

# NUEVAS MODALIDADES PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA PAZ Y SEGURIDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL: EL GRUPO DE OBSERVADORES DE LAS NACIONES UNIDAS EN CENTROAMERICA

*Francisco Orrego Vicuña*

ONUCA viene a ser la culminación de la permanente inquietud de Naciones Unidas por la región y se enmarca dentro de los diversos mecanismos e iniciativas de pacificación para solucionar el conflicto.

Sin duda las peculiaridades del caso centroamericano llevaron a Naciones Unidas a realizar innovaciones en cuanto a su función de mantener la paz y la seguridad. El autor analiza estas innovaciones y el mandato de ONUCA especificando sus nuevas modalidades y las consecuencias de éstas. Al mismo tiempo enfatiza la importancia de la participación activa del Secretario General en todo el proceso y explica la estructura operacional del mecanismo.

En cuanto a la relación entre Naciones Unidas y OEA y la posibilidad de los países americanos de optar por uno u otro organismo, la creación de ONUCA tiene un gran significado político al ser la primera operación de paz de Naciones Unidas en América con el consiguiente desplazamiento de los problemas americanos al foro mundial.

De esta manera, el autor concluye que dadas las diversas innovaciones de esta operación, además de crearse un precedente trascendental, ONUCA representa una verdadera contribución activa a la paz y la estabilidad de América Central.

## 1. Innovación en las operaciones para el mantenimiento de la paz

La decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de establecer un Grupo de Observadores de esta organización en Centroamérica (ONUCA),<sup>1</sup> representa un nuevo paso en el desarrollo de sus funciones respecto del mantenimiento y restablecimiento de la paz y seguridad internacionales bajo la Carta de las Naciones Unidas, que a su vez se relaciona estrechamente con la evolución y caracte-

---

<sup>1</sup>Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 644 (1989), 7 de noviembre de 1989, Doc. S/RES/644 (1989), 7 de noviembre de 1989. Para el proyecto en que se basó esta Resolución, véase Doc. S/20951, 7 de noviembre de 1989.

rísticas de los esfuerzos de paz emprendidos en esa convulsionada región y otros foros internacionales.

Si bien cada iniciativa de las Naciones Unidas en este plano ha tenido por cierto sus peculiaridades propias, adaptadas a las particulares circunstancias de cada caso, en esta nueva oportunidad se ha innovado en diversos aspectos en cuanto a las modalidades y alcances de esta función en el Derecho Internacional.<sup>2</sup> Entre otros aspectos, puede destacarse desde ya que se trata esta de una operación de paz que interviene en una situación de confrontación interna y de lucha ideológica que tiene, desde luego, implicaciones internacionales en cuanto al apoyo brindado por potencias extranjeras y las consecuencias del conflicto, pero en el cual no participan combatientes extranjeros. Puede observarse, como una nueva particularidad geográfica, que es esta la primera vez que fuerzas de las Naciones Unidas actúan en el continente americano. Enseguida, es esta también la primera ocasión en que tales operaciones de paz incluyen el ámbito marítimo.

Estas y otras innovaciones serán examinadas en este artículo en conjunto con los antecedentes que llevaron al establecimiento de ONUCA y el mandato recibido por este Grupo de Observadores, tanto a la luz de la acción del Secretario General de las Naciones Unidas y de otros órganos como de los acuerdos alcanzados en el complejo proceso de paz de América Central.

## 2. El proceso de pacificación en Centroamérica

Las difíciles negociaciones para el restablecimiento de la paz y seguridad internacionales en Centroamérica, se han conducido con la intervención sucesiva y complementaria de diversos foros y mecanismos.<sup>3</sup> Primero fue el llamado proceso de Contadora, en el que entre 1983 y 1988 un grupo de países no involucrados en el conflicto de América Central, compuesto por Colombia, México, Panamá y

<sup>2</sup>Sobre las operaciones para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, véase en general D.W. Bowett, *U.N. Forces, A legal study of U.N. practice*, 1964; M. Flory, "L'ONU et les opérations de maintien de la paix", *Annuaire Français de Droit International*, 1965, pp. 446-468; F. Seyersted, *U.N. Forces in the law of peace and war*, 1966; R. Higgins, *U.N. Peacekeeping Documents and Commentary*, 1969, 1970, 1981; Ph. Manin, *L'ONU et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, 1971.

<sup>3</sup>Sobre el proceso de paz en América Central véase en general Alicia Fröhmann, "De Contadora al Grupo de los Ocho: el reaprendizaje de la concertación política regional", FLACSO-Chile, junio de 1989; Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís, *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de Estados Unidos en Centroamérica*, FLACSO-Costa Rica, 1988.

Venezuela, procuraron crear un espacio de negociación que lograra, sobre todo, evitar la intervención extranjera directa en la situación que afectaba a esa región en general y a Nicaragua en particular. En este sentido, el proceso de Contadora fue exitoso, pues logró encauzar las negociaciones hacia las etapas que siguieron y alejar el espectro de una intervención militar de potencias internacionales. En este contexto, se creó igualmente el llamado "Grupo de Apoyo", integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, con el fin de agregar un peso político adicional a los esfuerzos de Contadora.

La suma de los países que participaban en Contadora y en el Grupo de Apoyo dio lugar, a partir de 1986, al "Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política", que pasó a conocerse como el Grupo de los Ocho. Este foro, con un mayor alcance latinoamericano, no sustituyó a los anteriores sino que se agregó a ellos, preocupándose de una temática más amplia que la de la crisis centroamericana estrictamente. Entre otros aspectos, se preocupó sin éxito de la crisis de Panamá, país que fue excluido en 1988 y cuya situación interna culminó con la intervención militar de los Estados Unidos en diciembre de 1989.

En el marco de estos primeros esfuerzos de paz, y no obstante sus limitaciones, comenzaron a esbozarse las ideas iniciales para la estructuración de un mecanismo de salvaguardia de la paz y seguridad en Centroamérica.<sup>4</sup> Los objetivos de poner término a las situaciones de beligerancia, reducir armamentos, prohibir las instalaciones militares de un país en el territorio del otro, establecer mecanismos de supervisión y comisiones para la verificación de la seguridad, son representativos de esa política de preservación de la paz.<sup>5</sup> Desde 1986 se comenzó a asociar a este esfuerzo a los Secretarios Generales de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup>Francisco Rojas Aravena, "El proceso de Esquipulas: el desarrollo conceptual y los mecanismos operativos", *Estudios Internacionales*, Vol. 22, 1989, pp. 224-247.

<sup>5</sup>Véase, por ejemplo, el "Mensaje de Caraballeda para la Paz, la Seguridad y la Democracia de América Central", emitido por los cancilleres de Contadora y Grupo de Apoyo el 12 de enero de 1986, en Alicia Frohmann (comp.), "De Contadora al Grupo de los Ocho: Anexo Documental", FLACSO-Chile, julio de 1989, 32-39.

<sup>6</sup>Comunicado de los cancilleres del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo, emitido en Río de Janeiro, Brasil, el 18 de Diciembre de 1986", en Frohmann, *loc. cit.*, nota 5 supra, pp. 61-63. En el párrafo resolutivo I se decide efectuar una visita de los cancilleres a la región centroamericana, conjuntamente con los Secretarios Generales de las Naciones Unidas y de la OEA.

Como consecuencia de la creciente debilidad del proceso de Contadora y sus mecanismos complementarios, los propios países de América Central iniciaron negociaciones destinadas a buscar una solución al conflicto existente.<sup>7</sup> Este nuevo nivel de iniciativas se desarrolló en parte paralelamente a las de Contadora y en parte vino a reemplazar a estas últimas. En este plano se encuentran las iniciativas del "Plan Arias" y las reuniones presidenciales de mayo de 1986 en Guatemala (Declaración de Esquipulas), de agosto de 1987 también en Guatemala (Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica o Esquipulas II), de enero de 1988 en Costa Rica, de febrero de 1989 en El Salvador y de agosto de 1989 en Tela, Honduras.

Este conjunto de propuestas y acuerdos fue configurando la base política y jurídica que, más adelante, permitiría la participación de Naciones Unidas en el proceso de paz. El paso más influyente en esta nueva etapa fue el Acuerdo de Esquipulas II, firmado el 7 de agosto de 1987, mediante el cual se establece el "Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica".<sup>8</sup> Este acuerdo prevé, en primer lugar, las medidas de naturaleza interna para asegurar el retorno a la normalidad política, incluyendo un proceso de reconciliación nacional sobre la base del diálogo y la amnistía, la democratización y la realización de elecciones libres.

El Acuerdo establece, enseguida, medidas referidas propiamente al restablecimiento de la paz y seguridad internacionales. Estas procuran alcanzar el cese de hostilidades, el cese de la ayuda a fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales, el no uso del territorio para agredir a otros Estados y negociaciones en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamentos. Otras medidas relativas a refugiados y desplazados y a cooperación para la paz y el desarrollo complementan este marco.

Los mecanismos institucionales previstos por Esquipulas II son también de interés para comprender la participación que le cabría a Naciones Unidas y a la OEA. El proceso en su conjunto es dirigido por una Comisión Ejecutiva, compuesta por los cinco cancilleres centroamericanos, sin perjuicio del papel decisivo que le cabe a la "Cumbre Presidencial" y al Parlamento Centroamericano. Las medi-

<sup>7</sup>Rojas, *loc. cit.*, nota 4 supra, pp. 225-227.

<sup>8</sup>"Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica, suscrito por los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, en Ciudad de Guatemala, el 7 de Agosto de 1987" (Acuerdo de Esquipulas II), en Frohmann, *loc. cit.*, nota 5 supra, 67-69.

das de naturaleza interna son de la responsabilidad de las Comisiones Nacionales de Reconciliación, en tanto que aquellas relativas a la paz y seguridad lo son de la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (crvs). Esta última está compuesta por los Secretarios Generales de Naciones Unidas y de la OEA o sus representantes, por los cancilleres centroamericanos y por los cancilleres del Grupo de Contadora y del Grupo de Apoyo.<sup>9</sup> Puede observarse cómo se fusionan así las varias etapas que han conducido al restablecimiento de la paz en Centroamérica.

El establecimiento de ONUCA se relaciona directamente con las tareas de esta última Comisión Internacional, aun cuando también Naciones Unidas ha cooperado con el proceso de democratización y realización de elecciones libres, con el problema de los refugiados y con la cooperación para el desarrollo. Todo ello forma parte de una tercera fase en el desarrollo del proceso de restablecimiento de la paz y seguridad en América Central.

### 3. La gestación de la participación de Naciones Unidas y el papel del Secretario General

Naciones Unidas había venido expresando su inquietud por la situación centroamericana desde temprano. Las resoluciones 530 (1983)<sup>10</sup> y 562 (1985)<sup>11</sup> del Consejo de Seguridad eran una demostración de ello, especialmente en cuanto se había encargado al Secretario General de la organización mantener a ese órgano informado de los acontecimientos. Por su parte, también la Asamblea General tuvo oportunidad de ocuparse de la materia. Primero, mediante la Resolución 42/204 la Asamblea General aprobó un "Plan Especial de Cooperación Económica para Centroamérica",<sup>12</sup> en el cual intervendrían los Estados miembros y los organismos internacionales en el plano de la cooperación técnica, económica y financiera, según lo dispuesto en las resoluciones 42/231<sup>13</sup> y 43/24.<sup>14</sup>

<sup>9</sup>Acuerdo de Esquipulas II, *cit.*, nota 8 supra, párrafo 10,a).

<sup>10</sup>Consejo de Seguridad, Resolución 530 (1983), 19 de mayo de 1983.

<sup>11</sup>Consejo de Seguridad, Resolución 562 (1985), 10 de mayo de 1985.

<sup>12</sup>Asamblea General, Resolución 42/204, 11 de diciembre de 1987.

<sup>13</sup>Véase el *Informe del Secretario General* sobre "La situación en Centroamérica: Amenazas a la paz y la seguridad internacionales e iniciativas de paz", Doc. A/44/344, S/20699, 26 de junio de 1989, párrafo 4.

<sup>14</sup>Asamblea General, Resolución 43/24, 15 de noviembre de 1988.

Asimismo, la organización mundial comprometió su apoyo a la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos, realizada en Ciudad de Guatemala en mayo de 1989 con la activa participación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).<sup>15</sup>

En la referida resolución 43/24 la Asamblea General dio un fuerte apoyo al Acuerdo de Esquipulas II, especialmente en cuanto a la aplicación de sus mecanismos de verificación de los compromisos asumidos en materia de seguridad, anteriormente mencionados.<sup>16</sup> Con este fin, la Comisión Ejecutiva de los Acuerdos solicitó al Secretario General de Naciones Unidas que "con carácter urgente gestionase la conformación y funcionamiento eficaz de un mecanismo imparcial para la verificación, control y seguimiento, *in situ*, del cumplimiento de los compromisos en materia de seguridad".<sup>17</sup> Los cinco cancilleres centroamericanos se reunieron con el Secretario General en Nueva York en febrero de 1989, solicitándole la designación de un grupo técnico de la secretaría para ocuparse de esta materia. Sobre la base de los trabajos de este último y de una reunión técnica con representantes de los gobiernos centroamericanos, realizada en Nueva York el 14 y 15 de marzo de 1989, se propuso el establecimiento de ONUCA, lo que fue formalizado por una nueva solicitud de la Comisión Ejecutiva del 31 de marzo siguiente.<sup>18</sup>

Entretanto, la reunión cumbre realizada por los presidentes centroamericanos en El Salvador, mediante su Declaración Conjunta del 14 de febrero de 1989, encargó al Secretario General de Naciones Unidas nuevas tareas.<sup>19</sup> Una de ellas se refiere a la democratización y reconciliación nacional en Nicaragua, particularmente en cuanto a la realización de elecciones en febrero de 1990, en que los Secretarios Generales de Naciones Unidas y de la OEA deberían constatar la pureza del proceso electoral en todas sus etapas. Para este efecto se constituyó la "Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de vigilar el proceso electoral en Nicaragua" (ONUEN).<sup>20</sup> Otra tarea solicitada a Naciones Unidas fue la de facilitar

<sup>15</sup>*Informe del Secretario General, cit.*, nota 13 supra, párrafo 13.

<sup>16</sup>*Ibid.*, párrafos 2, 3.

<sup>17</sup>*Ibid.*, párrafo 5.

<sup>18</sup>*Ibid.*, párrafos 6, 8, 9.

<sup>19</sup>*Ibid.*, párrafo 7.

<sup>20</sup>El primer informe de ONUEN se anexa a la *Nota del Secretario General*, Doc. A/44/642, 17 de octubre de 1989. El Secretario General designó al Señor Elliott Richardson como su representante personal para los efectos de ONUEN.

asistencia técnica por sus organismos especializados al "plan conjunto de desmovilización, repatriación y reubicación voluntarias en Nicaragua y en terceros países de los miembros de la resistencia nicaragüense y sus familiares".<sup>21</sup> En este último plano ha intervenido especialmente ACNUR en el marco de las actividades de repatriación y refugiados ya indicadas.

En su resolución 637 (1989)<sup>22</sup> el Consejo de Seguridad tomó nota de la importancia otorgada por los presidentes centroamericanos a la verificación internacional de los compromisos relativos a la seguridad regional, la democratización y la desmovilización. Todos estos objetivos fueron precisados y complementados en una nueva reunión cumbre de los presidentes centroamericanos, realizada en Tela, Honduras, del 5 al 7 de agosto de 1989, cuyos acuerdos completaron el encargo hecho a Naciones Unidas para que interviniese en el proceso.<sup>23</sup> En particular se adoptó el "Plan conjunto para la desmovilización, repatriación o reubicación" de los miembros de la resistencia nicaragüense,<sup>24</sup> que buscaba ayudar a solucionar el delicado problema de los "contra", conjuntamente con la cesación de la ayuda por parte de potencias extranjeras a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales. Para la ejecución y cumplimiento de este Plan se solicitó a los Secretarios Generales de la OEA y de Naciones Unidas que constituyeran la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV), lo que quedó efectivamente instalada a comienzos del mes de septiembre de ese año.<sup>25</sup> Esta última Comisión ha sido en realidad la sucesora de la Comisión que con un nombre semejante se previó en los Acuerdos de Esquipulas II.

Los acuerdos de Tela reiteraron por cierto la solicitud a Naciones Unidas para el establecimiento de ONUCA.<sup>26</sup> Con el fin de preparar las medidas conducentes a este paso, el Secretario General designó una misión de reconocimiento de la situación centroamericana, encabezada por el Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM), General Pericles Ferreira Gomes.<sup>27</sup> Como señalara un Informe del Secretario General, "las

<sup>21</sup>Véase nota 19 supra.

<sup>22</sup>Consejo de Seguridad, Resolución 637 (1989), 27 de julio de 1989.

<sup>23</sup>Véase el *Informe del Secretario General*, Doc. A/44/344/ Add. 1, S/20699/Add. 1, 9 de octubre de 1989, párrafos 1, 3.

<sup>24</sup>*Ibid.*, párrafo 5.

<sup>25</sup>*Ibid.*, párrafos 5, 8, 9. La Comisión fue instalada el día 6 de septiembre de 1989.

<sup>26</sup>*Ibid.*, párrafo 6.

<sup>27</sup>*Ibid.*, párrafo 7.

tareas encomendadas a la CIAV son vastas, complejas y delicadas, con componentes tan variados como los buenos oficios, el desarme y la custodia de armas y las labores de carácter humanitario y de asistencia para el desarrollo".<sup>28</sup> Para varias de estas finalidades, sobre todo la recepción de armas y material militar, se requería de la creación de un cuerpo militar, que sería en definitiva concretado en ONUCA.

Es interesante observar que en la evolución de este proceso de paz, el Secretario General de Naciones Unidas no fue un recipiente pasivo de las solicitudes recibidas de las autoridades centroamericanas, sino que intervino activamente en su gestación, negociación y materialización. Ello significó la realización de un difícil proceso de consultas, en primer lugar con esas autoridades centroamericanas, pero, además, con el gobierno de los Estados Unidos y los dirigentes de la resistencia nicaragüense, entre otras situaciones, todo ello con el fin de garantizar el acuerdo y cooperación de todos los sectores involucrados.<sup>29</sup> De esta manera, no sólo se trataba de estructurar un proceso de verificación, sino que también de promover el diálogo en ambientes altamente conflictivos, como el de la situación interna de Nicaragua y El Salvador. Por ello, ONUCA tendría desde su origen una doble dimensión: la relativa a seguridad y la relacionada con la creación de un clima conducente al diálogo. En las palabras del Secretario General, "la puesta en marcha del ONUCA constituye, asimismo, una medida de fomento de la confianza en la región y debería contribuir a impulsar un ambiente más propicio para el diálogo".<sup>30</sup>

Esta participación activa del Secretario General en el proceso de paz centroamericano y en la formación de ONUCA en particular, responde a su función de ejercer buenos oficios en situaciones que comprometen la paz y seguridad internacionales, en estrecha relación con el Consejo de Seguridad, tarea que el alto funcionario ha venido desempeñando con creciente frecuencia. En el desempeño de estas funciones tanto el Secretario General de Naciones Unidas como el de la OEA han innovado respecto de la práctica anterior de sus respectivas organizaciones, recurriendo al uso de los poderes implícitos en varias ocasiones.<sup>31</sup> Entre otros aspectos, por primera

<sup>28</sup>*Ibid.*, párrafo 9.

<sup>29</sup>*Ibid.*, párrafo 10.

<sup>30</sup>*Ibid.*, párrafo 12.

<sup>31</sup>Hugo Caminos y Roberto Lavalle, "New departures in the exercise of inherent powers by the UN and OAS Secretaries General: The Central American situation", *American Journal of International Law*, Vol. 83, 1989, 395-402.

vez, ambas autoridades participan como miembros plenos de una Comisión Internacional de Verificación, como la establecida en los Acuerdos de Esquipulas II.<sup>32</sup> En esta tarea el Secretario General ha contado con la importante colaboración de sus asesores, la que, en el caso de América Central, ha sido desempeñada muy eficazmente por el hábil diplomático peruano, el Subsecretario General Señor Alvaro de Soto, a quién se designó como Representante Personal del Secretario General de Naciones Unidas para el Proceso de Paz en Centroamérica el 1º de septiembre de 1989.<sup>33</sup>

Las referidas gestiones de buenos oficios se han traducido, entre otras expresiones, en una importante medida que se refiere a la labor de la Corte Internacional de Justicia. Con motivo de la demanda de Nicaragua en contra de Honduras ante esa Corte,<sup>34</sup> relacionada con las actividades de los "contras", este último país había formulado una reserva respecto del funcionamiento de ONUCA que virtualmente impedía la materialización de este mecanismo. Para solucionar este *impasse* los presidentes de los dos países acordaron, en primer lugar, suspender el procedimiento ante la Corte y, enseguida, el retiro de la referida reserva hondureña.<sup>35</sup> De esta manera, tras laboriosas gestiones, quedó expedito el camino para el establecimiento formal de ONUCA.

#### 4. El mandato de ONUCA y las nuevas modalidades de esta operación

Con fecha 11 de octubre de 1989 el Secretario General presentó un importante informe al Consejo de Seguridad,<sup>36</sup> de conformidad con el mandato recibido mediante la citada resolución 637 (1989), en el cual se define la estructura y funciones de ONUCA, todo lo cual ese Consejo aprobó sin modificaciones pocas semanas más tarde.<sup>37</sup>

---

<sup>32</sup>*Ibid.*, p. 401.

<sup>33</sup>*Informe del Secretario General, cit.*, nota 23 supra, párrafo 11.

<sup>34</sup>Nicaragua recurrió en contra de Honduras ante la Corte Internacional de Justicia el 28 de julio de 1986. Para el fallo sobre jurisdicción véase International Court of Justice, *Border and Transborder armed actions* (Nicaragua v. Honduras), Jurisdiction and Admissibility, 20 december 1988, 1988 ICJ Rep. 69.

<sup>35</sup>*Informe del Secretario General, cit.*, nota 23 supra, párrafo 6.

<sup>36</sup>*Informe del Secretario General, S/20895*, 11 de octubre de 1989.

<sup>37</sup>Véase nota 1 supra.

Se señalaba anteriormente que uno de los rasgos novedosos de ONUCA radica en el hecho de que, por primera vez, Naciones Unidas interviene en una situación que, no obstante la manera como afecta fuertemente la paz y seguridad y compromete a otros países, no involucra la participación de combatientes extranjeros. En efecto, las fuerzas irregulares que han combatido al gobierno de Managua tienen la nacionalidad nicaragüense, si bien utilizan en parte el territorio de Honduras y en ocasiones de otros países y cuentan con el apoyo de potencias extranjeras. Una situación similar ocurre con los movimientos insurreccionales de El Salvador.

En este sentido ONUCA se diferencia de las operaciones de Naciones Unidas en el Congo,<sup>38</sup> donde participaron activamente fuerzas irregulares extranjeras, o en Angola, donde la guerra civil contó con la participación directa de ejércitos extranjeros antagónicos, siendo desde luego una forma más limitada de presencia la que Naciones Unidas tuvo mediante su Misión de Verificación en este último caso. Con mayor razón, ONUCA se diferencia más claramente todavía de la situación de Corea,<sup>39</sup> Egipto e Israel,<sup>40</sup> El Líbano,<sup>41</sup> Chipre<sup>42</sup> u otras situaciones.<sup>43</sup>

Esta característica especial de la situación centroamericana se ve reflejada claramente en el mandato de ONUCA, según lo definieron los gobiernos de esa región y lo acogió Naciones Unidas.<sup>44</sup> En efecto, se prevé en primer lugar que ONUCA deberá verificar *in situ* la cesación de ayuda a las fuerzas irregulares y los movimientos insurreccionales. Ello incluye, desde luego, la cesación de todas las formas de asistencia militar, con especial referencia al suministro de

<sup>38</sup>M. Virally, "Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960", *Annuaire Français de Droit International*, 1960, pp. 557-597; R. Simmonds, *Legal problems arising from the United Nations Operations in the Congo*, 1968; G. Abi-Saab, *The U.N. Operation in the Congo (1960- 1964)*, 1978.

<sup>39</sup>G. Attia, *Les forces armées des Nations Unies en Corée et au Moyen-Orient*, 1963.

<sup>40</sup>H. Thierry, "L'accord israélo-égyptien du 4 septembre 1975 et les nouvelles responsabilités des Etats-Unis et des Nations Unies au Moyen-Orient", *Annuaire Français de Droit International*, 1975, pp. 45-64.

<sup>41</sup>J. C. Martínez, "La force internationale des Nations Unies au Liban", *Annuaire Français de Droit International*, 1978, pp. 479-511.

<sup>42</sup>J. Ballaloud, "L'opération des Nations Unies à Chypre", *Revue Générale de Droit International Public*, 1976, pp. 130-162.

<sup>43</sup>G. Feuer, "La force arabe de sécurité au Liban", *Annuaire Français de Droit International*, 1976, pp. 51-62; A. Brouillet, "La force multinationale d'interposition à Beyrouth", *Annuaire Français de Droit International*, 1982, pp. 293-336; L. Lucchini, "La force internationale du Sinaï: le maintien de la paix sans l'ONU", *Annuaire Français de Droit International*, 1983, pp. 121-136.

<sup>44</sup>*Informe del Secretario General*, cit., nota 36 supra.

armas, municiones y apoyo logístico, así como la cesación de toda otra forma de asistencia, con la sola excepción de la ayuda humanitaria.<sup>45</sup>

En seguida prevé también el mandato de ONUCA la verificación *in situ* de que el territorio de un Estado no sea usado para agredir a otros Estados, lo que igualmente refleja las peculiaridades del caso centroamericano. Este aspecto del mandato es más complejo, pues busca impedir cualquier acto de agresión proveniente del territorio de otro Estado, incluido su mar territorial y su espacio aéreo, así como la utilización de ese territorio y espacios conexos para prestar asistencia prohibida a las fuerzas irregulares o movimientos insurreccionales. Igualmente se procura impedir el establecimiento o uso de instalaciones para transmisiones de radio o televisión que tengan por objeto dirigir las operaciones militares o prestarle ayuda a los combatientes en cualquiera de los cinco países de la región.<sup>46</sup> En este último caso expresamente se aclara que esto no se interpretará en el sentido de "restringir en modo alguno la libertad de expresión, información y comunicación" prevista en las legislaciones nacionales respectivas.<sup>47</sup>

Sin perjuicio de las tareas de verificación, que como expresa el Informe señalado se traduce en las funciones de "observador y vigilante",<sup>48</sup> ONUCA debe también cumplir una función preventiva y disuasiva de un eventual incumplimiento de los compromisos emanados de Esquipulas II y otros acuerdos.<sup>49</sup> Estas otras funciones se relacionan con el propósito de crear un clima de confianza en la región.

Como consecuencia de este mandato, ONUCA debe cumplir las tareas específicas de vigilar regularmente las zonas en que se hubiera notificado la existencia de bases o campamentos de fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales, vigilar también en forma regular las fronteras "terrestres, marítimas y aéreas" en las zonas de operaciones militares o provisión de asistencia prohibida, e investigar inmediatamente cualquier denuncia recibida de los cinco gobiernos respecto de violaciones de los compromisos.<sup>50</sup> El Informe del Secretario General especifica también diversos procedimientos para llevar

---

<sup>45</sup>*Ibid.*, párrafos 5, 6.

<sup>46</sup>*Ibid.*, párrafos 5, 7.

<sup>47</sup>*Ibid.*, párrafos 7 c.

<sup>48</sup>*Ibid.*, párrafo 8.

<sup>49</sup>*Ibid.*, párrafo 8.

<sup>50</sup>*Ibid.*, párrafo 11.

a cabo la verificación, formular denuncias y mantener debidamente informados a los gobiernos y organizaciones participantes en el esfuerzo de paz. Igualmente se prevén los medios de transporte necesarios para el desempeño de estas tareas, el establecimiento de una red propia de telecomunicaciones y la disponibilidad necesaria de personal militar, civil y auxiliar, incluyendo un grupo de funcionarios médicos. Una nota distintiva de ONUCA es que, como en otras operaciones similares de Naciones Unidas, los observadores militares no están armados.

En el contexto de este amplio mandato surge otra característica innovadora de ONUCA respecto de las demás operaciones de paz de Naciones Unidas: su extensión a los espacios marítimos, con particular referencia al mar territorial y las aguas interiores, donde igualmente deben verificarse los compromisos indicados. Esta es la primera vez en que las operaciones de paz se vinculan al Derecho del Mar. Con ocasión de la crisis del Golfo Pérsico se había sugerido por organismos privados y personalidades que actuaban a título personal la conveniencia de organizar un patrullaje naval de Naciones Unidas, pero ello nunca llegó a materializarse.<sup>51</sup>

En este caso, en cambio, no sólo se incluyen esos espacios marítimos en el ámbito de verificación de ONUCA sino que, además, se le proporcionan los medios navales indispensables para este fin. Así, se contemplan "lanchas patrulleras rápidas" para el patrullaje del Golfo de Fonseca y "lanchas automóvil veloces" para otras áreas, sin perjuicio de que también se mencionan "embarcaciones aptas para navegación de altura".<sup>52</sup> La unidad naval estaría formada por aproximadamente ocho embarcaciones, con un personal de alrededor de 50 personas, y tendrá su base en La Unión, El Salvador. Llama la atención que todo el esfuerzo naval se concentrará en el Golfo de Fonseca y en el Océano Pacífico, pero no así en el Mar Caribe, lo que es indicativo de la localización de los problemas. Este significativo precedente habrá sin duda de tener gran influencia en futuras operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en los mares.

<sup>51</sup>Véase la propuesta del Señor Elliot Richardson en el Seminario organizado por el Law of the Sea Institute y el Council on Ocean Law, el 26 de enero de 1988 en Washington D. C., según se informó en *Oceans Policy News*, enero-febrero de 1988, p. 2.

<sup>52</sup>*Informe del Secretario General, cit.*, nota 36 supra, párrafos 12, 13, 16.

## 5. Estructura de ONUCA y modalidades operacionales

La manera como ONUCA ha sido organizada responde también a las peculiaridades de la situación centroamericana. Dispone esta fuerza de un cuartel general en Tegucigalpa, una oficina de enlace en cada capital de los cinco países centroamericanos y 33 centros de verificación, cada uno con una unidad móvil de observadores militares y el correspondiente apoyo otorgado por la unidad naval o el ala de transporte aéreo. Para este efecto se han previsto 260 observadores militares provenientes de Canadá, España y la República Federal Alemana -país que no aportará personal militar-, además de la participación en varias capacidades de personal de Colombia, Irlanda y Venezuela. Igualmente se ha previsto un centenar de funcionarios internacionales de Naciones Unidas y empleados locales. Todo ello sin perjuicio de las tripulaciones aéreas y navales y de la dotación médica indicadas.<sup>53</sup>

ONUCA contará con las facilidades, privilegios e inmunidades necesarias para el desempeño de su misión de conformidad con el Convenio sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, todo lo cual se especifica en el acuerdo sobre la condición jurídica de ONUCA convenido entre Naciones Unidas y los países de la región<sup>54</sup>. También Naciones Unidas ha tenido contacto con las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales para asegurar su cooperación con ONUCA, advirtiéndose expresamente que "conforme a la práctica de las Naciones Unidas, los contactos con esos grupos son de carácter oficioso y en modo alguno implican su reconocimiento".<sup>55</sup>

En el despliegue de los observadores también se observan diferencias respecto de otras operaciones de paz de Naciones Unidas. Habitualmente se ha contado con puestos de observación estacionarios y un sistema más bien limitado de patrullaje terrestre y aéreo, pero en esta ocasión, nuevamente con el fin de atender las características de la geografía y de la situación centroamericana, se han dispuesto "unidades móviles de observadores", agrupadas en los centros de verificación y dotadas de todos los medios de transporte señalados.

---

<sup>53</sup>*Ibid.*, párrafos 20, 21, 22.

<sup>54</sup>*Ibid.*, párrafo 18. Sobre los acuerdos para otras operaciones de Naciones Unidas, véase en general Ph. Dewast, "Quelques aspects du statut des "casques bleus", *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 1977, 1007-1046, y las obras citadas en notas 2 y 38 a 43 supra.

<sup>55</sup>*Informe del Secretario General, cit.*, nota 36 supra, párrafo 19.

Jerárquicamente ONUCA se ha estructurado "bajo el mando de las Naciones Unidas, atribuído al Secretario General, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad".<sup>56</sup> El Secretario General designa al Jefe de los Observadores Militares, con el rango de General de División, en consulta con los cinco gobiernos centroamericanos y el Consejo de Seguridad. Esta designación ha recaído en el General de Ejército español Agustín Quezada.

Las disposiciones financieras relativas a esta operación de paz, que tantas dificultades provocaron en situaciones anteriores,<sup>57</sup> han seguido los precedentes ya establecidos en Naciones Unidas. El costo de ONUCA, por un período de seis meses,<sup>58</sup> se ha estimado en 41 millones de dólares y será considerado como gasto de la organización, el que debe ser sufragado por los Estados miembros según el Artículo 17, párrafo 2, de la Carta de las Naciones Unidas. El financiamiento de los observadores militares y personal médico que aporten los Estados miembros seguirá el precedente del Organismo de las Naciones Unidas de Vigilancia de la Tregua (ONUVT), en tanto que para el personal militar de otro tipo se seguirá el precedente de la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) y de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL).<sup>59</sup>

## 6. La cambiante relación entre Naciones Unidas y la OEA

Hay todavía otro aspecto en que ONUCA tiene una significación política de importancia. Anteriormente se mencionó que esta es la primera vez que una operación de paz de Naciones Unidas se realiza en el continente americano, fenómeno que representa la culminación de un largo y complejo proceso histórico de relaciones entre la

<sup>56</sup>*Ibid.*, párrafo 9.

<sup>57</sup>Véase J. C. Martínez, "Le financement des opérations de maintien de la paix de l'ONU", *Revue Générale de Droit International Public*, 1977, pp. 102-166.

<sup>58</sup>El Consejo de Seguridad autorizó la operación de ONUCA por un período de seis meses, *Resolución cit.*, nota 1 supra, párrafo 2, y, según declaró el Presidente de este órgano, en caso de que se examine la posibilidad de renovar el mandato, "los miembros del Consejo desearán asegurarse de que la presencia del Grupo de Observadores continúa contribuyendo activamente al logro de una paz firme y duradera en América Central", *Nota del Presidente del Consejo de Seguridad*, Doc. S/20952, 7 de noviembre de 1989.

<sup>59</sup>*Informe del Secretario General, cit.*, nota 36 supra, párrafos 26, 27.

OEA y Naciones Unidas en el campo del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.<sup>60</sup>

Durante las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial predominó en este plano el sistema interamericano, en cuanto se consagraba la obligación de recurrir a sus mecanismos y procedimientos antes de que un conflicto pudiera someterse a Naciones Unidas. Era esta la expresión más importante de los acuerdos regionales y de la larga lucha de los países latinoamericanos por consagrarlos en la propia Carta de las Naciones Unidas. Algunos esfuerzos por recurrir a Naciones Unidas, como en la situación de Guatemala en 1954, no fructificaron. Sin embargo, a partir de 1975 comienza a debilitarse esta preferencia regional y se crea la opción de recurrir a una u otra organización, lo que se refleja en las reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de ese año y en la reforma de la Carta de la OEA en 1985.<sup>61</sup>

Sobre esta base es que gradualmente los problemas entre países americanos comienzan a trasladarse al foro mundial. La creación de ONUCA significa un paso especialmente importante en esta evolución, pues consolida la tendencia que se venía manifestando en favor de Naciones Unidas. Cabe incluso observar que si bien los Acuerdos de Esquipulas II y otros documentos preveían una participación activa tanto del Secretario General de Naciones Unidas como del de la OEA en las tareas de verificación y en los órganos establecidos para este efecto, en definitiva la actividad de Naciones Unidas resultó preponderante. En el Informe que sirvió de base para el establecimiento de ONUCA se hace referencia a esta potencial cooperación entre ambas organizaciones, pero reducida al punto más bien mínimo de que ella "podría efectuarse mediante la adscripción a la sede del ONUCA de un funcionario civil de enlace de la secretaría de la OEA".<sup>62</sup> Sin duda, la crisis financiera por la que atraviesa esta última organización ha influido decisivamente en este resultado.

---

<sup>60</sup>Para las relaciones entre el sistema de Naciones Unidas y de la OEA, véase Eduardo Jiménez de Aréchaga, "La coordination des systèmes de l'ONU et de l'OEA pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective", *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, 1964-II, pp. 419-601; y F. V. García-Amador, *Sistema Interamericano*, 1981, Capítulo XII.

<sup>61</sup>Francisco Orrego Vicuña, "A la recherche d'un nouveau rôle pour l'Organisation des Etats Américains: le Protocole d'amendements de 1985 de la Charte", *Annuaire Français de Droit International*, 1987, pp. 784-797.

<sup>62</sup>*Informe del Secretario General*, cit., nota 36 supra, párrafo 10. Para el papel desempeñado por el Secretario General de la OEA en este proceso véase Caminos y Lavalle, *loc. cit.*, nota 31 supra.

## 7. Conclusión: una operación amplia para una paz estable

Esta nueva operación de Naciones Unidas para el mantenimiento y restablecimiento de la paz y seguridad aporta nuevas modalidades en cuanto a su alcance y ámbito en el Derecho Internacional, creando un precedente que tendrá importancia más allá de la situación específica de Centroamérica. Además, no se trata de un mero proceso de verificación, observación o seguimiento, como ocurre con muchos de los casos anteriores de operaciones de este tipo, sino que, mirado en sus variadas dimensiones, representa una contribución activa "al logro de una paz firme y duradera en América Central",<sup>63</sup> esto es, se trata de una verdadera operación de paz y estabilidad. Como señalara el Secretario General en la sesión en que el Consejo de Seguridad aprobó esta operación, "ONUCA es una operación compleja e innovadora".<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup>Nota del Presidente del Consejo de Seguridad, *cit.*, nota 58 *supra*.

<sup>64</sup>Declaración del Secretario General ante el Consejo de Seguridad al aprobarse ONUCA el día 7 de noviembre de 1989.