

La contribución de América Latina a la construcción teórica de las operaciones de mantenimiento de la paz

Latin american contribution to the theoretical construction of peacekeeping operations

Pablo Antonio Fernández Sánchez¹
Universidad de Sevilla (España)

Recibido: 30-03-14

Aprobado: 15-04-14

Resumen

América Latina ha sido una zona geográfica que ha recibido poca atención por parte de la comunidad internacional. Ni ha sido suficientemente rica como para participar como actor global ni tan pobre como para requerir esfuerzos adicionales por parte de la ONU y otras Organizaciones Internacionales. Ha sido, pues, desde este punto de vista, una olvidada.

Sin embargo, en el marco de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la experiencia llevada a cabo durante los grandes conflictos que asolaron Centro América durante los años 80 y 90 y la crisis permanente de algunos Estados, permitió una participación activa de la ONU que dio lugar a novedades que fueron ensayadas en esta zona del mundo y exportadas luego a otras, tras comprobar sus éxitos.

¹ (pafernandez@us.es) Pablo Antonio Fernández Sánchez es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Sevilla, Titular de la Cátedra Jean Monnet de la Unión Europea y Profesor de la Escuela Diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores de España. Igualmente es Miembro del Instituto Hispano-Luso Americano de Derecho Internacional. Ha sido Profesor Visitante en numerosas universidades extranjeras, entre ellas, Cornell University, New York (EEUU), Northwestern University, Chicago (EEUU), Universidad Católica de Perú, Universidad Autónoma de México, el Instituto Universitario Europeo (Italia), Universidad de Coimbra (Portugal), Humboldt Universität de Berlín (Alemania), Universidad de Reggio Calabria (Italia), Universidad de Messina (Italia), Universidad La Sapienza di Roma (Italia), Universidad de Salerno (Italia), Universidad de Cagliari (Italia), etc. Sus áreas de investigación se relacionan con la paz y seguridad internacionales, con los derechos humanos y con el medio ambiente.

En este sentido, fue la región del mundo donde el Secretario General se ensayó como órgano político en una operación de mantenimiento de la paz. Fue América Central donde por primera vez, la ONU estableció un despliegue militar simultáneo en varios Estados. Fue en El Salvador donde por primera vez hubo una vigilancia activa de los derechos humanos por funcionarios internacionales, o fue en Guatemala donde la Asamblea General asume la dirección política de una operación de mantenimiento de la paz como operación de consolidación multidimensional de la paz. En este trabajo se analizan estas cuestiones, con una dimensión histórica pero, sobre todo, con una dimensión jurídico-política de futuro.

Palabras-clave: América Latina, Naciones Unidas, Operaciones de mantenimiento de la paz

Abstract

Latin America has been a geographical area that has received little attention from the international community. Neither has been rich enough to participate as a global actor and so poor as to require additional efforts by the UN and other International Organizations. It was, therefore, from this point of view, a forgotten.

However, under Operations Peacekeeping framework, the experience carried out during major conflicts that ravaged Central America during the 80s and 90s and the permanent crisis of some states allowed active participation of UN led to developments that were tested in this part of the world and then exported to others, so check their successes.

In this sense, it was the region where the Secretary General was tested as a political organ maintenance of peace. It was Central America where for the first time, the UN established a simultaneous military deployment in several states. It was in El Salvador where for the first time there was an active monitoring of human rights by international officials, or was in Guatemala where the General Assembly assumed the political leadership of an operation of peacekeeping as operation of multidimensional peacebuilding. This paper discusses these issues with a historical dimension, but above all, with a future legal and political dimension.

Key-words: Latin America, United Nations, Peacekeeping Operations

Introducción

América Latina apenas tuvo participación activa en las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas por Naciones Unidas hasta finales de los años 80 del pasado siglo. Es verdad que, como Estados Miembro de la

ONU, ya contribuían en su financiación, en la proporción establecida por la Asamblea General. Sin embargo, su participación operativa se inicia a finales de los años ochenta.

Esto, en sí mismo, no muestra desinterés. En todo caso, no menos desinterés que otros Estados que, como España, tampoco contribuían a los despliegues militares. Parecía que la paz y seguridad internacionales era cosa de los Estados Miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Hubo tres circunstancias que, en mi opinión, modificaron esa realidad. Sin establecer un orden, dichas circunstancias fueron la presencia de un peruano en la Secretaría General de la ONU (Pérez de Cuéllar), el final de la Guerra Fría que animó a la utilización de los mecanismos previstos en la Carta de Naciones Unidas y a la necesidad de desplegar contingentes de Naciones Unidas en Centro América, con realidades diferentes de las existentes hasta la fecha.

A partir de este momento, se iniciaba en la ONU un nuevo tiempo para las operaciones de mantenimiento de la paz y América Latina quiso estar presente en estos dispositivos. Ahora, aceptaba la presencia de cascos azules e incluso experimentaba con situaciones que nunca antes se habían ensayado. Por ejemplo, fue en Centro América donde por primera vez se desplegaron fuerzas de Naciones Unidas en varios Estados simultáneamente, en una única operación; fue en El Salvador, donde se daba un conflicto estrictamente interno entre grupos insurgentes (FMLN y otros) contra el gobierno y donde no había implicaciones internacionales de tipo clásica; o, por último, fue en Guatemala, con un conflicto similar a El Salvador, donde la Asamblea General tomaba las riendas de una operación de consolidación multidimensional de la paz.

Esta importante contribución práctica no ha sido suficientemente reconocida, con todo lo que, con posterioridad, supone a la construcción teórica de las operaciones de mantenimiento de la paz, no sólo en el ámbito de las Naciones Unidas, sino en el ámbito de la OSCE, la UE, la OUA, incluso de la OTAN.

El objetivo de las próximas páginas es, pues, examinar los hechos para explicar por qué las operaciones de mantenimiento de la paz, en la actualidad, son un reflejo de las que se ensayaron en América Latina.

La implicación directa del Secretario General de la ONU en el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz

Un Golpe de Estado fue llevado a cabo en septiembre de 1963 contra el Presidente Juan Bosch en la República Dominicana. Tras año y medio en el poder, las nuevas autoridades militares tuvieron un contragolpe, auspiciado por un grupo de oficiales jóvenes que propugnaban el regreso del Presidente Bosch. Entre tanto se había fraguado una nueva Constitución y se había sustituido por la antigua.

Un partido político, acusado de comunista, el Partido Republicano Dominicano, apoyó la recuperación del poder del Presidente depuesto, con la anuencia de Estados Unidos². La situación casi desembocó en una guerra civil³. Aparentemente, a efectos jurídico-internacionales, el tema no dejaba de ser un mero asunto interno⁴. Sin embargo, la idea de que la vida de los extranjeros residentes en Santo Domingo peligraba⁵, sirvió de excusa para que los Estados Unidos intervinieran. Se dio orden de intervenir⁶ bajo la excusa de proteger a sus nacionales⁷, aunque esta excusa resulta difícilmente justificable en estas circunstancias⁸. En mayo de 1965, 22.000 soldados norteamericanos formaban el contingente apostado en la República Dominicana, lo que suponía casi la mitad de los soldados norteamericanos destacados en aquellos momentos en Vietnam⁹.

Al margen de la diplomacia multilateral, especialmente de la OEA que no es objeto de interés en esta reflexión, la Unión Soviética, el día 1 de mayo de 1965¹⁰, solicitó una reunión urgente del Consejo de Seguridad, exactamente para que estudiara la intervención de los Estados Unidos en la República Dominicana. La mayoría de los Miembros de citado Consejo de Seguridad criticaron abiertamente la presencia norteamericana en la República Dominicana¹¹.

Jordania, Malasia y Costa de Marfil, entonces Miembros no Permanentes del Consejo de Seguridad, propusieron el 14 de mayo de 1965 un proyecto de Resolución para que el Secretario General de la ONU enviara a un Representante suyo a la República Dominicana e informara de los hechos, a lo que el propio Consejo de Seguridad se adhirió sin oposición alguna¹².

Como puede observarse, el Secretario General ganaba en prestigio político, lo que le hacía asumir competencias no expresamente atribuidas en la Carta de las Naciones Unidas en aquellos artículos que expresan las mismas¹³.

² Estados Unidos, "The Department of State Bulletin", vol. LII, n.º 1353, May 31, 1965, p. 871.

³ Leonard C. Meeker, *The Dominican Situation in the Perspective of International Law*, en Estados Unidos, "The Department of State Bulletin", vol. LIII, n.º 1358, July 5, 1965, p. 61.

⁴ René-Jean Dupuy, *Les États-Unis, l'O.E.A. et l'O.N.U. à Saint-Domingo*, en Francia, "Annuaire Français de Droit International", 1965, p. 84.

⁵ Estados Unidos, "The Department of State Bulletin", vol. LII, n.º 1353, May 31, 1965, p. 877.

⁶ *Statement by President Johnson*, April 28, 1965, en Estados Unidos, "Senate Commission on Foreign Relations", 89th Cong., 1st Sess., Background Information Relating to the Dominican Republic (Comm. Print, 1974, p. 51).

⁷ Para un análisis de la intervención norteamericana véase Daniel I. Papermaster, *A case study of the Effect of International Law on Foreign Policy Decisionmaking: the United States Intervention in the Dominican Republic in 1965*, en Estados Unidos, "Texas International Law Journal", vol. 24, n.º 3, 1989, pp. 463-497.

⁸ Raul Leoni, *View from Caracas*, en Estados Unidos, "Foreign Affairs", vol. 43, n.º 4, 1965, p. 642.

⁹ Abraham F. Lowenthal, *The Dominican intervention*, en Harvard University Press, 1972, Cambridge, Mass. EEUU, 1972, p. 112.

¹⁰ Doc. S/6316.

¹¹ Charles Rousseau, *Chroniques des Faits Internationaux*, en Francia, "Revue Générale de Droit International", n.º 4, 1965, pp. 1131-1132.

¹² Resolución del Consejo de Seguridad 203 (1965) de 14 de mayo.

¹³ Véanse los artículos 98 y 99 de la Carta de Naciones Unidas.

El Secretario General de la ONU, pues, asumía una función en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz que nunca antes había tenido. Es verdad que el Secretario General tiene actualmente competencias expresamente generadas de la práctica de Naciones Unidas para llevar el control ejecutivo de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero en 1965 era la primera vez que se le atribuyó, de forma expresa, un mandato de tanto nivel político.

El Secretario General envió al General I. J. Rikhye como Consejero Militar a Santo Domingo, asistido por otros observadores militares de nacionalidad brasileña, canadiense y ecuatoriana.

En su informe al Consejo de Seguridad de 15 de mayo de 1965¹⁴, el Secretario General indicó que había nombrado un Representante Personal suyo en la Republica Dominicana.

Mientras tanto la OEA acusaba a las Naciones Unidas de interferir en sus esfuerzos de pacificación con el envío del Representante del Secretario General, pidiendo que se abstuviera de cualquier acción que interfiriera en sus acciones diplomáticas¹⁵.

Finalmente, el 21 de mayo de 1965 las dos partes en el conflicto llegaron al acuerdo de cese el fuego¹⁶. El papel del Representante del Secretario General sería el clásico en una operación de mantenimiento de la paz, es decir, observar e informar de la situación pero no investigar los incidentes o las eventuales rupturas del cese el fuego.

La mejoría de la situación permitió que el Representante del Secretario General fuera desarrollando una labor diplomático-política a pesar de las violaciones de Derechos Humanos y el deterioro de la situación económica, por lo que se requería una importante ayuda financiera externa¹⁷.

Los recursos necesarios empezaron a llegar a partir de agosto de 1965. Héctor García Godoy tomó posesión como Presidente Provisional el día 3 de septiembre de 1965, y con él comenzó un proceso de normalización. Las elecciones estarían previstas para el 1 de junio de 1966. El nuevo gobierno dominicano acordó inmediatamente con la OEA la retirada de las fuerzas interamericanas del país. El equipo de observadores de las Naciones Unidas era mucho más popular en la isla que los de la OEA. El clamor popular era “Naciones Unidas sí, OEA no”¹⁸. El propio Prof. Dupuy ha resumido el caso dominicano como una intervención norteamericana, cubierta por la OEA y censurada por las Naciones Unidas¹⁹.

¹⁴ Doc. S/6358.

¹⁵ Doc S/6370.

¹⁶ Doc. S/6371/Add.1.

¹⁷ Doc. S/6530.

¹⁸ Jerome Slater, *The Limits of Legitimization in International Organizations: the Organization of American States and the Dominican Crisis*, en Estados Unidos, “International Organization”, vol. 2e3, nº. 1, 1969, p. 63 y nota 46.

¹⁹ René-Jean Dupuy, *Op. cit.*, p. 72.

El Ministro de Asuntos Exteriores de la República Dominicana envió una carta al Secretario General²⁰ solicitando la retirada de la Misión de la ONU de la República Dominicana, dado que ya se habían cumplido los objetivos de su presencia en el país.

El 22 de octubre de 1966 se hizo efectiva esta retirada, de la que fue puntualmente informado el Consejo de Seguridad²¹.

Esta Misión de la ONU en la República Dominicana fue descrita por el propio Secretario General en su informe anual sobre la actividad de la Organización de 1965²² como una “Nueva Misión de las Naciones Unidas en la categoría del mantenimiento de la paz”, reconociendo que la presencia de su Representante había sido esencial en los acuerdos de cese de las hostilidades de mayo de 1965, así como un factor de moderación en todo el complejo proceso de normalización.

A pesar del nombre de la Operación, Representante de Secretario General en la República Dominicana, su función, su estructura, su mandato constitucional y las fuentes jurídicas de las que derivó la hacen incluirla entre las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz.

La única novedad fue el importante protagonismo del Secretario General de la ONU, que después de 1965 se iría incrementando considerablemente en otras. Por tanto, esta novedad ha supuesto también un acicate a la construcción teórica de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

El despliegue simultáneo de contingentes militares de la ONU en varios Estados

Los años 70 y 80 del pasado siglo fueron años de enfrentamiento ideológico, como consecuencia de la más despiadada situación de la guerra fría. Mientras la Unión Soviética seguía apoyando los procesos revolucionarios suscitados en los Estados donde las brechas económicas entre ricos y pobres eran más acusadas, Estados Unidos apoyaban a los gobiernos corruptos, personalistas e involucionistas que mejor defendían sus posiciones ideológicas o económicas.

Uno de esos Gobiernos era el de Nicaragua, férreamente dirigido por Anastasio Somoza, amparado por los Estados Unidos. El movimiento revolucionario era el Frente Sandinista de Liberación Nacional, un grupo insurgente creado para luchar contra el Gobierno y fuertemente apoyado por Cuba y sus aliados prosoviéticos²³.

²⁰ Doc. S/7551.

²¹ Doc. S/7552.

²² Doc. S/A/6001/Add.1.

²³ Para una visión más completa de esta lucha, véase, C. Julio López, y Otros, *La caída del somocismo y la lucha sandinista en Nicaragua*, Editorial Universitaria Centroamericana, Managua, 1979.

El 22 de agosto de 1978, el Frente Sandinista, bajo el mando de Edén Pastora, el llamado Comandante Cero, asalta el Palacio Nacional y toma como rehenes a dos mil personas, entre ellas casi todo el Congreso de Diputados, ministros, familiares de Somoza, etc.²⁴. Esto fuerza la negociación y el Gobierno se ve profundamente debilitado.

El 19 de julio de 1979, finalmente, el Frente Sandinista toma el poder y derroca a Somoza. La comunidad internacional, en general, incluyendo a Estados Unidos, aplaude el derrocamiento de Somoza²⁵. La Unión Soviética, por supuesto estaba encantada con esta nueva piedra en el zapato americano²⁶.

Mientras gobernó Jimmy Carter en Estados Unidos, el nuevo Gobierno nicaragüense, aun siendo sandinista, fue respetado y ayudado. Incluso su Presidente, Daniel Ortega, fue recibido en la Casa Blanca. Sin embargo, a partir de enero de 1981, con un nuevo inquilino en la presidencia norteamericana, Ronald Reagan, la política norteamericana hacia Nicaragua va a dar un giro de 360°.

Estados Unidos empezó a armar a la vieja guardia somocista. Los reagrupa en Honduras y los entrena militarmente para tratar de derrocar o desestabilizar al régimen sandinista²⁷.

Simultáneamente, dentro de Nicaragua se producían discrepancias entre los propios sandinistas (incluso Edén Pastora, el Comandante Cero, tuvo fuertes discusiones con sus correligionarios) que junto a las protestas de los indígenas provocaron un proceso electoral. Estas elecciones, celebradas el 4 de noviembre de 1984, fueron ganadas por Daniel Ortega, lo que le hizo obtener credibilidad y legitimidad, pero ello no supuso una modificación de la política de los Estados Unidos en relación a Nicaragua²⁸. Ni siquiera la Iglesia Católica confió en los sandinistas²⁹.

En este contexto, no hay que olvidar que toda la región centroamericana se encontraba inmersa, de una u otra forma, en el conflicto nicaragüense. Honduras y Costa Rica protegían a los contrarrevolucionarios, que operaban desde sus propios territorios, contra intereses nicaragüenses. Guatemala y El Salvador

²⁴ Julio Suñol, *Insurrección en Nicaragua – la historia no contada* -, Editorial Costa Rica, San José de Costa Rica, 1982, especialmente p. 61.

²⁵ Jaime Morales Carazo, *¡Mejor que Somoza, cualquier cosa!. Revolución nicaragüense y sandinismo: la otra cara de la moneda*, Compañía Editorial Constitucional, S.A. de C.V., México, 1986, p. 174.

²⁶ Richard E. Feinberg, *Centroamérica: el punto de vista de Moscú*, CIDE, México, 1982, pp. 376 y ss.

²⁷ Sam Dillon, *Comandos, the CIA and Nicaragua's Contra Rebels*, Henry Holt and Company, New York, 1991, p. 90.

²⁸ Alan Benjamin, *Nicaragua, dynamics of an unfinished revolution*, Walnut Publishing Co., Inc. San Francisco, 1989, p. 49.

²⁹ El recién nombrado Cardenal de Managua, Miguel Obando Bravo, hizo ostensible su oposición, dando su primera misa, como Cardenal, en Miami, en junio de 1985, ante la plana mayor de los contrarrevolucionarios. Para una panorámica de las relaciones Iglesia y la Nicaragua sandinista, véase Michael Dodson, & Laura Nuzzi O'Shaughnessy, *Nicaragua's other revolution – Religious Faith and Political Struggle*, The University of North Carolina Press, USA, 1990.

vivían sus particulares procesos revolucionarios, con apoyos puntuales al Gobierno nicaragüense, frente al hostigamiento de sus respectivos Gobiernos. Panamá era beligerante frente al Gobierno sandinista. Esta implicación, directa o indirecta, además del flujo de refugiados y desplazados por toda la región, puso en marcha una batería de contactos diplomáticos, sobre todo en el área latinoamericana.

Se formó el Grupo Contadora³⁰, se reunió al Buró del Movimiento de Países No Alineados en Managua en enero de 1983, y esto fue el comienzo del fin del conflicto, en el que había implicaciones tan complejas. Por supuesto que el camino fue muy difícil. La oposición sistemática de algunos de los implicados, así como de los Estados Unidos, impidió una pronta resolución de la situación.

En 1986 se iba a producir un hecho definitivo para animar al desbloqueo de la situación. Nicaragua había demandado a los Estados Unidos ante la Corte Internacional de Justicia por su apoyo a los contrarrevolucionarios contra el Gobierno de Nicaragua. La Corte, en una memorable sentencia de 27 de junio de 1986³¹, hace responsable a los Estados Unidos de entrenar, armar, financiar y abastecer a las fuerzas de la contra, alentando, apoyando y ayudando en la ejecución de actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua, utilizando, incluso, el uso de la fuerza contra territorio nicaragüense³².

Esto iba a suponer un antes y un después del conflicto. Nicaragua, ante un nuevo proceso electoral, solicitó la observación electoral por parte de Naciones Unidas. Era la primera vez que se iba a producir una fiscalización por parte de la ONU de un proceso electoral en el contexto de un Estado soberano. Fue, pues, una novedad que luego se ha ido repitiendo sistemáticamente. La verificación electoral tuvo lugar en el proceso que se abre en agosto de 1989.

Luego vendría la desmovilización, el desarme y el establecimiento de las condiciones que lograra una estabilidad política para toda la región centroamericana. Por ello, el Secretario General de la ONU propone el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz que se desplegara en toda la zona subcontinental de Centro América. Y así lo acepta el Consejo de Seguridad³³.

Así nace ONUCA, la operación de mantenimiento de la paz de la ONU en Centro América. Sus grandes novedades fueron varias. Unas relevantes para la reflexión que pretendo y otras no³⁴. Entre las relevantes, hay que señalar que era

³⁰ Formado por México, Venezuela, Panamá y Colombia.

³¹ *Case Concerning the Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicaragua V. United States of America)*, Judgment of 27 June 1986.

³² Un análisis completo de los aspectos más relevantes de la citada sentencia puede encontrarse en R. St. J. Macdonald, *The Nicaraguan Case: New answers to old questions?*, en Canadá, "Canadian Yearbook of International Law", vol. XXIV, 1986, pp. 127-160.

³³ Resolución 644 (1989) de 7 de noviembre.

³⁴ Novedades relevantes fueron que supuso la primera operación que se realizaba en la parte continental americana y que fue la primera en la que hubo una participación muy activa por parte de países como España, República Federal de Alemania, etc

la primera vez que se establecía una operación que entrañaba un conglomerado de oficinas y unidades militares y administrativas distribuidas en cinco Estados diferentes. También hay que señalar como novedad relevante que era la primera vez que Naciones Unidas establecía una operación de estas características donde no estaban involucrados combatientes extranjeros³⁵. Es verdad que se estaba desarrollando de forma simultánea una operación entre Afganistán y Pakistán, y que incluso la de Palestina podría considerarse como un despliegue múltiple, pero no tenían las mismas características que el despliegue Centroamericano, con un Cuartel General en Tegucigalpa y unidades móviles por todo el territorio de los Estados centroamericanos.

A partir de estas novedades, que han supuesto una importante contribución a la construcción teórica de las operaciones de mantenimiento de la paz, todo fue mucho más fácil. Entre otras razones porque el 25 de febrero de 1990 se asiste a la derrota electoral del Frente Sandinista, en unas elecciones libres y democráticas, certificadas por Naciones Unidas. El comienzo del fin ha llegado. ONUCA se terminaría satisfactoriamente el 16 de enero de 1992³⁶.

Desde entonces, la ONU ha establecido otras operaciones en varios Estados y han respondido a características similares, lo que ha contribuido a mantener, construir y consolidar la paz y seguridad internacionales.

El despliegue de contingentes militares, policiales y civiles de la ONU en el estricto marco de un conflicto interno, con responsabilidades en la vigilancia activa de Derechos Humanos

En El Salvador, a finales de los años setenta del siglo veinte, como consecuencia de una insurrección militar inicialmente de izquierdas³⁷, se impulsaron proyectos de reforma agraria y de nacionalización de la Banca y el Comercio Exterior que provocaron los mayores conflictos políticos que se recuerdan en el país. Ello indujo a una represión armada durante los primeros años de la década de los ochenta.

Se empezaron a constituir grupos insurgentes, grupos de presión y grupos sociales que apoyaban una respuesta política a esa represión. Se formó la llamada Coordinadora Revolucionaria de Masas, integrada por universidades, sindicatos, movimientos sociales, grupos populares, incluso asociaciones empresariales, etc. Su primera Declaración se produjo el 18 de abril de 1980³⁸. Hasta la Iglesia Católica

³⁵ Francisco Orrego Vicuña, *Nuevas modalidades para el restablecimiento de la paz y seguridad en el derecho internacional: el Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica*, en "Estudios Internacionales", n.º 93, enero-marzo, 1991, p. 12.

³⁶ Resolución 730(1992) de 16 de enero.

³⁷ El capitán Mena Sandoval fue uno de sus inspiradores. Para entender esta situación, véase Francisco Emilio Mena Sandoval, *Del ejército nacional al ejército guerrillero*, Ed. Arco Iris, El Salvador, 1990, especialmente, p. 14.

³⁸ Véase Primera Declaración del Frente Democrático Revolucionario (FDR), de 18 de abril de

apoyó esta Declaración. De hecho el Arzobispo de San Salvador, Óscar Romero, terminó asesinado mientras daba misa en su catedral el 24 de marzo de 1980³⁹, así como otros activistas sacerdotes, como los jesuitas Ignacio Ellacuría, Segundo Montes e Ignacio Martín-Baró, Juan Ramón Moreno, Amando López⁴⁰.

La intensidad del conflicto fue subiendo de grado hasta que se hace insostenible el mantenimiento de la lucha democrática. De esta forma el grupo insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN)⁴¹ anuncia en enero del 1981 su “Ofensiva General Militar” contra las fuerzas gubernamentales. Desde este momento, la lucha adquiere una dimensión militar.

El FMLN llega a controlar los Departamentos de Cabañas, Chalatenango, La Unión, Morazán, San Miguel, Usulután y el mítico Cerro Guazapa, en las proximidades de la capital San Salvador. La guerra va a durar casi doce años, durante los cuales se llevaron a cabo procesos políticos con intentos de restaurar un sistema legítimo que superara la lucha con las armas. De un lado, reformas constitucionales, elecciones presidenciales en varias ocasiones, tímidas restauraciones democráticas, etc. De otro lado, otorgamiento de subjetividad jurídica al FMLN como Movimiento de Liberación Nacional, reconocimiento internacional de la guerra como un conflicto armado sin carácter internacional, participación directa de instancias internacionales, como el Comité Internacional de la Cruz Roja o la Organización de las Naciones Unidas.

Desde el comienzo, la Organización de las Naciones Unidas ha estado atenta a la evolución del conflicto, dado que podía poner en peligro la paz y la seguridad internacionales y provocar mayores tensiones internacionales en esta región tan convulsa⁴².

En noviembre de 1986 el Secretario General de la ONU, Javier Pérez de Cuéllar, ofrece sus servicios mediadores al Gobierno de El Salvador, y el Ministro de Asuntos Exteriores le invita a que visite el país en enero de

1980, en El Salvador, “Estudios Centroamericanos”, n.º. 377/378, marzo-abril de 1980, p. 346.

³⁹ Italo López Vallecillo & Víctor Antonio Orellana, *La respuesta popular*, en Antonio Álvarez Solís (Ed.): *El Salvador, la larga marcha de un pueblo (1932-1982)*, Ed. Revolución, Madrid, 1982, p. 123.

⁴⁰ Universidad Centroamericana José Simeón Cañas: *In memoriam: Ignacio Ellacuría, Ignacio Martín-Baró, Segundo Montes, Juan Ramón Moreno, Amando López, Joaquín López y López, Elba y Celina Ramos*, en “Estudios Centroamericanos”, n.º 493-494. 1989.

⁴¹ Farabundo Martí fue un revolucionario salvadoreño de principios del siglo XX, del que se toma el nombre, como representación de las aspiraciones políticas. Véase un esbozo histórico de esta figura en Jorge Arias Gómez, *Farabundo Martí –esbozo biográfico–*, Fondo Editorial “Carlos Aponte”, Caracas, Venezuela, 1983, pp. 168 y ss.

⁴² La primera preocupación que va a dejarse sentir en el seno de los órganos de las Naciones Unidas va a ser la de los Derechos Humanos y libertades fundamentales. La Tercera Comisión de la Asamblea General será la que muestre un primer signo en este campo. En efecto, el 15 de Diciembre de 1980 propone al pleno de la Asamblea General la adopción de la Resolución 35/192 en la que se deja sentir su inquietud por la situación de los Derechos Humanos en El Salvador, en particular por la muerte de miles de personas y el clima de violencia e inseguridad imperante en ese país, así como la impunidad de las fuerzas paramilitares y otros grupos armados.

1987. Desde este momento se producen negociaciones, donde se implican los Gobiernos de los Estados limítrofes de El Salvador y el 7 de agosto de 1987 se consigue llegar al Acuerdo de Esquipulas II, en el que los Gobiernos de Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica se comprometen a iniciar un proceso democratizador que, aunque lento, ha contribuido enormemente a los objetivos de pacificación de la zona.

Bajo los auspicios del Secretario General de la ONU, se reúnen en Ginebra Embajadores, como representantes directos del Gobierno de El Salvador, y los Comandantes Schafik Handal, Ana Guadalupe Martínez y Roberto Cañas, y el Lic. Salvador Samayoa en representación del FMLN, con el objetivo de lograr acuerdos políticos para un cese del fuego y buscar una vía que garantice el respeto de los Derechos Humanos en El Salvador. La vía diplomática empezaba a sustituir a las acciones armadas, aunque todavía estamos lejos de la consecución de los objetivos.

Tras varias rondas negociadoras más, finalmente se llega a acuerdos concretos en materia de Fuerzas Armadas, Derechos Humanos, Sistema Judicial, Sistema Electoral, Reforma Constitucional, Problemas Económico-Sociales y la Verificación de estos Acuerdos por la Organización de las Naciones Unidas. Todos estos acuerdos se hacen con la intencencia de Naciones Unidas y su cooperación activa.

De todos los acuerdos que se realizaron me interesa fijarme en el llevado a cabo en San José de Costa Rica, el 26 de julio de 1990, sobre Derechos Humanos, acuerdo que recoge el objetivo de respeto y garantía de los Derechos Humanos y su verificación internacional⁴³.

Esta trascendente novedad de establecer una misión para la verificación del respeto y garantía de los derechos humanos en El Salvador ha sido decisiva para cambiar, me atrevería a decir, la naturaleza clásica de las operaciones de mantenimiento de la paz.

En el Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos se decide que la Misión de verificación de las Naciones Unidas en materia de Derechos Humanos prestará atención especial a la observancia de los derechos a la vida, a la integridad y a la seguridad de la persona, al debido proceso legal, a la libertad personal, a la libertad de expresión y a la libertad de asociación. Entre las facultades que se proponen se encuentran las siguientes:

- a) Verificar la observancia de los Derechos Humanos en El Salvador;
- b) Recibir comunicaciones emanadas de cualquier persona, grupo de personas o entidad existente en El Salvador, que contengan denuncias sobre violaciones a los derechos humanos;

⁴³ Este Acuerdo puede verse en el Doc. del Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, DPI/1149E-40698-July, 1991-2M.

- c) Visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso;
- d) Asentarse libremente en cualquier lugar del territorio nacional;
- e) Entrevistar, libre y privadamente, a cualesquiera personas, grupos e integrantes de entidades o instituciones;
- f) Recoger, por los medios que estime adecuados, toda información que considere pertinente;
- g) Formular recomendaciones a las Partes, de acuerdo con las conclusiones que haya extraído de los casos o situaciones que le haya correspondido examinar;
- h) Ofrecer su apoyo al Órgano Judicial de El Salvador en orden a coadyuvar al perfeccionamiento de los medios judiciales de protección a los Derechos Humanos y el respeto a las reglas del debido proceso legal;
- i) Dirigirse al Fiscal General de la República;
- j) Diseñar y ejecutar una campaña educativa y divulgativa sobre derechos humanos así como sobre las funciones de la propia Misión;
- k) Hacer uso de los medios de comunicación social en cuanto sea útil para el cumplimiento de su mandato;
- l) Informar regularmente al Secretario General de las Naciones Unidas y por su medio a la Asamblea General⁴⁴.

De estas funciones quisiera llamar la atención sobre una de ellas: la facultad de poder visitar libremente cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso. En el Derecho Internacional dedicado a materia de Derechos Humanos sólo existía entonces un precedente parecido, que es la facultad del Comité europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes, creado por el Convenio europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes de 26 de noviembre de 1987⁴⁵, y cuyo artículo 2 regula la posibilidad de visitar todo lugar bajo la jurisdicción del Estado Contratante donde haya personas privadas de la libertad por una autoridad pública⁴⁶.

Tras los Acuerdos de San José sobre Derechos Humanos, de 26 de julio de 1990, el Secretario General de la ONU solicitó la autorización del Consejo de Seguridad para establecer una Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) para vigilar los acuerdos llevados a cabo entre el Gobierno de El Salvador y el FMLN, iniciando esta vigilancia con la verificación del Acuerdo de San José sobre Derechos Humanos⁴⁷.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 3

⁴⁵ Véase el texto no oficial, en español, publicado en el «BOE» núm. 159, de 5 de julio de 1989, páginas 21152 a 21154.

⁴⁶ Para comprender las funciones de este Comité, véase Anhelita Kameska, *El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes*, Ponencia presentada en el Seminario sobre los Instrumentos Nacionales e Internacionales para Prevenir, Instigar y Sancionar la Tortura, México, Distrito Federal, noviembre 2004 (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2472/24.pdf>, página visitada el 23 de abril de 2014).

⁴⁷ Sobre esta experiencia concreta, véase: Diego García-Sayán, *The Experience of ONUSAL in*

No es que anteriormente la ONU no haya verificado acuerdos de alto el fuego, de armisticios, de desarme o de separación de fuerzas contendientes. Por supuesto que esto eran mandatos clásicos de las operaciones de mantenimiento de la paz. Incluso, en algunos casos, la misión de la ONU podía tener como objetivo la protección de la población (casos de Líbano o Chipre). Sin embargo, esta vigilancia activa de los Derechos Humanos, con la competencia de vigilar, incluso visitando los lugares de detención, sin previo aviso, eran una extraordinaria novedad en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz⁴⁸.

Esta novedad luego fue repetida en Camboya⁴⁹, en Mozambique⁵⁰, en Guatemala⁵¹ o en Timor Este⁵² y, hoy día, está presente en casi todas las operaciones de Naciones Unidas, por lo que constituyen una práctica consolidada de este tipo de funciones, iniciadas felizmente en El Salvador. Este mandato ha trascendido, incluso, a otras Organizaciones Internacionales, como la OSCE, quizás la más activa en esta materia⁵³.

La asunción por parte de la Asamblea General de la ONU de la dirección política de una operación de consolidación multidimensional de la paz.

Guatemala, como el resto del subcontinente centroamericano, ha padecido las luchas fratricidas, como consecuencia de los enfrentamientos ideológicos. Al igual que Honduras, El Salvador y Nicaragua (en mucha menor medida Costa Rica y Panamá, y nada en Belice), Guatemala ha sido escenario, pues, de actividades guerrilleras y paramilitares, además de excesos de una política gubernamental enfurecida. Incluso, el 28 de agosto de 1968, los guerrilleros guatemaltecos mataron al Embajador

El Salvador, en Henkin, AH (ed.): *Honoring Human Rights. From Peace to Justice*, Kluwer Law International, The Hague, 2000 ó Teresa Whitfield, *Staying the Course in El Salvador*, en A. H. Henkin, (ed.): *Honoring Human Rights. From Peace to Justice*, Kluwer Law International, The Hague, 2000, pp. 182 y ss.

⁴⁸ Sobre el trabajo de Naciones Unidas en esta materia en El Salvador, véase Ingrid Kircher, *Human Rights Work of the United Nations Observer Mission in El Salvador*, *The*, en Países Bajos, "Netherlands Quarterly Human Rights", vol. 10, 1992, pp. 303 y ss.

⁴⁹ *Acuerdos de París de 23 de octubre de 1991*, en Estados Unidos, "International Legal Materials", vol. XXXI, n.º. 1, January 1992, especialmente arts. 16 y 17, p. 186.

⁵⁰ Resolución del Consejo de Seguridad 998(1994) de 23 de febrero.

⁵¹ Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de 29 de marzo de 1994, Doc. UNA/48/928-S/1994/448. Igualmente véase la Resolución de la Asamblea General 48/267, de 19 de septiembre de 1994.

⁵² Sobre Timor Leste, además de la parte documental, puede verse Patrick Burgess, *Case Study: The United Nations Human Rights Field Operation in East Timor*, en Michael O'flaherty, (Ed.): *The Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*, Aldershot: Ashgate, 2007, pp. 265-286.

⁵³ Sussanne Ringgaard-Pedersen & Annette Lyth, (2007): *The Human Rights Field Operations of the Organization for Security and Co-operation in Europe*, en Michael O'flaherty, (Ed.): *The Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*, Aldershot: Ashgate, 2007, pp. 361-380.

norteamericano John Gordon Mein⁵⁴ y en abril de 1979 al Embajador alemán Karl Von Spreti⁵⁵.

La guerrilla, las fuerzas armadas y los grupos paramilitares continuaron los enfrentamientos de forma sostenida, al igual que había sucedido en El Salvador. Ello provocó que la guerrilla y el Gobierno guatemalteco solicitaran la participación de las Naciones Unidas. Mientras tanto, la operación de mantenimiento de la paz en Centro América (ONUCA) llegaba a su fin y la de El Salvador (ONUSAL) desplegaba todos sus operativos en el citado país centroamericano.

Las negociaciones, con sus avances y retrocesos, continúan bajo la atenta mirada del Secretario General de las Naciones Unidas, llegándose a un Acuerdo Marco el 10 de enero de 1994⁵⁶. En mayo de ese mismo año se establece una Asamblea de la Sociedad Civil, presidida por el Obispo Rodolfo Quezada Toruño, que, junto al Grupo de Amigos del proceso de Paz Guatemalteco⁵⁷, dieron un gran impulso al proceso de paz.

Todo esto permitió que se firmaran cuatro importantísimos Acuerdos: el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el Acuerdo sobre el Calendario de las Negociaciones para una Paz Firme y Duradera en Guatemala, ambos de 29 de marzo de 1994⁵⁸, el Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas como Consecuencia del Conflicto Armado, de 17 de junio de 1994⁵⁹, y el Acuerdo sobre el establecimiento de una Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimientos en la Población Guatemalteca, de 23 de junio de 1994⁶⁰.

De todos estos Acuerdos y de otros muchos más que se hicieron debo detenerme en el primero de ellos, porque fue en el que las partes preveían el establecimiento de una misión de verificación de dicho Acuerdo sobre Derechos Humanos por parte de Naciones Unidas. Esta idea fue inmediatamente asumida por el Secretario General, que propone al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General el despliegue de esta misión.

He aquí la novedad, la propuesta a la Asamblea General⁶¹. Como es bien conocido, es el Consejo de Seguridad el órgano de las Naciones Unidas que tiene

⁵⁴ Association for Diplomatic Studies and Training: *Moments in U.S. Diplomatic History, The Assassination of Ambassador John Gordon Mein, Guatemala, 1968*, <http://adst.org/2013/08/the-assassination-of-ambassador-john-gordon-mein-guatemala-1968/> (página visitada el 27 de abril de 2014). En español, la noticia puede verse en La Tercera: *Cronología: Atentados contra embajadas o diplomáticos de EEUU desde 1965*, en <http://www.latercera.com/noticia/mundo/2012/09/678-483237-9-cronologia-atentados-contra-embajadas-o-diplomaticos-de-eeuu-desde-1965.shtml> (página visitada el 27 de abril de 2014).

⁵⁵ El por qué se elige al Embajador alemán, está explicado por Ryszard Kapuscinski, *Cristo con un fusil al hombro*, Editorial Anagrama, Barcelona, 2010, p. 20.

⁵⁶ Doc. A/49/61 – S/1994/53.

⁵⁷ Este Grupo estaba conformado por Colombia, España, Estados Unidos, Noruega, México y Venezuela.

⁵⁸ Doc. A/48/928-S/1994/448.

⁵⁹ <http://acnur.org/biblioteca/pdf/1307.pdf?view=1> (última visita a la página el 1 de mayo de 2014).

⁶⁰ Doc. A/48/954-S/1994/751.

⁶¹ Doc. A/49/61.

la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales⁶². Sin embargo, como ha quedado suficientemente aclarado, esta responsabilidad no es exclusiva. En este sentido, por tanto, la Asamblea General puede ejercer las competencias que le atribuye la Carta de las Naciones Unidas respecto a la función del mantenimiento de la paz⁶³.

Sin embargo, la Asamblea General dispone de una competencia genérica para tratar cualquier asunto, con el único límite de la Carta de Naciones Unidas. En este sentido, el artículo 10 dispone:

La Asamblea General podrá discutir cualesquiera asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.

Es verdad que no se señala de forma expresa que pueda discutir sobre temas relacionados con la paz y seguridad internacionales⁶⁴. No obstante Australia interpretó en aquellos momentos que los límites de la Carta recogían no sólo el texto, sino también el preámbulo, los propósitos y los principios dentro de los cuales puede entrar cualquier cuestión en el marco de las relaciones internacionales⁶⁵, que ha sido la interpretación que ha aceptado la práctica de los Estados con posterioridad.

De esta forma, si uno de los propósitos de la Carta es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y, además, este propósito es una función (lo que implica acciones o facultades) que se pone en movimiento por los órganos que tienen competencia establecida para ello, resulta clara esta competencia de la Asamblea General basándose sólo en el artículo 10 de la Carta, que le otorga esta competencia genérica de poder discutir cualquier asunto en el marco constitucional.

⁶² El Art. 24 de la Carta de las Naciones Unidas señala expresamente que “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”.

⁶³ A estas competencias de la Asamblea en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, White las llama “poderes subsidiarios”. Sin embargo, yo creo que más que subsidiarios son compartidos, paralelos, o incluso, mejor, concurrentes como trataré de demostrar. Véase N. D. White, *Keeping the peace. The United Nations and the Maintenance of international peace and security. Melland Schill Studies in International Law*, 2nd. Ed., Manchester University Press, Manchester y New York, 1997, p. 127.

⁶⁴ Ello fue expresamente descartado en el proceso de elaboración de la Carta de Naciones Unidas porque la Unión Soviética desconfiaba de una Asamblea General mayoritariamente prooccidental en aquellos momentos. Véase Ruth, B. Russell, *A History of the United Nations Charter*, Brookings Institution, Washington, 1958, pp.761-764.

⁶⁵ Ver U.N.C.I.O., Doc. 1151, II/17, p. 19.

Ahora bien, tal competencia, si bien alcanza la “discusión”, no alcanza automáticamente la “acción”. Es decir, que la Asamblea General, si bien puede discutir un tema relacionado con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no puede “recomendar” una medida adecuada, si tal como recoge el artículo 12 el Consejo de Seguridad está desempeñando las funciones que le asigna la Carta. Consecuentemente, en perspectiva jurídica, la Asamblea podrá discutir cualquier asunto o cuestión que ponga en peligro la paz y seguridad internacionales, e incluso recomendar cualquier medida, esto último siempre y cuando el Consejo de Seguridad no esté desempeñando sus funciones al respecto. No entro a valorar la terminología del artículo 10 respecto a ‘asuntos o cuestiones’ y la del artículo 12 respecto a ‘controversia y situaciones’, porque la práctica ya ha superado cualquier interpretación restrictiva.

La práctica demuestra también que cada vez que la Asamblea General cita este artículo, invariablemente lo hace citando a su vez otros que le otorgan poderes más específicos⁶⁶.

Ahora bien, la competencia para hacer recomendaciones sobre cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales está fundamentada en el artículo 11 de la Carta. En este artículo se señala que “2.- La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, (...) y salvo lo dispuesto en el artículo 12, podrá hacer recomendaciones acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. Toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla. 3.- La Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. 4.- Los poderes de la Asamblea General enumerados en este artículo no limitarán el alcance general del artículo 10”.

La frase ‘*toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla*’ puede ser objeto de varias interpretaciones. Pero al margen incluso de si por “acción” hay que entender sólo “acción coercitiva”, como ha dicho la Corte Internacional de Justicia⁶⁷, o si por “acción” hay que interpretar cualquier “respuesta”

⁶⁶ Leland M. Goodrich, Edvard Hambro & Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Columbia University Press, New York and London, 1969, p. 113.

⁶⁷ En este sentido la Corte Internacional de Justicia ha considerado que la palabra ‘acción’ en el contexto de este artículo no puede referirse a las recomendaciones que el Consejo de Seguridad puede hacer, en virtud del artículo 38 de la Carta, porque la Asamblea General bajo el artículo 11, tiene poderes comparables (...). Si la palabra ‘acción’ del artículo 11-2º fuera interpretada en el sentido de que la Asamblea General pudiera hacer recomendaciones de carácter general que afecten a la paz y seguridad

de la Asamblea, voy a fundamentar una interpretación, quizás muy amplia pero muy justificada, que me interesa resaltar para justificar la importancia que supuso MINUGUA en la construcción teórica de las operaciones de mantenimiento de la paz.

En base al artículo 11 de la Carta la Asamblea General ya había tenido oportunidad de establecer órganos subsidiarios, incluidas las fuerzas de mantenimiento de paz, para lograr la cesación de hostilidades, retirada de tropas, liberación de prisioneros, control de elecciones, etc.⁶⁸. Es verdad que en base al artículo 12 la Asamblea General no puede hacer recomendaciones⁶⁹ sobre una controversia o situación si el Consejo de Seguridad está conociéndola, salvo que el Consejo se lo solicite⁷⁰.

Como dicen Goodrich, Hambro y Simons, el propósito de este artículo es proteger la responsabilidad primaria del Consejo en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales⁷¹.

Ahora bien, este artículo, como reconoce White, es probablemente la disposición más difícil de reconciliar, en términos constitucionales, con la práctica de la Asamblea General⁷². Todavía hoy podemos encontrar en la lista de la agenda del Consejo de Seguridad temas que mantiene desde hace más de 40 años, como el caso de Palestina o, más recientemente, el del Sáhara⁷³, y en los que la Asamblea General ha aprobado resoluciones recomendatorias. Por tanto, la práctica delata que la Asamblea, cuando aprueba resoluciones sobre un caso que está siendo conocido por el Consejo, e incluso en los que el Consejo está cumpliendo adecuadamente sus funciones con una batería de resoluciones con medidas concretas, se limita a reforzar la posición del propio Consejo, utilizando incluso las mismas palabras que usa el Consejo⁷⁴.

En el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz, MINUGUA, la misión de verificación en Guatemala, no ha sido la primera establecida por la

internacionales en abstracto, y no en relación a asuntos concretos, el párrafo 2 no hubiera previsto que la Asamblea General podría hacer recomendaciones sobre cuestiones que los Estados o el Consejo de Seguridad hubiesen llevado ante la Asamblea. En consecuencia, la Corte Internacional de Justicia considera que la palabra 'acción' se refiere a las acciones coercitivas (I.C.J., *Report*, 1962, pp. 164-5).

⁶⁸ Leland M. Goodrich, Edvard Hambro & Anne Patricia Simons, *Op. cit.*, p. 126.

⁶⁹ Hay que pensar que la restricción se limita a las recomendaciones dado que la fase de discusión o debate se mantiene en el tenor simplemente literal de este artículo 12 que expresamente hace mención a la palabra 'recomendación'. De hecho, la práctica incluso viendo afirmando que la Asamblea General aprueba resoluciones (que no contienen recomendaciones) sobre casos que están siendo estudiados por el Consejo y que, incluso, están sometidos a recomendaciones u otras acciones.

⁷⁰ La práctica confirma que el Consejo a veces solicita a la Asamblea que estudie este tipo de controversias o situaciones.

⁷¹ Leland M. Goodrich, Edvard Hambro & Anne Patricia Simons, *Op. cit.*, p. 129.

⁷² N. D. White, *Keeping the peace. The United Nations and the Maintenance of international peace and security. Melland Schill studies in international law*, 2nd ed., Manchester University Press, Manchester and New York, 1997, p. 132.

⁷³ Doc. S/23370(1992).

⁷⁴ Ver los casos de la Primera Guerra del Golfo entre Irán e Irak durante los años 80, la invasión turca de Chipre en 1974, la situación en Camboya durante los primeros años 90, etc.

Asamblea General, pero sí la que más ha contribuido a construir teóricamente esta función de establecer operaciones de mantenimiento de la paz.

La Corte Internacional de Justicia, en su Dictamen sobre “Ciertos gastos de la Organización” de 1962, analizando las competencias de la Asamblea General, especialmente cuando estableció la operación UNEF I, sin que la Resolución ordenante indicara el artículo 14, argumentó su base jurídica en el mismo. Con ello refuerza el criterio pacífico de una OMP.

Por tanto, en materia de paz y seguridad internacionales y, en concreto en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, son co-participes, aunque haya quien considere que la implicación de la Asamblea General en el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz es una ruptura del equilibrio establecido en la Carta⁷⁵. Este equilibrio está marcado en la Carta perfectamente en el campo del arreglo pacífico de las controversias, que es donde se enmarcan las OMPs.

El Prof. Tandon, al analizar la competencia de la Asamblea General en la función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, considera que ninguna disposición de la Carta ofrece una autoridad “indisputable” a que la Asamblea General tome ‘acciones’ en materia de paz y seguridad internacionales, reconociendo también que no hay nada en la Carta que deniegue definitivamente la responsabilidad de la Asamblea en esta materia⁷⁶.

La Corte Internacional de Justicia se apoya en los artículos 14 y 11-2º de la Carta para afirmar la competencia de la Asamblea General para establecer una OMP, en el Dictamen Consultivo de 20 de julio de 1962⁷⁷.

La práctica confirma que, a veces, el propio Consejo de Seguridad traslada su propia responsabilidad en una OMP a la Asamblea General o, incluso, comparte expresamente y sin requiebros la responsabilidad y, a menudo, agradece la toma de decisiones por parte de la Asamblea General en OMP, lo que permite, por ejemplo, que en Guatemala la Asamblea General haya establecido una OMP, MINUGUA, que siendo de la misma naturaleza que ONUSAL (establecida por el Consejo), prácticamente con las mismas funciones y el mismo mandato, de la que no se ha ocupado el Consejo de seguridad, sino la propia Asamblea General.

La práctica indica, pues, que no había ninguna razón para que la Asamblea General no se ocupara de ella, dado que anteriormente la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I) en territorio egipcio⁷⁸, o la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental⁷⁹, aun implicando a

⁷⁵ Jorge Cardona Llorens, *Nuevo Orden Mundial y Mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales*, en España, “Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993”, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco & Tecnos, S.A., Vitoria, 1994., p. 234.

⁷⁶ Yashpal Tandon, *Consensus and Authority Behind United Nations Peacekeeping Operations*, en Estados Unidos, “International Organization”, vol. 21, 1967, pp. 268-269.

⁷⁷ I.C.J., *Reports*, 1962, pp. 151 y ss., especialmente p. 163.

⁷⁸ Creada por la Asamblea General por la Resolución 998(ES-I) de 4 de noviembre de 1956

⁷⁹ Creada por la Asamblea General en su Resolución 1752(XVII), de 21 de septiembre de 1962,

personal militar, fueron creadas por la Asamblea. Igualmente, misiones tan parecidas en sus mandatos como, por ejemplo, la “Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental”⁸⁰ y la “Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el referéndum de Eritrea”⁸¹, o las ya mencionadas de ONUSAL y MINUGUA, atestiguan que la competencia para la creación de OMP la comparten equilibradamente el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

En el caso de Guatemala es el Secretario General el que recomienda a la Asamblea General el establecimiento de una operación de verificación de derechos humanos, de conformidad con los acuerdos llevados a cabo por las partes⁸². Es verdad que el Secretario General, en el caso de Guatemala, se dirigía al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General simultáneamente. Sin embargo, percibió más sensibilidad o apoyo en la Asamblea General, por lo que la propuesta se la hizo a ella directamente. El Consejo de Seguridad no reaccionó y la Asamblea General decidió su establecimiento⁸³.

La función inicial de esta misión de verificación iba a suponer una novedad para la Asamblea General, como era la de verificar directa y activamente el cumplimiento de los derechos humanos, tal como se había llevado a cabo en El Salvador. Es más, mientras en El Salvador los integrantes de la misión sólo tenían la competencia de verificar el cumplimiento de los derechos humanos, en Guatemala la Asamblea General le había otorgado el mandato no sólo de recibir, clasificar o hacer el seguimiento de las demandas de violaciones de los derechos humanos, sino el de determinar si ha habido o no violación.

MINUGUA estuvo desplegada en el territorio guatemalteco hasta el 31 de diciembre de 2004, cuando concluyó su mandato. Fue recibiendo nuevas responsabilidades a medida que las partes fueron exigiendo mayor implicación de la ONU y mayor voluntad política en la solución del conflicto.

Como dijo en su momento el Secretario General, MINUGUA fue “un ejemplo fructífero de la consolidación multidimensional de la paz”⁸⁴.

Conclusiones

El Secretario General de las Naciones Unidas se gesta en la Carta como el más alto funcionario administrativo de la ONU. De hecho, el órgano principal se llama Secretaría General y no Secretario General. Sin embargo, sus competencias y sobre todo sus poderes implícitos le han hecho ganarse a pulso el prestigio y la dimensión política y diplomática de la que goza hoy día.

⁸⁰ Creada por el Consejo de Seguridad en su Resolución 690(1991) de ...

⁸¹ Creada por la Asamblea General en su Resolución 47/114 de 5 de abril de 1993.

⁸² Informe del Secretario General de 9 de agosto de 1994, Doc. A/48/985.

⁸³ Resolución 48/267, de 16 de septiembre de 1994.

⁸⁴ Informe del Secretario General, Doc. A/59/746, de 18 de marzo de 2005.

Ahora bien, esta dimensión no se deduce ni siquiera de la Carta, sino que la práctica y el reconocimiento son los dos elementos que han contribuido a esta dimensión.

En el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz, fue el caso de la República Dominicana donde el Consejo de Seguridad le confió el enorme poder de establecer, por primera vez, una operación de mantenimiento de la paz, iniciando con ello un marco competencial que ha ayudado y contribuido a construir las modernas operaciones de mantenimiento de la paz.

Por su parte, ONUSAL, como operación integrada de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en El Salvador, renovó la perspectiva de futuro de la Organización de las Naciones Unidas, en el sentido de que cada vez se aleja más de su propia Carta Fundacional. Si ésta ha sido interpretada en el sentido más amplio posible, con el objetivo de darle competencias al Secretario General en materias que extralimitan sus propias competencias constitucionales, sobre todo aquellas de índole diplomática o estrictamente política, con ONUSAL la Organización de las Naciones Unidas, con la aquiescencia de los Estados Miembros y con el respaldo del propio Estado de El Salvador, asume unas competencias únicas que por primera vez en la historia suponen la penetración de las Naciones Unidas en tareas de vigilancia activa de *Acuerdos* entre sujetos de Derecho Internacional, con competencias directas sobre órganos del Estado para la solución pacífica de un conflicto de origen interno. Esto en principio puede considerarse un acierto, porque supone un acercamiento a las tesis de que Naciones Unidas debe tener más presencia en los conflictos que puedan poner en peligro la paz y la seguridad internacionales.

Ya el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, en su Informe General de 1989, señalaba que se había creado una nueva demanda de operaciones de mantenimiento de la paz y que se estaban examinando y analizando nuevas ideas y nuevas direcciones para este tipo de actividades, en lo que respecta a sus funciones, capacidad, operatividad y apoyo.

El Secretario General exigía en aquella ocasión que para que las operaciones de las Naciones Unidas pudieran asumir funciones de supervisión de elecciones o la fiscalización de la aplicación de acuerdos complejos, era necesario que existiera un mandato plausible, un apoyo sólido del Consejo de Seguridad, la cooperación de las partes en el conflicto, la buena disposición de los Estados Miembros a aportar contingentes y recursos, una fuerza geográficamente equilibrada y representativa, un mando eficaz e integrado de las Naciones Unidas y el suficiente apoyo logístico y financiero.

Todo ello se empezó a cumplir con las operaciones que se iniciaron en Centro América. Por eso, ONUSAL no sólo representó el hecho histórico de que por primera vez se asuma por parte de Naciones Unidas una tarea de verificación de acuerdos tan complejos como los de vigilancia activa de derechos humanos, luego repetidos y ampliados por la Asamblea General en Guatemala, sino que también

representó la esperanza para que otros muchos conflictos “de baja intensidad”, en expresión norteamericana, que están sacudiendo este mundo pudieran ser resueltos.

ONUCA había representado la novedad de establecer una operación en un territorio homogéneo pero multiestatal, con lo que la perspectiva de Naciones Unidas sobre los conflictos regionales cambió radicalmente y, ahora, permite enfoques regionales muy útiles para dar soluciones más eficaces.

Por su parte, MINUGUA es el testigo primigenio de cómo la Asamblea General se puede implicar en operaciones de consolidación multidimensional de la paz. Nunca lo había hecho y se estrenaba en este tipo de función que emergía en el nuevo escenario internacional.

Por tanto, la construcción teórica de las operaciones de mantenimiento de la paz tiene una deuda con América Latina.

Referencias bibliográficas:

- Abraham F. Lowenthal, *The Dominican intervention*, en Harvard University Press, 1972, Cambridge, Mass. EEUU, 1972.
- Alan Benjamin, *Nicaragua, dynamics of an unfinished revolution*, Walnut Publishing Co., Inc. San Francisco, 1989.
- C. Julio López, y Otros, *La caída del somocismo y la lucha sandinista en Nicaragua*, Editorial Universitaria Centroamericana, Managua, 1979.
- Charles Rousseau, *Chroniques des Faits Internationaux*, en Francia, “Revue Générale de Droit International”, num. 4, 1965.
- Daniel I. Papermaster, *A case study of the Effect of International Law on Foreign Policy Decisionmaking: the United States Intervention in the Dominican Republic in 1965*, en Estados Unidos, “Texas International Law Journal”, vol. 24, num. 3, 1989.
- Diego García-Sayán, *The Experience of ONUSAL in El Salvador*, en Henkin, A H (ed.): *Honoring Human Rights. From Peace to Justice*, Kluwer Law International, The Hague, 2000; Teresa Whitfield, *Staying the Course in El Salvador*, en Henkin, cit.: *Honoring Human Rights. From Peace to Justice*, Kluwer Law International, The Hague, 2000.
- Francisco Emilio Mena Sandoval, *Del ejército nacional al ejército guerrillero*, Ed. Arco Iris, El Salvador, 1990.
- Francisco Orrego Vicuña, *Nuevas modalidades para el restablecimiento de la paz y seguridad en el derecho internacional: el Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica*, en “Estudios Internacionales”, n.º 93, enero-marzo, 1991.
- Ingrid Kircher, *Human Rights Work of the United Nations Observer Mission in El Salvador; The*, en Países Bajos, “Netherlands Quarterly Human Rights”, vol. 10, 1992.
- Italo López Vallecillo & Víctor Antonio Orellana, *La respuesta popular*, en Antonio Álvarez Solís (ed.): *El Salvador, la larga marcha de un pueblo (1932-1982)*, Ed. Revolución, Madrid, 1982.
- Jaime Morales Carazo, *¡Mejor que Somoza, cualquier cosa! Revolución nicaragüense y sandinismo: la otra cara de la moneda*, Compañía Editorial Constitucional, S.A. de C.V., México, 1986.
- Jerome Slater, *The Limits of Legitimization in International Organizations: the Organization of American States and the Dominican Crisis*, en Estados Unidos, “International Organization”, vols. 2-3, n.º 1, 1969.
- Jorge Arias Gómez, *Farabundo Martí – esbozo biográfico -*, Fondo Editorial “Carlos Aponte”, Caracas, Venezuela, 1983.

- Jorge Cardona Llorens, *Nuevo Orden Mundial y Mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales*, en España, “Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993”, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco & Tecnos, S.A., Vitoria, 1994.
- Julio Suñol, *Insurrección en Nicaragua – la historia no contada -*, Editorial Costa Rica, San José de Costa Rica, 1982.
- Leland M. Goodrich, Edvard Hambro & Anne Patricia Simons, *Charter of the United Nations, Commentary and Documents*, Columbia University Press, New York and London, 1969.
- Leonard C. Meeker, *The Dominican Situation in the Perspective of International Law*, en Estados Unidos, “The Department of State Bulletin”, vol. LIII, num. 1358, July 5, 1965.
- Michael Dodson, & Laura Nuzzi O’Shaughnessy, *Nicaragua’s other revolution – Religious Faith and Political Struggle*, The University of North Carolina Press, USA, 1990.
- Michael O’flaherty, (Ed.): *The Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*, Aldershot: Ashgate, 2007.
- N. D. White, *Keeping the peace. The United Nations and the Maintenance of international peace and security. Melland Schill Studies in International Law*, 2nd. Ed., Manchester University Press, Manchester y New York, 1997.
- N. D. White, *Keeping the peace. The United Nations and the Maintenance of internatyional peace and security. Melland Schill studies in international law*, 2nd ed., Manchester University Press, Manchester and New York, 1997.
- R. St. J. Macdonald, *The Nicaraguan Case: New answers to old questions?*, “Canadian Yearbook of International Law”, vol. XXIV, 1986.
- Raul Leoni, *View from Caracas*, “Foreign Affairs”, vol. 43, nº 4, 1965.
- René-Jean Dupuy, *Les États-Unis, l’O.E.A. et l’O.N.U. à Saint-Domingo*, en Francia, “Annuaire Français de Droit International”, 1965.
- Richard E. Feinberg, *Centroamérica: el punto de vista de Moscú*, CIDE, México, 1982.
- Ruth, B. Russell, *A History of the United Nations Charter*, Brookings Institution, Washington, 1958.
- Ryszard Kapuscinski, *Cristo con un fusil al hombro*, Anagrama, Barcelona, 2010.
- Sam Dillon, *Comandos, the CIA and Nicaraguas’s Contra Rebels*, Henry Holt and Company, New York, 1991.
- Statement by President Johnson*, April 28, 1965, en Estados Unidos, “Senate Commission on Foreign Relations”, 89th Cong., 1st. Sess., Background Information Relating to the Dominican Republic (Comm. Print, 1974).

Susanne Ringgaard-Pedersen & Annette Lyth, (2007): *The Human Rights Field Operations of the Organization for Security and Co-operation in Europe*, en Michael O'flaherty, (Ed.): *The Human Rights Field Operation: Law, Theory and Practice*, Aldershot: Ashgate, 2007.

Universidad Centroamericana José Simeón Cañas: *In memoriam: Ignacio Ellacuría, Ignacio Martín-Baró, Segundo Montes, Juan Ramón Moreno, Amando López, Joaquín López y López, Elba y Celina Ramos*, en "Estudios Centroamericanos", n° 493-494. 1989.

Yashpal Tandon, *Consensus and Authority Behind United Nations Peacekeeping Operations*, en Estados Unidos, "International Organization", vol. 21, 1967.