

ROL DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

POR CHRISTIAN G. SOMMER*

I. Introducción

La búsqueda de mecanismos para la solución de los conflictos que se producen entre los Estados Miembros de las organizaciones Internacionales y que pudieran menoscabar la paz y seguridad regional e internacionales, son algunos de los principales propósitos de estas Organizaciones. Una de las organizaciones internacionales que más ha participado en dar respuesta a estos propósitos ha sido la Organización de Naciones Unidas (ONU). A lo largo de su historia, las Naciones Unidas han tenido que enfrentarse a nuevas y siempre cambiantes amenazas a la paz y la seguridad internacionales. A pesar de sus esfuerzos, los fundadores de las Naciones Unidas no pudieron prever toda la magnitud y la complejidad de los problemas que surgieron con la evolución del sistema internacional a lo largo de más de 60 años de funcionamiento de la Organización. En la actualidad, los mandatos que dimanan de los principales órganos competentes van desde la facilitación de buenos oficios a la prevención operativa y el mantenimiento, la consolidación y la imposición de la paz en todas las regiones del planeta.

Mantener la paz y seguridad internacionales es uno de los propósitos a que alude el art. 1.1 de la Carta. A su vez, en su art. 33 de la misma, se estipula que los Estados Miembros deberán resolver sus controversias por medios pacíficos.¹ Pero cuando estas controversias no puedan ser resueltas por acuerdos

*Abogado y Doctor en Derecho (UNC). Profesor titular de Derecho Internacional Público y Director de la Sala de Derecho Internacional Público de la Facultad de Derecho y

entre los sujetos involucrados, se activan diversos mecanismos institucionales en el marco de la Carta. Estos mecanismos se encuentran regulados principalmente en los Capítulos VI y VII de la Carta, dedicando a los medios pacíficos de solución de controversias y la aplicación de “medidas” por parte de la Organización.

II. El sistema de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales

Buena parte de las decisiones de la ONU sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tienen como marco de aplicación diversas resoluciones de la Asamblea General de la ONU, tales como la célebre Res. 2625 de 1970 sobre “*Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y la cooperación de los Estados de conformidad con la Carta*”, la Res. 43/51 de 1988 sobre “*prevención y eliminación de controversias y situaciones que pueden amenazar la paz y la seguridad internacionales*”, o la Res. 46/59 de 1991 sobre “*determinación de los hechos por la ONU en la esfera del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*”.

En lo que respecta al Capítulo VI, la Carta prevé la actuación de diversos órganos del sistema de la Organización, por los cuales se procura garantizar la paz y seguridad internacionales.

En un marco más representativo, la Carta en su artículo 11, autoriza a la Asamblea General a considerar los principios generales de la cooperación y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, pudiendo hacer recomendaciones al Consejo de Seguridad sobre las situaciones que se determinen como una amenaza o quebrantamiento de esos principios. En forma excepcional, ante la parálisis en la actuación del Consejo de Seguridad (principalmente por razones políticas), la Asamblea General podrá intervenir para decidir sobre situaciones que ponen en riesgo la paz y seguridad internacionales. Por medio de la Res. 377 A (V) de 1950, denominada también como la resolución “Unión pro Paz”, la Asamblea General dispuso que, si el Consejo de Seguridad no podía cumplir con su responsabilidad primordial, por desacuerdo entre sus Miembros (permanentes), la Asamblea General analizaría el asunto en forma

Ciencias Sociales de la Universidad Católica de Córdoba. Miembro de la Asociación Argentina de Derecho Internacional.

¹Cf. DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Decimocuarta Edición. Edit. Tecnos. Madrid. 2007. pág. 223

inmediata, efectuando la adopción de medidas que considere prudentes para paliar la situación de peligro o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales. Esta "potestad" de la Asamblea General, se ha usado escasamente, principalmente en los conflictos de la Guerra de Corea (1950), la crisis de Afganistán (1979) o en Libia (1986).

Con funciones concurrentes con la Asamblea General, el Capítulo VI de la Carta, estipula que el Consejo de Seguridad desempeña un rol primordial en la búsqueda de la solución de controversias internacionales que alteren la paz y seguridad internacionales, a tenor de los artículos 33 y 34 de la Carta. El art. 33 de la Carta, insta a los sujetos intervinientes en un conflicto que ponga en riesgo la paz y seguridad internacionales a la búsqueda de la solución de los conflictos por medios pacíficos (mediación, conciliación, arbitraje, litigio ante la CIJ entre otros), ya sea que se encuentren establecidos en el ámbito de la Organización o de otros organismos internacionales.

El organismo podrá investigar toda situación o controversia susceptible de producir un quebrantamiento de la paz (art. 34). También la Asamblea General podrá elevar un caso ante el Consejo de Seguridad, a fin que éste se aboque al estudio del caso (art. 11.3) al igual que idéntica potestad la puede ejercer el Secretario General de la Organización (art. 99). Además, los Estados Miembros de la Organización (art. 35.1) e incluso aquellos que no lo fueran (art. 35.2) pueden llevar el caso ante el Consejo de Seguridad. En caso que el Consejo de Seguridad no se avocara a la situación llevada ante la Organización por los Estados Miembros o no, podría elevarse supletoriamente ante la Asamblea General o el Secretario General para su estudio.²

Las funciones del Consejo de Seguridad en el Capítulo VI, consisten en efectuar "recomendaciones" a las partes en conflicto, instándolas a que utilicen los medios pacíficos a su alcance. En caso que la situación en cuestión analizada por el Consejo se agrave o no se apliquen aquellas recomendaciones que el Consejo pudiere dar a las partes, el organismo internacional podrá dar inicio al procedimiento previsto en el Cap. VII de la Carta.³

Es importante remarcar que en las actuaciones dictadas en el marco de los Capítulos VI y VII, los Miembros del Consejo de Seguridad que intervengan en una controversia se encuentre bajo análisis del órgano, se deberán abstener de votar sobre las decisiones que el pleno resuelva (art. 27.3 de la Carta). Sin embargo, en la práctica esa disposición ha tenido excepciones, en particular

² *Idem.* Pág. 224

³ Distintos casos han dado lugar a esta práctica. Res. 826 (1993) sobre el asunto del Personal Diplomático en Irán, Res. 1040 (1996) sobre el asunto en Angola, Res. 1226 (1999) sobre el conflicto entre Etiopía y Eritrea.

por parte de los Miembros Permanentes del Consejo, en donde han intervenido siendo a su vez parte en la controversia (Res. 731/92).⁴

Como ya se mencionara, otro de los órganos de la ONU destinado a garantizar la permanencia de la paz y seguridad internacionales, corresponde al Secretario General de la Organización. El Secretario General de la ONU está autorizado para atender en aquellas cuestiones que puedan poner en peligro o que amenacen la paz y seguridad internacionales, atribución que dimana del art. 99 de la Carta, cuando autoriza al Secretario General a elevar al Consejo de Seguridad, aquellas cuestiones o controversias aludidas.

Estas funciones del Secretario General, a partir de la década de los '90, tienen como marco la llamada "*Diplomacia Preventiva*"⁵ y refieren al rol en procura llevar soluciones posibles a los Estados Miembros en conflicto (art. 98). Este rol tiene su base en la propuesta de "*Agenda para la Paz*" (1992)⁶ que elaborara el ex Secretario General Boutros Boutros-Ghali.

Entre sus funciones se encuentran actividades específicas del Secretario General como las "*medidas de alerta rápida*" que permiten establecer y dar respuestas acordes a situaciones que amenazan la paz y seguridad internacionales.

Por último, debemos mencionar a la Corte Internacional de Justicia como el órgano jurisdiccional al cual las partes en una controversia podrán acudir para encontrar una solución pacífica sus controversias. También el Consejo de Seguridad, dentro de sus funciones de recomendación del Capítulo VI, podrá indicar a las partes, la utilización del Tribunal Internacional como uno de los mecanismos apropiados para la solución de sus controversias (art. 36.1).

Según la Carta de la ONU, le corresponde al Consejo de Seguridad la función primordial de la seguridad colectiva del sistema internacional (Capítulo VII). El art. 39 de la Carta autoriza al Consejo de Seguridad a tomar, en caso de amenaza, ruptura de la paz y seguridad internacionales o de actos de agresión⁷, todas las medidas previstas en el art. 41 y 42 de la Carta, consideradas

⁴ CS. Res. 731 (1992). Por el atentado terrorista a un avión de la Empresa Pan Am sobre la ciudad de Lockerbie (Escocia), EE.UU, Gran Bretaña y Francia, participaron probando la resolución que reclamaba a Libia la extradición de los ciudadanos libios implicados en el atentado.

⁵ Como *diplomacia preventiva* se entiende las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan.

⁶ Res. 47/120 (1002)

⁷ La agresión es uno de los delitos con más discrepancia en cuanto a su encuadre jurídico objetivo. De hecho, al aprobarse el Estatuto de la Corte Penal Internacional que prevé a

como mecanismos tendientes a impedir o aplicar medidas por aquellos actos contrarios a los principios y propósitos de la Carta de la ONU.

Con respecto al Capítulo VII, el art. 39 de la Carta establece que:

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Esta norma está sustentada sobre las mismas bases de los art. 1.1 y 2.3 de la Carta, dando inicio al denominado “Sistema de Seguridad Colectiva” de la Organización.

El funcionamiento de Capítulo VII de la Carta establece una serie de etapas por los cuales el Consejo de Seguridad tratará un determinado caso de quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales. La primera de ellas es determinar si la situación que se trae a su consideración o que él asume directamente, constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Así, el Consejo de Seguridad “calificará” la situación, previa información sobre la controversia, solicitando a las Partes, en su caso, toda la información sobre el conflicto.⁸

Esta potestad de calificar o de regular determinadas situaciones no debe estar en disconformidad con el resto del articulado de la Carta, ya que de lo contrario se estarían materializando disposiciones jurídicas calificadas como “*ultra vires*”. Este conflicto surgió por la aprobación de las Res. 1422 (2002) y 1487 (2003) en donde el Consejo de Seguridad utilizó sus facultades del Cap. VII, sin que se hayan establecido situaciones concretas que pudieran ser calificadas por el organismo como amenazas a la paz y seguridad internacionales y en donde se estableció la inmunidad de las fuerzas militares que participaban

este delito internacional entre sus tipos penales, éste fue dejado en suspenso hasta que una conferencia especial resuelva sobre su contenido e interpretación (prevista para 2010). Sin embargo, la Asamblea General aprobó por mayoría en 1974, la Res. 3314 por la que calificaba a la agresión como la forma más “grave y peligrosa” del empleo ilícito de la fuerza armada”, aunque se expresaba que no comprendían este concepto la “agresión económica u de otro tipo político” u otros actos reconocidos por el derecho internacional como la legítima defensa o el uso de la fuerza para garantizar el derecho de autodeterminación de los pueblos. Es importante remarcar también que, en casos de agresión, sólo el Consejo de Seguridad puede decidir aplicar medidas coercitivas al el Estado agresor, estando vedado esa potestad a la Asamblea General o al Secretario General, quienes solo pueden “exhortar” al Consejo de Seguridad a que tome medidas. (Cf. CIJ. *Recueil* 1962, Pág. 163. Asunto “*Opinión consultiva sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas*”).

⁸ Este punto suele ser considerado polémico y planea divergencias sobre las potestades discrecionales del Consejo de Seguridad al momento de enmarcar un caso dentro del art. 39 de la Carta. En particular si se pretende calificar a un acto denunciado como “agresión”.

de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ante un posible requerimiento de la Corte Penal Internacional.⁹

En caso que la situación en estudio implicara un incumplimiento de las recomendaciones efectuadas en el marco del Capítulo VI o un estado de amenaza¹⁰ o quebrantamiento de la paz¹¹ y seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad podrá realizar nuevas recomendaciones o aplicar las medidas previstas en los art. 41 y 42 de la Carta. Como medidas en el marco del Capítulo VII, se entienden aquellas “medidas de presión, recomendadas o decididas por el Consejo de Seguridad, dirigidas contra un actor internacional con la finalidad de impulsarle u obligarle a cumplir las decisiones previamente adoptadas para restablecer la paz y la seguridad internacionales”.¹²

Al igual que lo establecido en el Capítulo VI sobre la posibilidad que el Consejo de Seguridad recomiende utilizar un mecanismo de solución de controversias en particular (Vg. llevar un caso de controversias ante la Corte Internacional de Justicia), igual potestad posee el Consejo de Seguridad cuando, en el caso de quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales, en donde se hayan cometidos delitos tipificados en el Estatuto de la Corte Penal Internacional podrá, (en el marco del Capítulo VII), remitir el caso de violaciones de derechos humanos y derecho internacional humanitario, al Fiscal de la Corte para su investigación (art. 13.b del Estatuto).¹³ También el Consejo de Seguridad podrá suspender temporalmente toda investigación que el Fiscal de la Corte Penal Internacional esté realizando, en tanto el caso sea calificado de amenaza a la paz y seguridad internacionales (art. 16 del Estatuto).

Las medidas para hacer efectivas las disposiciones del Consejo de Seguridad, se pueden categorizar en dos tipos: a) *Medidas que no implican el uso de la fuerza armada* y b) *Medidas que implican el uso de la fuerza armada*.

Respecto de las primeras, se consideran aquellas destinadas a producir efectos que posibiliten el efectivo cumplimiento de las decisiones del Consejo

⁹ Cf. SOMMER, Christian G. “Los acuerdos bilaterales de Inmunidad y el art. 98 de la Corte Penal Internacional”. *La Corte Penal Internacional. Salvaguarda(s) y Revisión del Estatuto de Roma*. Pontificia Universidad Javeriana. Bogotá- Colombia. 2009.

¹⁰ El término amenaza puede implicar un sin número de situaciones, por lo que el Consejo de Seguridad suele considerar en la práctica, aquellas que se consideren actuales y graves.

¹¹ Este término suele ser más utilizado en las resoluciones del Consejo. Así fue definida la Res. 502 (1982) en el asunto del Conflicto de Malvinas.

¹² Cf. DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Decimocuarta Edición. Edit. Tecnos. Madrid. 2007. Pág. 234.

¹³ Por la Resolución 1593 (2005) el Consejo de Seguridad elevó a la Fiscalía de la Corte, el asunto sobre la situación en Darfur (Sudán).

de Seguridad, autorizando a los Estados miembros de la Organización a que ejerzan acciones u omisiones que tiendan a forzar el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad. Como ejemplos de estas medidas podemos mencionar la aplicación de medidas económicas, embargos o interrupción del comercio de bienes y servicios, la interrupción del abastecimiento o comercio de armas, suspensión de las comunicaciones entre el Estado infractor y los demás miembros de la comunidad internacional que así lo establezcan, entre otros casos.¹⁴

Para garantizar el cumplimiento de las decisiones del Consejo de Seguridad, el organismo ha generado un mecanismo de seguimiento denominado “*Comité de Sanciones*” el que se encuentra enmarcado por el art. 28 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad. Este Consejo se compone de todos los Estados Miembros del Consejo de Seguridad, permanentes y no permanentes.¹⁵ Las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad en el marco del art. 41, son de cumplimiento obligatorio de todos los Miembros de la Organización, desde su entrada en vigor, acorde lo dispuesto por el art. 49 de la Carta.

Entre algunos de los casos en que el Comité intervino, podemos mencionar los de Irak-Kuwait (Res. 724/91), el de la Ex Yugoslavia (Res. 748/92), el de Kosovo (Res. 1.160/98), la situación humanitaria en Timor Oriental (Res. 1.264/99), la situación en Costa de Marfil (Res. 1.464/2003), la situación en Darfur- Sudán- (Res. 1.556/2005) y más recientemente la de Corea del Norte por las pruebas misilísticas (Res. 1874/2009).

En caso que se haya producido un quebrantamiento de la paz, antes que el Consejo de Seguridad se aboque al caso, el art. 40 de La Carta autoriza al Consejo de Seguridad, si se produjera un agravamiento de la situación, dictar “*medidas provisionales*”, tendientes a suspender las hostilidades bélicas o establecer “*zonas neutrales*” que serán en muchos casos supervisadas por fuerzas al mando de Naciones Unidas.

Respecto a las medidas que implican el uso de la fuerza armada, cabe recordar que el art. 42 de la Carta sostiene:

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria

¹⁴ CS. Resolución 661 (1990). Medidas de restricciones económicas y comerciales contra Irak, por violar una resolución previa (Res. 660) que exhortaba a restablecer la soberanía territorial del Estado de Kuwait.

¹⁵ Cf. DIEZ DE VELASCO, Manuel. *Las Organizaciones Internacionales*. Decimocuarta Edición. Edit. Tecnos. Madrid. 2007. Pág. 236

para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Sin embargo, para hacer efectivo lo dispuesto por el art. 42, la Carta establece en su art. 43 y subsiguientes, que el Consejo de Seguridad posee la facultad de firmar acuerdos con Estados Miembros de la ONU para que éstos pongan a su disposición de la Organización Internacional sus fuerzas armadas. Sin embargo en la práctica estos convenios nunca se han celebrado por lo que el art. 42 y 43 de la Carta han sido de imposible aplicación, tal como están formulados.¹⁶ En forma supletoria, se ha autorizado a los Estados Miembros el uso de la fuerza armada sin que se celebren expresamente estos convenios. Para materializar las disposiciones del Capítulo VII, el Consejo de Seguridad contempla dos tipos de mecanismos: a) Las coaliciones multinacionales o regionales de ejércitos para casos de uso directo de la fuerza armada: Conflictos de Irak (1990 y 2002),¹⁷ Somalia (1992)¹⁸ o de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*Peace-Keeping Operations*). La facultad para que el Consejo de Seguridad pudiera actuar sin aplicar el art. 43, podría encontrarse en el artículo 106 de la Carta, cuya norma transitoria, habilitaría al Consejo a ejercer la autorización de la fuerza armada, por los poderes implícitos de aplicar “todas las medidas necesarias”, del aludido artículo transitorio de la Carta.¹⁹

Este último mecanismo de seguridad colectiva plantea debates sobre los alcances de las responsabilidades por violaciones del derecho humanitario y de derechos humanos de fuerzas armadas en el contexto de conflictos bajo las disposiciones del Consejo de Seguridad y en particular, los conflictos suscitados en el marco de las normas de cooperación entre la Corte Penal Internacional y los Estados intervinientes bajo mandato de Naciones Unidas.

En el ámbito regional, el sistema interamericano también posee una importante trayectoria en la búsqueda de mecanismos para garantizar la paz y seguridad regional.

La Carta de la Organización de Estados Americanos prescribe entre sus propósitos, el afianzar la paz y seguridad del continente (art. 2.a) y asegurar

¹⁶ *Idem.* pág. 238

¹⁷ Por las características de los hechos a los cuales están destinados, éstas se diferencian sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por no implicar la necesidad de autorización por parte del Estado en donde se realizan las acciones de uso de la fuerza.

¹⁸ CS. Resolución 794 (1992).

¹⁹ Cf. CARDONA LLORENS, Jorge. “La aplicación de medidas que implican el uso de la fuerza armada por el Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus decisiones”. *Revista Española de Derecho Internacional*. 1995. Pág. 19

la solución pacífica de las controversias (art. 2.c). En forma en particular, el Capítulo V de la Carta (art. 24 a 27) regula lo atinente a la solución pacífica de las controversias y en el Capítulo VI (art. 28 y 29) lo referente a la Seguridad Colectiva en el Continente.

Los órganos principales de la Organización que poseen potestad para tratar los asuntos sobre conflictos entre los Estados Miembros o situaciones de amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad regional, son el Consejo Permanente y la Asamblea General (art. 84 a 87).

En forma supletoria a la Carta, los Estados han previsto el Protocolo de Cartagena de Indias (1985) en el que se establecen mecanismos como los Buenos Oficios, mediación, investigación de los hechos, y conciliación, por los cuales se ha autoriza al Secretario General de la Organización (art. 116) a elevar sus observaciones al Consejo Permanente o a la Asamblea General de la OEA, sobre aquellas situaciones que pueden suponer una amenaza a la paz y seguridad regional.

El sistema interamericano cuenta, desde 1947, con un mecanismo particular sobre defensa colectiva, denominado Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).²⁰ Este Tratado, cuyo objeto principal es regular las acciones frente a actos de agresión en que sus Estados Partes puedan verse afectados, regula también aspectos generales en caso de amenaza a la paz y seguridad en el continente. El Tratado sostiene:

“Las altas partes contratantes convienen en que un ataque por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, sería considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia cada una de las partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque”.

Como consecuencia de la bipolaridad de la Guerra Fría y el uso de otros instrumentos internacionales para la solución de las controversias (Consejo de Seguridad de la ONU), no siempre fue utilizado para dar respuestas, en parte por las posiciones de las potencias de la región. Esto motivo que la Asamblea General de la OEA decidiera, (en su período ordinario de sesiones celebrado en abril de 1973), iniciar un proceso de *“examen, análisis y evaluación críticos de*

²⁰ El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, adoptado por la Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada en Río de Janeiro, Brasil en 1947, responde al concepto de solidaridad continental para adoptar medidas de legítima defensa u otras medidas colectivas para la defensa común y el mantenimiento de la paz y de la seguridad. En este marco, el TIAR promueve la solución pacífica de la controversia planteada en su artículo 2 y el Órgano de Consulta puede actuar con tal fin según lo dispuesto por el artículo 7. El TIAR ha sido aplicado en diecinueve oportunidades, aunque en otras oportunidades como el caso de Malvinas de 1982, no se hizo uso de éste.

la concepción, instrumentos, estructura y funcionamiento del Sistema Interamericano,” (AG/Res. 127) creando para tal efecto la Comisión Especial para Estudiar el Sistema Interamericano y Proponer Medidas para su Reestructuración (CEESI). Ese proceso incluyó la revisión del TIAR y culminó en el año 1975 con el Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, adoptado por la Conferencia de Plenipotenciarios celebrada en San José de Costa Rica en este año. El protocolo de Reformas fue ratificado por siete de los veintidós Estados parte en él, por lo cual no ha llegado a entrar en vigor.

Otro mecanismo en la búsqueda de soluciones en caso de amenazas o quebrantamiento de la paz y seguridad regional, es el denominado “Grupo de Río”. El Grupo es un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado el 18 de diciembre 1986 mediante la Declaración de Río de Janeiro.²¹ Entre sus objetivos se enuncian:

- a) Propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan la región;
- b) Impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas.

En la actualidad, el Grupo de Río, no sólo se encarga de generar diálogos y consensos entre las partes en un conflicto, sino que ha ampliado sus trabajos en áreas como fortalecimiento de la democracia, medio ambiente y desarrollo sostenible, cooperación internacional y prevención y atención de desastres naturales fortalecimiento del multilateralismo, entre otros. El G-Río es manejado por una Secretaría Pro-Tempore (SPT), cuya gestión corresponde, cada año, al país sede de la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Dicho país integra, junto con el que fungió el año anterior como SPT y el que la ejercerá el año siguiente, la Troika del Grupo de Río.

Por otra parte, la función que realizan los órganos regionales es de vital importancia en relación a las acciones de coordinación en el marco del Cap. VIII de la Carta de ONU. El art. 52 de la Carta establece que:

1. Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.

²¹ Suscrita por Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. El grupo fue creado como reemplazante de las actividades del Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) y el Grupo de Apoyo a Contadora (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay).

2. Los Miembros de las Naciones Unidas que sean partes en dichos acuerdos o que constituyan dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad.

3. El Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales, procediendo, bien a iniciativa de los Estados interesados, bien a instancia del Consejo de Seguridad.

4. Este Artículo no afecta en manera alguna la aplicación de los Artículos 34 y 35.

Existen discrepancias en cuando y en qué forma se realizan esos procesos de cooperación. Por una parte, la Carta de la ONU asigna al Consejo de Seguridad el carácter de órgano prioritario para entender sobre amenazas o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales (art. 24). A su vez, muchos de los Estados Miembros de la Organización, conforman Organizaciones regionales en donde se prescriben los potestades prioritarias de asumir la responsabilidad de gestionar todo lo relativo al mantenimiento de la paz y seguridad de los Estados Miembros de la Región, más allá de lo prescripto por el art. 53 de la Carta de la ONU que subordina estas actuaciones a la labor del Consejo de Seguridad, si se tomaran medidas coercitivas contra un Estado infractor. En caso de aplicar otras medidas de carácter no coercitivo, se entiende que sólo basta la comunicación respectiva al Consejo de Seguridad.²² En diversas ocasiones los Estados Miembros de Organizaciones regionales, han tratado los temas de paz y seguridad regional prioritariamente en sus senos regionales, desplazando temporariamente la intervención de la ONU (Guatemala 1954, Cuba 1960, República Dominicana 1965, Ecuador/Colombia 2008).

En diversas oportunidades el Consejo de Seguridad ha utilizado a los Organismos regionales para la aplicación de medidas coercitiva: En 1992 y 1993 en la ex Yugoslavia (Res. 787 y 816) para garantizar el embargo ordenado por el Consejo de Seguridad se autorizó a miembros de la OTAN aplicar las medidas ordenadas y para usar la fuerza armada a través del IFOR y el SFOR luego (Res. 1031) en 1995 y (Res. 1.088) en 1996. También se aplicaron iguales autorizaciones en 1999 (Res 1.244) para el conflicto en Kosovo.

²² Cf. REMIRO BROTONS, Antonio y otros. *Derecho Internacional*. Capítulo XXXIV. Edit. MacGraw-Hill. Madrid, 1997. Pág. 968

III. Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Aunque el término “Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP)”²³ no se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, el segundo Secretario General de la ONU, encontró una forma de definirlo dentro del marco de la Carta, sosteniendo que el mantenimiento de la paz entra en el “Capítulo VI y medio” de la Carta, en algún punto entre los métodos tradicionales para resolver disputas pacíficamente (señalados en el Capítulo VI), y las acciones de mayor fuerza y menos basadas en el consentimiento (contenidas en el Capítulo VII).

A través de los años, el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ha evolucionado para cumplir con las demandas que presentan los diferentes conflictos y un escenario político mundial cambiante.

Nacidas en un momento en el cual las rivalidades de la Guerra Fría paralizaban constantemente al Consejo de Seguridad, las metas del mantenimiento de la paz estaban limitadas inicialmente a mantener el cese al fuego y estabilizar situaciones en el terreno, dando un apoyo crucial a los esfuerzos políticos para resolver el conflicto por medios pacíficos. Aquellas misiones estaban compuestas por observadores militares y tropas ligeramente armadas con funciones de vigilancia, información y principalmente construcción de confianza.

Sobre su constitución y autorización, se ha discutido sobre si corresponde exclusivamente al Consejo de Seguridad o supletoriamente a la Asamblea General en razón de la Res. 377. La Corte Internacional de Justicia se ha explayado sobre el tema, al considerar que, en caso que la autorización implique el uso de la fuerza, esa competencia sólo le es competente al Consejo de Seguridad.²⁴

Desde las primeras misiones a posteriori de la Segunda Guerra Mundial hasta la actualidad, la Organización a coordinado diversas Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las que se podrían dividir en tres generaciones.

²³ Por *mantenimiento de la paz (peace-keeping)* se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevención de conflictos y establecimiento de la paz.

²⁴ CIJ. *Recueil* 1962. Asunto “*Opinión Consultiva sobre Ciertos Gastos de Naciones Unidas*”.

III.1 Las OMP de Primera Generación

El Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) en 1948²⁵ y el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP) de 1949 fueron las primeras misiones de relevancia desplegadas por las Naciones Unidas. Ambas misiones, ejemplifican el tipo de misiones de observación y vigilancia, compuestas por fuerzas que alcanzan unos cuantos cientos de personas.

Las OMP iniciadas con los procesos de descolonización, tuvieron como objetivo la neutralización de los conflictos emergentes de luchas de liberación o autodeterminación.

Por su parte, la primera operación de mantenimiento de paz armada fue la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I) desplegada en 1956 para responder a la crisis de Suez. La Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), iniciada en 1960, fue la primera misión de gran escala, con un contingente de casi 20,000 soldados durante su momento más activo. Esta misión también puso de manifiesto los riesgos implicados al intentar estabilizar una región devastada por la guerra. 250 miembros de la ONU perdieron la vida mientras prestaban servicio en esa importante misión.

En los años sesentas y setentas, las Naciones Unidas establecieron misiones de corto plazo en Nueva Guinea, Yemen y la República Dominicana, e iniciaron despliegues de larga duración en Chipre (UNFICYP) y el Medio Oriente (UNEF II, FNUOS y FPNUL).

En 1988 se establecen las Misiones de Buenos Oficios de ONU en Afganistán y Paquistán (UNGOMAP) y la Misión de Verificación de ONU en Angola (UNAVEN I), entre otras. Ese mismo año, el personal de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas fue condecorado con el Premio Nobel de Paz.

En esa época, se producen cambios en la concepción tradicional de soberanía de los Estados, donde los principios de no intervención se transforman, dando inicio al principio de “deber de injerencia humanitaria” o “intervención (armada) humanitaria”.²⁶

²⁵ A poco de declararse la creación del Estado de Israel en territorio Palestino, la ONU envió un Mediador para el conflicto. El asesinato del Mediador (Conde Bernardotte) y su asistente por parte de un grupo de terroristas judíos, dio origen a la Opinión Consultiva de la CIJ sobre “Reparación de los daños sufridos al Servicio de las Naciones Unidas” Recueil 1949, en la que se reconoció la subjetividad internacional de la ONU.

²⁶ Esta postura tuvo una fuerte legitimidad por muchos Estados Occidentales, en razón de lo que también se denominó un “Deber de Responsabilidad de Proteger” a los ciudada-

III.2 OMP de Segunda Generación

Al terminar la Guerra Fría, se incrementó el número de misiones de mantenimiento de paz. El Consejo de Seguridad, con un nuevo consenso y un propósito común, autorizó un total de 20 operaciones entre 1989 y 1994, incrementando el personal de mantenimiento de la paz de 11.000 a 75.000.²⁷

Algunas de las misiones fueron desplegadas para ayudar a implementar acuerdos de paz finalizados los conflictos –en países como Angola, Mozambique, Namibia (UNTAG) en 1989, El Salvador (ONUSAL) y Guatemala (ONUCA) en 1989 para dar cumplimiento a los Acuerdos de Esquipulas y Camboya (UNTAC) en 1992– y para ayudar a los países a estabilizarse, reorganizarse, elegir nuevos gobiernos y construir instituciones democráticas.

En 1992, el Secretario General de la ONU, pone en funcionamiento el “Programa de Paz”, por el cual se redefinen las prioridades de las OMP.

Se establecieron misiones en situaciones donde los conflictos no cesaron y en áreas como la antigua Yugoslavia (UNPROFOR I) en 1992, Somalia (ONUSOM II) en 1993 y Rwanda, donde se produjeron graves conflictos étnicos que llevaron a graves violaciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Estas tres operaciones de alta visibilidad perfil fueron criticadas cuando el personal de mantenimiento de la paz se enfrentó a situaciones donde las partes beligerantes no se apegaron a los acuerdos de paz, o donde el personal no fue provisto de recursos adecuados o apoyo político. Conforme aumentaron las bajas civiles y continuaron las hostilidades, la reputación del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se desplomó, siendo acusada la Organización de abandonar las “zonas seguras” de refugiados, dando motivo a las masacres como la de Srebrenica - Bosnia (1995) y el retiro de las fuerzas de ONU de Rwanda que llevó al Genocidio de 1994.

nos de Estados en donde sus derechos humanos son violados sistemáticamente. Si un Estado no podía o no accionaba para proteger a sus ciudadanos (Estados fallidos), entonces es derecho (más que deber) de la Comunidad Internacional, el intervenir a fin de proteger a esos ciudadanos. Este principio fue justificado legalmente bajo la interpretación que la violación sistemática y masiva de derechos humanos dentro de un Estado y, en particular la falta de asistencia humanitaria, pueda calificarse como una *amenaza a la seguridad internacional*, sea por los riesgos de internalización del conflicto, por las consecuencias en los posibles flujos de refugiados en países vecinos, a llevado al Consejo de Seguridad a considerar la aplicación de medidas en el marco del Cap. VII. (Bosnia y Herzegovina [Res. 758 y 771 de 1992, Res. 836 y 859 de 1993 entre otras], Somalia [Res. 794 de 1992] en donde se autorizó la aplicación de “todos los medios necesarios” para garantizar las operaciones de asistencia humanitaria). Cf. REMIRO BROTONS, Antonio. “No Intervención versus Injerencia Humanitaria y Principio Democrático”. *Anuario Argentino de Derecho Internacional*. Vol. VII (1996-1997). Córdoba. 1997.

²⁷ ONU. Informe Oficial del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. New York 1995.

Estos retrocesos a comienzo de la década de los noventa, llevaron al Consejo de Seguridad a limitar el número de nuevas misiones de mantenimiento de paz durante los años siguientes. La Organización también comenzó un proceso de autoanálisis. Mientras tanto, el personal de mantenimiento de paz de la ONU continuaba sus operaciones de largo plazo en el Medio Oriente, Asia y Chipre (UNFICYP). El Consejo también autorizó operaciones de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNPROFOR II), Haití (UNMIH) en 1996, Guatemala y Angola. En esta etapa de las OMP se incorporan operaciones más complejas, en donde ya no sólo participan en actividades de control del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sino que se incorporan misiones de apoyo civiles y técnicas (capacitación de policías, de justicia transicional, entre otras acciones multifuncionales).²⁸ También se producen modificaciones sobre el Programa de Paz, estableciéndose un “*Suplemento*” en 1995 donde el Secretario General estableció tres prioridades: a) necesaria distinción entre los mandos de la OMP y el control sobre la gestión, b) principio sobre unidad de mando en el terreno de control de las OMP y c) la necesidad de que la OMP tengan una “fuerza de reacción rápida”.²⁹

III.3 OMP de Tercera Generación

Con una mejor comprensión de los límites y del potencial del mantenimiento de paz de la ONU, a partir de 1999 se le pidió a las Naciones Unidas llevar a cabo tareas aún más complejas. La ONU sirvió como Administrador de los territorios de Kosovo en la ex Yugoslavia y Timor Oriental (hoy Timor Leste), que estaba en proceso de adquirir su independencia de Indonesia y más recientemente ejerció tareas de asistencia humanitaria en Irak (2003).³⁰

²⁸ *La conceptualización de consolidación de la paz después de los conflictos*, señala que para que las actividades de establecimiento y mantenimiento de la paz tengan verdadero éxito, deben comprender intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendentes a consolidar la paz y crear sensación de confianza y bienestar en la población. En el marco de los acuerdos encaminados a poner fin a conflictos civiles, esas actividades pueden abarcar el desarme de las partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, el retorno de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación internacional 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.

²⁹ Cf. REMIRO BROTONS, Antonio y otros. *Derecho Internacional*. Capítulo XXXIV. Edit. MacGraw-Hill. Madrid, 1997. pag. 962-3.

³⁰ En esa oportunidad fue asesinado el Representante especial, Sergio Vieira de Melo.

Surgen así las “Operaciones de estabilización”, como una nueva modalidad de OMP de tercera Generación, cumpliendo una doble función. Por una parte, proteger y sostener a más nuevas autoridades del “protectorado internacional” y por otra parte, contribuir a la estabilización militar y política del área administrada.

En estas situaciones, la ONU fue ampliamente percibida como la única organización con la credibilidad e imparcialidad mundialmente reconocida para llevar a cabo la tarea.

A lo largo de la siguiente década, el Consejo de Seguridad estableció OMP en países africanos como la República Democrática del Congo, Sierra Leona, Liberia, Burundi, Costa de Marfil, Sudán (en el sur del país y en Darfur), Eritrea/Etiopía, Chad y la República Centroafricana.

Como parte los errores cometidos en la gestión de OMP en los noventa, el Secretario General Kofi Annan, nombró un grupo especial para elevar propuestas que permitan superar los obstáculos en las OMP. El resultado fue el *Informe del Milenio (A/54/2000)* también conocido como el “*Informe Brahimi*” llamado así por Lakhdar Brahimi, el Presidente del Grupo sobre las Operaciones de Paz, en donde se pidió un compromiso político renovado por parte de los Estados miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero. El Grupo observó que, a fin de ser eficaces, las fuerzas de las Naciones Unidas deben ser dotadas de los recursos y equipos adecuados para llevar a cabo sus mandatos. El informe pidió una mayor dotación de personal y reglas más precisas contra quienes se nieguen a cumplir los compromisos adquiridos mediante acuerdos de paz o que traten de quebrantarlos por medio de la violencia.

Estas estrategias fueron recientemente reformadas por la “*Doctrina Capstone*”³¹ referidas a la orientación estratégica y táctica de las OMP en el terreno.

Por otra parte, se acentuaron políticas para efectivizar una mayor participación e involucramiento de mujeres en las OMP. En base a la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad, se promueve una mayor participación femenina en los niveles de decisión, más representantes y enviadas especiales del Secretario General a las misiones, y mayor personal femenino en OMP.

³¹ (2008) ONU. *Department of Peacekeeping Operations*. Esta nueva posición, constituye una guía y recomendaciones sobre la administración y gestión de la OMP hasta 2010, en donde serán analizadas nuevamente. Se pretende generar una nueva implementación en la OMP, donde se resalta la necesidad de un composición y coordinación de componentes militares, policiales y civiles trabajando juntos, entre otros puntos centrales. Ver: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

Finalmente, una reforma sustantiva orientada al ámbito de la Conducta y Disciplina, está referida a denuncias e investigaciones por abuso y explotación sexual por parte de personal del mantenimiento de la paz. El Secretario General Ban Ki-moon, declaró la política de tolerancia cero contra cualquier violación a los lineamientos de las Naciones Unidas, entre los cuales se destacan, la prohibición al personal de Naciones Unidas de tener relaciones sexuales con niños menores de 18 años y con personas que ejerzan la prostitución.³² Además, el ex Representante Permanente de Jordania, el Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, diseñó una estrategia para comprometer a los países que aportan contingentes al sistema de las Naciones Unidas, a adoptar normas de conducta y disciplina para el personal de OMP. En 2008, la Asamblea General aprobó una estrategia amplia para apoyar las víctimas de abuso y explotación sexual por parte del personal de las Naciones Unidas.

IV. Reflexiones finales

Los mecanismos creados en el ámbito de Naciones Unidas para el fortalecimiento de la paz y seguridad internacionales, han posibilitado con la implementación de las OMP que se eviten o se mitiguen sustancialmente muchos de los conflictos que se han sucedido en los últimos setenta años en el mundo. Aun con sus debilidades diplomáticas y operacionales, las OMP se proyectan al siglo XXI como un punto de apoyo de las Naciones Unidas en procurar una seguridad colectiva que posibiliten una mejor utilización de los instrumentos de sustentación de la paz y seguridad internacionales, frente a los reiterados eventos de actos unilaterales de potencias militares en imponer sus posturas en conflictos regionales.

³² Discurso del Secretario General del 20 de junio de 2008. Reunión Especial del Consejo de Seguridad sobre el tema "Mujeres, Paz y Seguridad". New York.

