto de la ONU, y encargar a países en desarrollo las operaciones de paz, tomando en cuenta que de cualquier manera las decisiones se tomarán en el Consejo de Seguridad, donde los tres miembros permanentes occidentales (Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia) tienen control con su derecho de veto.

Por otra parte, si tomamos en cuenta los defectos de cómo funcionan las operaciones de paz en estos momentos, quizás algo que México debería señalar, como condición para *considerar* nuestra participación a futuro, es el requisito de que se respeten los principios adoptados en 1952 o se negocien nuevos parámetros y, si lo logramos, a través de una resolución apoyada por un buen número de países miembros, nuestro país podría considerar comprometer *eventuales*, repito, *eventuales* contribuciones a operaciones de mantenimiento de la paz que nosotros juzgaremos fundamentales de contingentes no armados, integrados por zapadores, enfermeras, médicos y asesores electorales, tomando en cuenta que en cualquier circunstancia debemos asumir que debe haber un equipo armado para proteger a los elementos mexicanos en la fuerza de paz.

Debemos considerar la orientación de los conflictos armados en el siglo XXI; la excepción es la confrontación militar entre dos Estados soberanos, más bien, la corriente es lo que se conoce como conflictos internos en un Estado, de inspiración religiosa o étnica, que ahora entran dentro del concepto de la “obligación de proteger” y que fincan esa “obligación” en la ONU, sobre todo cuando ocurre un genocidio, una “limpieza étnica” que el gobierno territorial no puede frenar.

La anterior reflexión sugiere que si México decide participar en operaciones de mantenimiento de la paz, lo más factible es que tendría que participar

en operaciones con fines humanitarios, posiblemente en África que es donde más se presentan estos problemas.

Por último, recomiendo que la cancillería mexicana, en consulta con nuestras Fuerzas Armadas, establezca un reducido grupo de estudio para analizar más en detalle aspectos de una posible participación y, en forma muy especial, las implicaciones financieras.

Aunque quizá ya se hizo, los integrantes de ese grupo de estudio podrían establecer contacto con el Departamento de Naciones Unidas sobre Operaciones de Paz (DPKO), que estableció una unidad de entrenamiento en 1993 para promover un mayor conocimiento de cómo deben actuar las operaciones de paz y que cuenta ya con un manual de entrenamiento para este tipo de operaciones, un curso para observadores militares de Naciones Unidas y un curso para policías civiles. En su defecto, podríamos buscar contactos para aprender más de países con experiencia en la materia y que sean neutrales en su actuación internacional, como por ejemplo Irlanda, a través de su escuela de entrenamiento de Naciones Unidas, cuya misión es enseñar los principios y la práctica de las operaciones de paz y donde se han entrenado oficiales de más de 20 países, o alguno de los países nórdicos como Suecia, o el famoso Centro de Entrenamiento para Operaciones de Paz establecido en Austria desde 1987.

Por último, el elemento más importante a considerar para decidir si podemos o debemos participar en operaciones de mantenimiento de la paz está vinculado directamente con las responsabilidades constitucionales de nuestras Fuerzas Armadas en la preservación de la seguridad interna del país, que incluye, en estos momentos, su participación como elemento coadyuvante en la lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado.

