

ANÁLISIS DE LOS INTERESES POLÍTICOS QUE LLEVARON A LA NO  
INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS DURANTE EL GENOCIDIO EN  
CAMBOYA (1975-1979)

TATIANA VARGAS IBÁÑEZ

UNIVERSIDAD COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO  
FACULTAD DE RELACIONES INTERNACIONALES  
BOGOTÁ D.C, 2012

“Análisis de los intereses políticos que llevaron a la no intervención de Naciones Unidas durante el genocidio en Camboya (1975-1979)”

Monografía

Presentado como requisito para optar al título de

Internacionalista

En la Facultad de Relaciones Internacionales

Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario

Presentado por:

Tatiana Vargas Ibáñez

Dirigido por:

Margarita Cadavid

Semestre I, 2012

## CONTENIDO

	Pág.
INTRODUCCIÓN	
1. ESTADOS UNIDOS Y CHINA EN EL SUDÉSTE ASIÁTICO	6
1.1. POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE EEUU HACIA EL SUDESTE ASIÁTICO	8
1.2. CHINA EN EL MUNDO BIPOLAR: IMPACTO DEL ACERCAMIENTO SINO-AMERICANO	13
1.3. INTERESES DE ESTADOS UNIDOS EN EL TERRITORIO DE CAMBOYA	17
1.4. INTERESES DE CHINA EN CAMBOYA	19
2. NACIONES UNIDAS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA EXTERIOR	23
2.1. ORIENTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS	24
2.2. NACIONES UNIDAS EN EL MARCO DE LA GUERRA FRÍA	26
2.3. IMPORTANCIA DE LA ONU EN LA FORMULACIÓN Y EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS	27
2.3.1. NACIONES UNIDAS COMO CANAL DIPLOMÁTICO PERMANENTE	29
2.3.2. OPERACIONES EJECUTIVAS	30

2.3.3. ACTIVIDADES DE AYUDA PARA CONSTRUCCIÓN DE ESTADO	31
2.3.4. VOTACIONES	32
3. INTERESES Y ALCANCES DE UNA POSIBLE INTERVERCIÓN DE NACIONES UNIDAS	34
3.1. LA POLÍTICA DE PURIFICACIÓN RACIAL Y SOCIAL: EL PASO HACIA EL GENOCIDIO	35
3.2. HERRAMIENTA DE INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS	38
3.2.1. MISIONES DE PAZ	38
3.2.2. PROCESO DE DECISIÓN	40
3.3. INTERESES EN JUEGO	41
3.3.1. ASAMBLEA GENERAL	41
3.3.2. CONSEJO DE SEGURIDAD	42
4. CONCLUSIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	51

## INTRODUCCIÓN

Camboya hacía parte del proyecto francés de Indochina, pero la preponderancia de los vietnamitas en la administración dio lugar a un fuerte nacionalismo camboyano y la oposición a cualquier injerencia vietnamita en los asuntos internos de este territorio. Lo anterior, se tradujo en iniciativas como la creación del "*Grupo de Estudio de París*", de donde surgen los Jemeres Rojos, con una orientación política de corte marxista-maoísta<sup>1</sup>.

El establecimiento de la Kampuchea Democrática, nombre oficial de Camboya entre 1975 y 1979, bajo el gobierno comunista de Saloth Sar, líder de los jemeres rojos -quien comenzó entonces a usar el nombre de Pol Pot-, se caracterizó por la implantación de un régimen comunista-maoísta<sup>2</sup>, que resaltaba el papel del campesinado y la importancia de mantener una sociedad agrícola.

Por esto, alrededor de dos millones de habitantes de las ciudades fueron obligados a ir al campo. La llegada de los jemeres rojos al poder, en cabeza de Pol Pot, da inicio a un proceso de purificación de la sociedad camboyana<sup>3</sup> del sistema capitalista, la cultura occidental y la religión. De ahí que el régimen definiera 1975 como el Año Cero.

De esta manera, todo lo que no representara su ideal de sociedad camboyana sería declarado *Enemigo del Estado*<sup>4</sup>, y por lo tanto sería perseguido y exterminado. Entonces, los habitantes de las ciudades, los intelectuales y las minorías étnicas, en especial los vietnamitas serían perseguidos. Durante el tiempo del gobierno de los jemeres rojos desaparecieron entre dos y tres millones de personas<sup>5</sup>, entre la tercera y

---

<sup>1</sup> Comparar Rodríguez, Mario Esteban. "La influencia del colonialismo occidental en las relaciones internacionales del sudeste de Asia tras la segunda guerra mundial: La Impronta Francesa en Indochina". *Estudios de Asia y África*. Vol. 39, No. 3. (Sept. 2004) p.578.

<sup>2</sup> Comparar Rodríguez. "La influencia del colonialismo occidental en las relaciones internacionales del sudeste de Asia tras la segunda guerra mundial: La Impronta Francesa en Indochina". p.578.

<sup>3</sup> Comparar Peang-Meth, Abdulgaffar. "Understanding the Khmer: Sociological-Cultural Observations". *Asian Survey*. Vol. 31, No. 5 (May 1991) p. 451.

<sup>4</sup> Comparar Peang-Meth. "Understanding the Khmer: Sociological-Cultural Observations". p. 452.

<sup>5</sup> Comparar Hannum, Hurst. "International Law and Cambodian Genocide: The Sounds of Silence". *Human Rights Quarterly*. Vol. 11, No. 1 (Feb. 1989) p. 85.

cuarta parte de la población, lo que fue conocido entonces, como el *Genocidio de Camboya*, caracterizado por desplazamientos forzados, condiciones precarias para la población, torturas, y la práctica de ejecuciones sin fundamento, programas de exterminación contra grupos religiosos y minorías étnicas y finalmente, el declive sustancial de la población nacional.

Sin embargo, fueron cuatro años en los cuales Naciones Unidas no intervino para hacer frente a esta situación. Aun cuando ya se había establecido la *Convención para la prevención y sanción de crímenes de genocidio* en 1951, donde se habían estipulado los actos que lo definen y se había determinado el compromiso de la ONU para evitarlo y de no ser así, castigarlo. Pero contrario a esto, el gobierno de Pol Pot mantuvo su asiento en la organización. Al tiempo que se rechazó la acción emprendida por Vietnam de ocupar territorio camboyano en diciembre de 1978, para contrarrestar los ataques de los cuales era blanco.

Entonces, el carácter supranacional, el compromiso en la protección de los derechos humanos, el poder de movilizar a la comunidad internacional hacia el establecimiento y mantenimiento de la paz y la presencia de la ONU en todos los rincones del mundo se vieron opacados con un genocidio treinta años después de la fundación de Naciones Unidas.

Se podría pensar que las disposiciones del régimen de Pol Pot y el consecuente aislamiento del país, a través de la destrucción de infraestructura y vías de comunicación, evitaron la oportuna intervención de la ONU, al desconocer los hechos. Pero no es posible que, al menos las dos principales potencias del momento, miembros del Consejo de Seguridad, no tuvieran conocimiento sobre una zona estratégica como la antigua Indochina, en la cual se enfrentaron indirectamente, hasta hacía dos años antes.

La intervención durante el genocidio en Camboya habría sido una disposición que se podía impulsar desde el Consejo de Seguridad. En efecto, las Naciones Unidas estaban obligadas a intervenir, dado sus principios fundacionales de mantener la estabilidad y paz internacional. De igual manera, el Consejo de Seguridad debía actuar, de acuerdo a la mayor responsabilidad en estos temas y el

mayor poder de decisión que le otorga la Carta de la Organización de las Naciones Unidas.

Sin embargo la postura fue de no intervención. Resulta entonces paradójico que una organización creada con el objetivo de velar por la paz, la seguridad y los derechos humanos en el sistema internacional, se abstenga de intervenir y actuar según sus lineamientos en una situación en la cual eran evidentes las violaciones a estos tres aspectos.

Surge así el problema de si los intereses de los países que tienen poder de decisión dentro de la ONU limitan su actuación, a pesar de la orientación y los objetivos de la organización y si es así entonces, ¿Cómo se pueden ver representadas las limitaciones para la no intervención de Naciones Unidas durante el genocidio en Camboya (1975-1979)?

Pues bien, esta investigación parte del postulado fundamental del neorrealismo –o realismo estructural- de Kenneth Waltz, quien propone que para estudiar las dinámicas que se presentan en el sistema internacional, es preciso establecer y entender la estructura del mismo<sup>6</sup>. En este sentido, la configuración del poder existente va a determinar la acción y relación de los actores en el ámbito internacional, siendo los Estados los más importantes. Entonces, en la primera parte de este trabajo, se hablará del establecimiento de intereses y políticas de Estados Unidos y China en la región del sudeste asiático y posteriormente en Camboya, bajo la influencia de la estructura bipolar de poder, durante la década de los setenta.

Por otro lado, Waltz no niega la existencia de las organizaciones internacionales ni la cooperación inherente a ellas, pero plantea que ésta también está limitada por las condiciones estructurales del sistema internacional y por los objetivos de los Estados detrás de ellas. Entonces, si los Estados acceden a cooperar, lo hacen fundamentados en una noción de ganancias relativas, siempre que no comprometan temas vitales de su agenda<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Comparar Waltz, Kenneth. “Estructuras Políticas”. *En Teoría de la política Internacional*. 1979. pp. 119-150.

<sup>7</sup> Comparar Waltz. “Estructuras Políticas”. pp. 119-150.

Ahora bien, partiendo de que tanto las relaciones y acciones de los Estados, como las de las organizaciones internacionales están determinadas por la estructura del sistema internacional. Se hace necesaria una teoría que proporcione las limitaciones concretas que tienen las instituciones internacionales. Por esto, se empleó como teoría subsidiaria el estudio de Giulio Gallarotti sobre los límites de las organizaciones internacionales.

El autor plantea que estos organismos a veces funcionan y a veces no. Entonces, propone que existen limitaciones estructurales y no estructurales, las últimas están relacionadas con errores específicos en la toma de decisiones o el manejo de determinadas situaciones, mientras que aquéllas se refieren a los límites inherentes a la conformación de organizaciones internacionales.

En este sentido, el autor identifica cuatro límites estructurales, i) manejar sistemas complejos, fuertemente ajustados, ii) sustitución adversa, iii) intensificación de disputas, iv) daño moral<sup>8</sup>. Para este trabajo sólo se tendrá en cuenta la primera, que nos permite incorporar las limitaciones impuestas, dada la existencia de una estructura bipolar del sistema internacional, para la actuación de Naciones Unidas. Asimismo, se tomará la tercera limitación que se concibe de dos maneras: en primer lugar, las organizaciones internacionales pueden intensificar disputas internacionales cuando son usadas como herramienta de política de confrontación y por otro lado, cuando brindan soluciones que conllevan una nueva confrontación<sup>9</sup>. De manera que la intensificación de disputas, vista como una limitación de las organizaciones internacionales, permitirá analizar los efectos de una posible intervención de la ONU en el genocidio de Camboya.

De esta manera, se articulan dos teorías que plantean las limitaciones de las organizaciones internacionales, para estudiar una situación específica en la cual un organismo cuyo principal objetivo es el mantenimiento de la paz y la seguridad mundial como Naciones Unidas no funcionó.

---

<sup>8</sup> Comparar Gallarotti, Giulio. "The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations". *International Organization*. Vol. 45, No. 2 (1991) p. 193.

<sup>9</sup> Comparar Gallarotti. "The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations". p. 193.

Este trabajo está orientado al análisis de la manera como los intereses que están detrás de la Organización de Naciones Unidas, enmarcados por el contexto de la Guerra Fría, se convierten en limitaciones para la acción de la organización. En este sentido, en el primer capítulo se hablará de la configuración de los intereses de Estados Unidos y China en la región del sudeste asiático y posteriormente en Camboya, bajo la influencia de la estructura bipolar de poder, durante la década de los setenta. La segunda parte estudia el papel de Naciones Unidas, al ser empleada por los Estados Unidos como herramienta de política exterior. Finalmente, la tercera parte presenta un análisis de los alcances de una posible intervención de Naciones Unidas en el genocidio de Camboya.

## 1. ESTADOS UNIDOS Y CHINA EN EL SUDÉSTE ASIÁTICO

La Guerra Fría, caracterizada por la competencia entre la Unión Soviética y los Estados Unidos y entre los dos sistemas políticos y económicos antagónicos, el comunismo y el capitalismo; enmarcó las relaciones internacionales por más de cuatro décadas. La política internacional se convirtió, en este periodo, en un *gran juego* por la preeminencia<sup>10</sup>, cuyo curso era trazado por la competencia ideológica, política y militar unida al objetivo de contener la influencia y la expansión del otro.

Kenneth Waltz, en el neorrealismo o realismo estructural, plantea que para estudiar las dinámicas que se presentan en el sistema internacional, es preciso establecer y entender la estructura del mismo. En este sentido, la configuración del poder existente va a determinar la acción y relación de los Estados en el ámbito internacional<sup>11</sup>. El genocidio en Camboya estuvo enmarcado por el contexto de la guerra fría, periodo durante el cual el sistema internacional se caracterizó por su estructura bipolar. Pero además, ocurre en un momento de nuevas dinámicas como la separación entre el modelo comunista soviético y el modelo maoísta y el posterior acercamiento entre China y Estados Unidos<sup>12</sup>.

La contención, entendida como la estrategia en política exterior diseñada para limitar la posible expansión del poder rival<sup>13</sup>, va a caracterizar las dinámicas de la guerra fría hasta 1970. La política internacional se formaba a través de los intentos de Estados Unidos y la Unión Soviética de consolidar sus respectivos sistemas de alianzas, como parte del manejo del balance central de poder entre ellos.

De esta manera, Estados Unidos apeló a la retórica y a la ayuda económica para la aplicación de la política de contención. En este sentido, se estableció la noción de que la guerra fría consistía en un conflicto entre el “mundo libre” y el de dictaduras comunistas, al tiempo que se impulsó la asistencia económica para

---

<sup>10</sup> Comparar Yahuda, Michael. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*, 1996. pp. 21-42.

<sup>11</sup> Comparar Waltz. “Estructuras Políticas”. 1979. pp. 119-150.

<sup>12</sup> Comparar Pereira Castañares, Juan Carlos. “La guerra fría”. En *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. 2003. pp.423-442

<sup>13</sup> Comparar Pereira Castañares. “La guerra fría”. pp. 423-442

rehabilitar las economías del mundo libre<sup>14</sup>. Esto conllevaría la clara delimitación, en Europa, de la frontera entre sistemas democráticos capitalistas y sistemas comunistas.

En Asia-Pacífico, sin embargo, no existía una división clara de los dos sistemas. Esta región no pudo ser dividida por una cortina de hierro tangible que separara dos conjuntos claramente delimitados de alianzas militares, basados en ideologías y sistemas socio-económicos y políticos<sup>15</sup>. Por esto, la política de contención dirigida a esta región se va a orientar por tres aspectos fundamentales que determinaron las dinámicas dentro de ella. En primer lugar, las contradicciones entre el fundamento ideológico y la implementación de las políticas. De otro lado, por la conexión entre los asuntos internos de los países de la región, los regionales y los globales. Finalmente, por los patrones de alianzas bilaterales y volátiles<sup>16</sup>, pero éstas conservaban el carácter esencial bipolar de la política internacional del momento. La mayoría de los países estaban vinculados a una u otra superpotencia y el carácter cambiante de las relaciones soviético-americanas tenían gran impacto sobre los puntos de conflicto y cooperación en la región.

Así, por ejemplo, en 1972 se produce el acercamiento diplomático entre Estados Unidos y China, se borra la congruencia entre estrategia e ideología, y se da paso a un acercamiento pragmático, pues a pesar de las grandes diferencias entre sus modelos políticos, económicos e ideológicos y de las antiguas tensiones, el deseo de contener la expansión territorial e ideológica de la URSS permite la voluntad de acercamiento de Washington y Pekín. Entonces, empieza el periodo conocido como la diplomacia triangular<sup>17</sup>, Estados Unidos va a buscar relacionarse tanto con China como con la Unión Soviética, en favor del balance global de poder.

Sin embargo, el sistema de alianzas bilaterales en el Asia-Pacífico, especialmente en el sudeste asiático, sobrevivió al cambio. La contención seguía practicándose pero más indirectamente a través de diplomacia o la asistencia a terceras partes para resistir la expansión territorial del poder soviético. Para China en

---

<sup>14</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 44.

<sup>15</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 9.

<sup>16</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 43.

<sup>17</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 77.

cambio, se hizo más favorable esta situación, dado que logró mejorar sus relaciones y su posición en la región.

La política de contención en esta región, fue diferente e influyó directamente la reconfiguración de los intereses de Estados Unidos y China dentro de ella.

## **1.1. POLÍTICA DE CONTENCIÓN DE EEUU HACIA EL SUDESTE ASIÁTICO**

Teniendo en cuenta que las estructuras se conforman por coacción de sus unidades. El hecho de que estas unidades vivan, prosperen o mueran, depende de sus propios esfuerzos. Entonces, el sistema se mantiene a partir de un principio de autoayuda que consiste precisamente en las decisiones y las acciones que realizan las unidades para asegurarse y protegerse, con sus propios medios, de los demás actores<sup>18</sup>. Por esto, en el sistema internacional existe una incertidumbre latente respecto a las acciones de los Estados.

Así pues, la contención, desde la perspectiva de los Estados Unidos, se convirtió progresivamente en algo más que una estrategia diseñada para limitar la expansión del poder soviético. Ésta llegó a ser extendida al objetivo de frenar la expansión del comunismo en cualquier lugar que éste pareciera propagarse. El comunismo era visto como monolítico e internacional, con centro en Moscú<sup>19</sup>. Entonces, la contención se convierte en una visión del mundo dividido en dos sistemas opuestos.

La doctrina de la contención derivaba su visión en los intereses americanos primordialmente de la percepción de la amenaza soviética, lo que hacía menos clara la distinción entre los intereses que eran periféricos y los que eran vitales<sup>20</sup>; con el argumento de que los mismos dependían tanto de la percepción del poder como de la

---

<sup>18</sup> Comparar Waltz. "Estructuras Políticas". pp. 119-150.

<sup>19</sup> Comparar Yahuda. The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995. p. 46.

<sup>20</sup> Comparar Yahuda. The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995. p. 45.

realidad del poder mismo. En otras palabras, el balance de poder dependía tanto de las apariencias y el prestigio que tuviera el país en el mundo, como del cálculo racional y la importancia estratégica de los objetivos<sup>21</sup>. Estados Unidos debía tener y mantener su poder, pero además debía exponerlo y mostrar que podía llegar a todos los rincones del mundo.

Al ser una doctrina universal, la contención se extendió desde Europa hasta el Asia-Pacífico, con resultados muy diferentes. Fue en esta región donde Estados Unidos tuvo que equilibrar algunas de las contradicciones de la contención, como promover regímenes dictatoriales y frágiles con el fin de sostener la democracia en contra del comunismo, o incurrir en grandes costos en áreas de menor prioridad estratégica<sup>22</sup>, en términos de la posición americana global, para demostrar su compromiso con los aliados. Se podían encontrar países con economías de mercado, con fundamentos capitalistas y pro-occidentales, cuyos sistemas políticos no podían llamarse democráticos.

El advenimiento de la guerra fría trajo al Asia-Pacífico y especialmente al Sudeste Asiático la confluencia de las dimensiones internacional, regional y local de la política y la estrategia militar. Bajo el impacto de la guerra fría, los Estados Unidos buscaban contener el desafío de las dos grandes potencias comunistas. Esto se enlaza con las luchas por independencia y los intentos de consolidar nuevas naciones. Las élites locales tendían a buscar soporte y patrocinio externo<sup>23</sup>. Así, se formaron enlaces entre las consideraciones del balance de poder externo y los conflictos locales, los cuales empezaron a definirse principalmente en términos de la guerra fría.

Así por ejemplo, la guerra fría y la intervención de EEUU en las luchas de independencia de Indochina permitieron que comenzaran a enlazarse las perspectivas globales y locales de la región. Entonces, surgió la idea que los resultados de las luchas por poder o independencia tenían implicaciones para la distribución global del

---

<sup>21</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 45.

<sup>22</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 114.

<sup>23</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 6.

poder. Se da entonces una “internacionalización de los problemas del sudeste asiático”<sup>24</sup>.

El propósito de la política en Asia era evitar cualquier avance del comunismo. Pero, dado que el discurso sobre la democracia y el mundo libre no tenía la misma efectividad que en Europa y que los Estados de la región eran Estados precarios, incluso aún en procesos de independencia; Estados Unidos tuvo que recurrir a acercamientos pragmáticos bilaterales, de tal manera que a cambio de garantizar la independencia de Estados como Filipinas, adquiriría ventajas para la política de contención como las bases militares allí establecidas.

Empero, aunque las condiciones de los conflictos dentro de la región evidenciaron una clara conexión entre los asuntos locales, regionales y globales y en este sentido, la capacidad que tenían dichos temas locales de afectar el balance de poder; hubo pocos intereses vitales de las dos superpotencias involucrados en el sudeste asiático<sup>25</sup>. Bajo estas circunstancias menos restrictivas, las condiciones geopolíticas más fluidas del sudeste asiático permitieron un mayor grado de cambio<sup>26</sup>.

Estados Unidos había buscado consolidar la contención en el este de Asia a través del establecimiento de una serie de tratados que apuntaban finalmente a la firma de acuerdos multilaterales, los cuales acercarían a las partes en un pacto colectivo de defensa contra la expansión comunista llamado SEATO. Éste servía a los propósitos estadounidenses de mejorar su posición de disuasión en el sudeste asiático sin comprometerse a incrementar su despliegue militar<sup>27</sup>. El sudeste asiático era visto como una región de menor prioridad estratégica.

Sin embargo, Vietnam del Sur, Camboya y Laos no fueron signatarios, aunque las provisiones del tratado se extendían a ellos. El no alineamiento asiático empezó a convertirse en un factor en la política internacional. Camboya rechazó la protección gratuita ofrecida, por ser inconsistente con su neutralidad y Laos quedó

---

<sup>24</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 6.

<sup>25</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 6.

<sup>26</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 128.

<sup>27</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 128.

excluido<sup>28</sup>. Entonces, la racionalidad del pacto quedó removida antes de ser promulgada<sup>29</sup>. Estados Unidos tendría, que intervenir unilateralmente en caso de querer hacerlo y tuvo que enfocarse en la profundización de las relaciones bilaterales que tenía en la región.

De esta manera, Filipinas y Tailandia eran cada vez más próximas a Estados Unidos. Vietnam del norte, Estado comunista, y Vietnam del sur buscaba consolidar su precaria condición de Estado con apoyo americano. Los Estados más débiles, Laos y Camboya, eran nominalmente neutrales por acuerdo de las potencias regionales y externas. Birmania tuvo que escoger forzosamente la neutralidad inofensiva, aunque no podían desconocerse sus fuertes lazos con China. Indonesia proclamaba el no alineamiento. Malasia conservaba la conexión con el Reino Unido. Sin embargo, ninguno pudo escapar a los patrones de alineación de la guerra fría<sup>30</sup>. Los diferentes caminos por los que los países del sudeste asiático obtuvieron su independencia marcaron consecuencias en sus subsecuentes desarrollos políticos y sobre sus relaciones exteriores.

Ahora bien, los Estados Unidos extendieron la ayuda económica en forma de inversión y asistencia tecnológica y en políticas de comercio favorables. En el sudeste asiático la situación se complicaba por los problemas políticos que acompañaban la construcción de nación de los Estados recientemente independizados y las secuelas de la colonia. Las condiciones de la mayoría de los países parecían ser muy frágiles, de manera que se empezó a temer que si el sur de Vietnam caía en el comunismo habría un efecto dominó en los demás Estados del sudeste asiático<sup>31</sup>.

La segunda guerra de Indochina, conocida como la guerra de Vietnam, emergió de la percepción en Washington de que una victoria comunista en el sur, construida a partir de la victoria del norte de Vietnam, trabajaría en ventaja de su

---

<sup>28</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 129.

<sup>29</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 129.

<sup>30</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. pp. 66-71.

<sup>31</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 128.

adversario global y que ésta llevaría a la caída del resto del sudeste asiático para la enorme desventaja de occidente<sup>32</sup>.

La caída del sudeste asiático como un todo al comunismo, conllevaba al mismo tiempo, la posibilidad de que estos países negaran bienes fundamentales para la producción en Japón y asimismo, la extensión del mercado Japonés en su territorio<sup>33</sup>. Las complicaciones económicas para Japón significarían también una desventaja para Estados Unidos, pues el apoyo estadounidense a la recuperación económica del Estado japonés, era también una herramienta de contención en la región.

Así pues, es en este conflicto entre Vietnam y Estados Unidos donde se van a ver reflejadas las características de la política de contención en el sudeste asiático ya nombradas. En primer lugar, se encuentra la gran contradicción de la política misma a la que se enfrentó Estados Unidos. Éste había promovido la independencia de las aún colonias en la región y promulgaba la idea del mundo libre. Sin embargo, apoyar la independencia de Vietnam conllevaba el apoyo a un futuro Estado comunista.

Lo anterior lleva a la segunda característica que se refiere a la conexión entre los asuntos internos de los países de la región, los regionales y los globales y la incidencia de los primeros en el balance de poder entre las dos potencias. Vietnam dividido y por su parte Laos y Camboya, sólo obtuvieron su independencia hasta que se reunieron en la *Conferencia de Ginebra*, Estados Unidos y la Unión Soviética, las dos superpotencias; China, la potencia regional; y Francia, ex colonizador. Ahí se acordó que el Vietnam del Norte comunista y Vietnam del Sur, bajo una dictadura pro-occidental, se reunificarían mediante elecciones libres<sup>34</sup>.

El hecho de que el régimen del sur, apoyado por EE.UU., se negara a esta medida, previendo la victoria comunista; marca el inicio de la intervención de los Estados Unidos y la confrontación indirecta de las dos grandes potencias en territorio

---

<sup>32</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 128.

<sup>33</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 129.

<sup>34</sup> Comparar Rodríguez. "La influencia del colonialismo occidental en las relaciones internacionales del sudeste de Asia tras la segunda guerra mundial: La Impronta Francesa en Indochina". p.584.

vietnamita. De esta manera, la lucha de los dos polos de poder es llevada del plano internacional y localizada en Vietnam.

Finalmente, se puede ver que ante la inexistencia de un pacto colectivo de defensa contra la expansión comunista entre el sudeste asiático y Estados Unidos, éste se vio obligado a intervenir unilateralmente. Al tiempo que se reafirma la tendencia hacia el establecimiento de alianzas bilaterales, aquí representadas por Vietnam del Norte-Unión Soviética y Vietnam del Sur-Estados Unidos.

Termina así la década de los sesenta con el compromiso de los recursos militares estadounidenses en un conflicto periférico, justificado por la contención de la amenaza comunista. Sin embargo, la fuerza militar de la superpotencia no fue suficiente para derrotar a un actor armado por la URSS. Es así como Richard Nixon, presidente norteamericano a partir de 1968, decide reducir rápidamente la presencia norteamericana en este territorio. Empero, el menor número de efectivos estadounidenses no implicó necesariamente la atenuación del conflicto. Al contrario, se organizó un ejército survietnamita que no dudó en extender el conflicto a Camboya y Laos<sup>35</sup>.

## **1.2. CHINA EN EL MUNDO BIPOLAR: IMPACTO DEL ACERCAMIENTO SINO-AMERICANO**

Los últimos años de la década de los sesenta representan la evidencia del gran cisma ideológico entre Moscú y Pekín y la tensión política y militar que éste engendró. Se abrió así la posibilidad de un acercamiento chino-americano. La reconciliación chino-soviética parecía en aquella época improbable: los soviéticos y los chinos tenían en común la frontera más larga del mundo, la seguridad inmediata de sus territorios estaba en juego<sup>36</sup>. La URSS firmó un tratado de seguridad con Mongolia en 1966 que llevó al establecimiento de sus tropas en el sur del país, lo que intensificaba

---

<sup>35</sup> Comparar Clymer, Kenton. "Richard Nixon and Cambodia: diplomatic relations and bombs". En *The United States and Cambodia. 1969-2000. A Troubled Relationship*. 2004. pp. 4-42.

<sup>36</sup> Comparar Zorgbibe, Charles. "Washington – Pekín: El retorno de China". En *Historia de las relaciones internacionales*. 1997. p. 381.

las tensiones entre las dos potencias comunistas, situación que favorecía a Estados Unidos<sup>37</sup>.

A comienzos de los setenta, Nixon y Mao expresan su voluntad de acercar los dos países. El presidente de los Estados Unidos declara el intento de asociar a los chinos a la responsabilidad planetaria, por lo que en las Naciones Unidas, en 1971, la Asamblea General adopta una resolución que admitía a China Popular y expulsaba a los representantes de Taipei<sup>38</sup>.

Se da entonces, el acercamiento diplomático chino-americano junto con el mejoramiento de la posición de China en el sistema internacional, pues además de mejorar sus relaciones regionales, a través del acercamiento con los aliados de Estados Unidos; se convierte en el único país diferente a los vencedores de la Segunda Guerra Mundial que ocuparía un asiento permanente en el Consejo de Seguridad y por tanto, en tener poder de veto dentro de Naciones Unidas<sup>39</sup>.

Estados Unidos había gastado importantes recursos militares en Vietnam, por lo que su armamento y prestigio disminuyeron sustancialmente. Esto fue aprovechado por la Unión Soviética que, mientras EEUU dirigía todos sus esfuerzos a ganar el conflicto en Vietnam, se enfocó en desarrollar nueva y mayor capacidad militar. Entonces, China adquiere un papel fundamental en términos del balance global de poder de las dos superpotencias<sup>40</sup>.

China había buscado ejercer influencia en áreas más allá del Asia-Pacífico y hacer que su voz fuera escuchada sobre las cuestiones internacionales más importantes. Pero es dentro del Asia-Pacífico que su poder e influencia ha tendido a ser ejercido<sup>41</sup>.

No obstante, había enfrentado dificultades al buscar simultáneamente cultivar buenas relaciones con los gobiernos del sudeste asiático y proteger los intereses de los residentes nacionales chinos en estos países. Aunque la República

---

<sup>37</sup> Comparar Zorgbibe, Charles. "Moscú – Pekín: El gran cisma comunista". En *Historia de las relaciones internacionales*. 1997. pp. 317-324

<sup>38</sup> Comparar Zorgbibe. "Washington – Pekín: El retorno de China". p. 383.

<sup>39</sup> Comparar Zorgbibe. "Washington – Pekín: El retorno de China". p. 383.

<sup>40</sup> Comparar Zorgbibe. "Washington – Pekín: El retorno de China". p. 384.

<sup>41</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 186.

Popular China había abandonado su anterior enfoque revolucionario para favorecer una diplomacia más convencional, especialmente hacia sus vecinos asiáticos, los problemas de fondo permanecían<sup>42</sup>. Las cuestiones fronterizas y territoriales afectaban las relaciones de China con sus vecinos.

Asimismo, había buscado una autonomía en el sistema internacional y el incremento de su estatus al nivel de potencia, a través del desarrollo de sus propias armas nucleares; lo que fue rechazado por Estados Unidos y la Unión soviética. La URSS no podía permitirle a China desplegar sus intereses globales estratégicos. Al tiempo que una China independiente no podía subordinarse al grado de complacencia demandado por su aliado<sup>43</sup>. Así se dividió el mundo comunista en líneas nacionales, debilitando la percepción general del comunismo y su efectividad como fuerza de cambio.

Durante la mayor parte de los años setenta, los líderes chinos buscaron en vano establecer una coalición internacional para confrontar a la URSS con apoyo de los Estados Unidos<sup>44</sup>. Sin embargo, los intereses de éste también se reconfiguraron, EEUU ya no buscaba la contención, como se había concebido, militar, económica y territorialmente, sino que buscó establecer mejores relaciones con su rival. De esta manera, se planteó en Estados Unidos la necesidad de llevar buenas relaciones tanto con China como con la Unión Soviética, no sólo para servir a los intereses americanos, sino también para promover el objetivo del equilibrio entre las dos potencias y así servir al interés general.

A pesar de las nuevas dinámicas en la política internacional que representó el acercamiento diplomático entre China y Estados Unidos, se conservan las líneas que habían orientado la política de Estados Unidos hacia esta región. Mientras que China buscaría una acción más notoria e importante en la misma.

En este sentido, Camboya, al igual que Vietnam, sería representante de los aspectos que habían caracterizado la política exterior de Estados Unidos en la región.

---

<sup>42</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 198.

<sup>43</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 200.

<sup>44</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 81.

El establecimiento de la Kampuchea Democrática, nombre oficial de Camboya entre 1975 y 1979, es el resultado de las contradicciones que presentaban las políticas de Estados Unidos, como promover regímenes dictatoriales y frágiles en el nombre de sostener la democracia en contra del comunismo; unido con la confluencia de las políticas a nivel local, regional y global.

El príncipe Norodom Sihanouk había mantenido una política de neutralidad frente al conflicto de Vietnam-Estados Unidos. Por lo que el 18 de marzo de 1970, mientras éste estaba en una gira internacional, el general Lon Nol, con el respaldo de Washington, llevó a cabo un golpe de Estado y alineó a Camboya con los Estados Unidos y Vietnam del Sur<sup>45</sup>. Este hecho fue una oportunidad para Saloth Sar y los jemes rojos, quienes llegaron al poder bajo el propósito de la liberación del país.

El 17 de abril de 1975 está marcado como "*la caída de Phnom Penh*" bajo el avance de los jemes rojos<sup>46</sup>. La victoria de los jemes rojos, simpatizantes del modelo maoísta, reforzarían la antigua idea china de exclusión de la intervención estadounidense en Indochina, lo que se traduciría en un estancamiento de normalización de las relaciones chino-americanas y en un factor de tensión para los dos países<sup>47</sup>.

Al hacer un análisis de los intereses de Estados Unidos y China en el territorio de Camboya en la década de los setenta, se debe tener en cuenta que al eje soviético-americano de conflicto se le unió uno paralelo chino-soviético en la región y la dirección que daban sus líderes a la política exterior<sup>48</sup>. Estas nuevas relaciones reflejan la anarquía del sistema internacional, donde como lo explica Waltz, no existe una entidad que esté por encima de los Estados. Dado que no hay una autoridad soberana que pueda limitar efectivamente la acción de los Estados, se generan incentivos para que cada uno busque sus intereses unilateralmente, lo que complica la posibilidad de cooperación. De ahí que las instituciones internacionales, según Waltz, no puedan alterar la anarquía del sistema.

---

<sup>45</sup> Comparar Peang-Meth. "Understanding the Khmer: Sociological-Cultural Observations". p. 452.

<sup>46</sup> Comparar Peang-Meth. "Understanding the Khmer: Sociological-Cultural Observations". p. 452.

<sup>47</sup> Comparar Zorgbibe. "Washington – Pekín: El retorno de China". p. 384.

<sup>48</sup> Comparar Zorgbibe. "Moscú – Pekín: El gran cisma comunista". pp. 317-324.

### 1.3. INTERESES DE ESTADOS UNIDOS EN EL TERRITORIO DE CAMBOYA

La política triangular de Nixon y Kissinger se planteó en principio, para evitar tomar partido y mantener buenas relaciones tanto con la URSS como con China, lo que generaría la visión de un orden internacional en el que las potencias aceptarían actuar con restricción y no desafiar el status quo<sup>49</sup>. De esta manera, la política iba dirigida para la URSS más que para China: la riqueza global de China era limitada y la probabilidad de volver con su aliado pasado era remota. Aunque China había adquirido gran importancia estratégica, no contaba con las capacidades de alterar la distribución de poder en el sistema internacional del momento<sup>50</sup>.

Se deseaba entonces, mantener la aparente estabilidad del sistema, pese a que existía una reformulación de los intereses de dos actores importantes. Entonces, esta estructura hace que China vaya desde un polo hacia el otro, de acuerdo a su noción de ganancias relativas. Las acciones, relaciones y disposiciones que se den entre los Estados estarán orientadas a mantener dicha configuración del poder.

La política de la distensión se dirigió a convencer a la URSS a cimentar el orden internacional en un balance de poder o “equilibrio global”. Kissinger planteó la *Doctrina del enlace*<sup>51</sup>, que consistía en que todos los problemas más importantes serían vistos como interconectados. Las negociaciones y el equilibrio global se basarían en los puntos estratégicos de ambas potencias.

Así pues, el mundo seguía dominado por dos superpotencias. Aunque se quisiera presentar la emergencia de una multipolaridad más compleja, existía una estructura de poder en el sistema internacional que se quería mantener<sup>52</sup>. Pues, de acuerdo a Waltz, el mundo bipolar era un mundo inusualmente estable, porque la ambigüedad fue menor, en tanto los intereses nacionales estaban claramente definidos

---

<sup>49</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 135.

<sup>50</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 135.

<sup>51</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 135.

<sup>52</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 135.

y dicha estabilidad era asegurada por medio de las armas nucleares<sup>53</sup>. Esta voluntad de mantener el status quo se evidenció en la negativa de ambas potencias ante la búsqueda de China de desarrollar su propio armamento nuclear. Y en la ausencia de apoyo por parte de Estados Unidos a China para la creación de una coalición internacional para confrontar a la URSS.

Gerald Ford preside el fin de la guerra de Vietnam y la retirada de las fuerzas armadas estadounidenses. En el sudeste asiático, el impacto del debacle americano no fue severo. Ningún otro dominó cayó y la posición americana en el este de Asia fue mínimamente afectada<sup>54</sup>. Estados Unidos conservaba los aliados que habían promovido su presencia en la región, Tailandia y Filipinas. Así, ante la disminución de la percepción de la amenaza soviética en el sudeste asiático, éste pierde importancia en la configuración de los intereses de Estados Unidos.

En este punto, la opinión pública y las fuerzas internas en Estados Unidos adquieren gran importancia. Luego de las atrocidades vistas en una guerra que internamente se percibía como innecesaria y desbordada, la inclusión del sudeste asiático dentro de los intereses en política exterior se hizo impopular. De ahí que Estados Unidos removiera esta región, que desde antes ya carecía de importancia estratégica, de su foco de atención. Por lo que Camboya también perdió posición en el ranking de prioridades y en la visión de EEUU.

Así, las nuevas relaciones de EEUU con China, sumadas a la búsqueda de mejores relaciones con la URSS, removieron los últimos vestigios de los propósitos estratégicos originales para la intervención americana en Vietnam<sup>55</sup>. Sin embargo, el proceso de la salida de Estados Unidos fue prolongado principalmente por la necesidad de salir con honor, para sostener su credibilidad como aliado y para calmar las fuerzas internas.

Finalmente, Carter hizo especial énfasis en los derechos humanos en el desarrollo de las relaciones con la URSS. Sin embargo, aquí también se presentó la

---

<sup>53</sup> Comparar Waltz. "Estructuras Políticas". pp. 119-150.

<sup>54</sup> Comparar Yahuda. The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995. p. 131

<sup>55</sup> Comparar Yahuda. The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995. p. 131

contradicción entre la retórica y la acción. Pues si bien se exigía el respeto a los derechos humanos en las acciones soviéticas, no quedaba clara la misma exigencia en las relaciones con China, que daría su apoyo al régimen de los Jemeres Rojos, conocidos precisamente por sus acciones en contra de los derechos humanos, materializadas en el genocidio en Camboya.

Es así que para los años setenta, luego de haber comprometido importantes recursos económicos, militares y humanos en una zona de poca importancia estratégica como el sudeste asiático; Estados Unidos decidió darle prioridad al balance de poder y al mantenimiento de la estructura del sistema internacional por la vía diplomática. De ahí que Camboya, en la década de los setenta, no representara ningún interés para la superpotencia.

#### **1.4. INTERESES DE CHINA EN CAMBOYA**

Las repercusiones del alineamiento de China y Estados Unidos trajeron nuevas divisiones y realineamientos en Indochina. El debacle estadounidense en Indochina exacerbó los temores chinos de un intento soviético por llenar el espacio que dejaron las fuerzas americanas; así como de un intento de Vietnam, del norte por ocupar toda Indochina<sup>56</sup>.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con China, ésta había buscado un mayor margen de maniobra entre las dos potencias y un mayor nivel de autonomía en el sistema internacional. El cisma ideológico entre Moscú y Pekín conllevó una gran desconfianza entre los dos poderes comunistas y con ésta, grandes tensiones políticas y territoriales.

Por un acuerdo con Mongolia, la URSS contaba con presencia militar al norte de China<sup>57</sup>. Asimismo, el alineamiento de Vietnam del Norte a los Soviéticos (pese a que China también había apoyado su independencia) unido con la política de distensión entre las dos superpotencias; incrementaron los miedos de Mao de que

---

<sup>56</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 204

<sup>57</sup> Comparar Zоргbibe. "Moscú – Pekín: El gran cisma comunista". pp. 317-324

éstas realizaran acuerdos en detrimento de China<sup>58</sup>. Temía también, por otro lado, que se uniera el poder soviético, como potencia mundial, y el vietnamita, como país más fuerte de Indochina; para dominar la región y limitar territorial y militarmente a China<sup>59</sup>.

Así es que Camboya adquiere una gran importancia estratégica. China va a apoyar al régimen de los jemereros rojos, quienes habían expresado su carácter antivietnamita, para contener la posible expansión de Vietnam y de la Unión Soviética a través de éste.

El punto crítico de división entre China y Vietnam se centraba en Camboya. El nacionalismo anti vietnamita de los jemereros rojos era útil a los intereses chinos en tanto que servía para negar a Vietnam la oportunidad de dominar toda Indochina. Los jemereros rojos iniciaron una serie de asaltos a lo largo de la frontera de Vietnam, por lo que éste incrementó sus miedos sobre los posibles intentos de los chinos de limitar su independencia.

Entonces, emergió en Camboya la conjunción de intereses entre el deseo soviético de contener a China, los objetivos vietnamitas, en seguridad, de remover el desafío de los jemereros rojos y los intentos chinos de ejercer una influencia especial en toda Indochina.

De esta manera, en 1978 las líneas internacionales, regionales y locales del conflicto se combinaron para dar lugar a la tercera guerra de Indochina. Por un tratado de amistad de Vietnam y la URSS, Vietnam invade Camboya e impone un régimen de su elección. Ante esta situación, intervienen China, Estados Unidos y la ASEAN, para lo que se cuenta con el apoyo de Tailandia como aliado de EEUU, a través de sus fronteras<sup>60</sup>. Esta intervención se dará fundamentada en intereses políticos y seguridad territorial más que global, por medio del reconocimiento y asistencia a los jemereros rojos.

---

<sup>58</sup> Comparar Zorgbibe. "Moscú – Pekín: El gran cisma comunista". pp. 317-324

<sup>59</sup> Comparar Zorgbibe. "Moscú – Pekín: El gran cisma comunista". pp. 317-324

<sup>60</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 139.

Es sólo hasta este punto que se unirán los intereses de Estados Unidos y China. En la administración Carter, era importante concluir el proceso de normalización de las relaciones con China. Sin embargo, ésta pone como condición la ayuda estadounidense en el “dar a Vietnam una lección”<sup>61</sup>. Entonces, se dará la intervención conjunta en Camboya y el apoyo a los jemereros rojos, a través de Naciones Unidas, para expulsar a Vietnam.

De manera tal que pese a que existió la cooperación inherente al organismo internacional, su actuación estuvo limitada por las condiciones estructurales del sistema internacional y por los objetivos de los Estados detrás de ellas, como se puede ver en este caso. Si los Estados acceden a cooperar, lo hacen fundamentados en una noción de ganancias relativas, siempre que no comprometan temas vitales de su agenda<sup>62</sup>. De ahí que sólo hasta este punto, el tema Camboya es llevado a Naciones Unidas con el fin de negar el reconocimiento del régimen impuesto por Vietnam.

Así pues, es evidente que el acercamiento diplomático entre China y Estados Unidos les proporcionó beneficios. Por un lado, favoreció a Estados Unidos en el balance global de poder en un momento en el que su prestigio y sus recursos eran cuestionados. Asimismo, le dio a China la posición y la voz que ésta había buscado tanto en la región, como en el sistema internacional.

Sin embargo, este acercamiento no significó grandes cambios en la forma como se estaba orientando la política internacional. El objetivo seguía siendo la estabilidad del sistema internacional a través del mantenimiento de la estructura bipolar del poder. Para Estados Unidos era importante su relación con China, pero sus políticas continuaban orientándose hacia la Unión Soviética. Asimismo, Asia-Pacífico mantuvo tanto los aspectos que definieron su política internacional, como su poca prioridad dentro de los intereses vitales de las potencias.

Antes y después del acercamiento de China y Estados Unidos los asuntos en esta región se definieron por las contradicciones entre discurso, planteamiento e implementación de las políticas; conexión de los temas locales, regionales y globales,

---

<sup>61</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. p. 139.

<sup>62</sup> Comparar Waltz. “Estructuras Políticas”. 1979. pp. 119-150.

y el desarrollo de alianzas bilaterales. De igual manera, el establecimiento de la Kampuchea Democrática fue el resultado de la relación entre los asuntos locales, regionales e internacionales.

De ahí que el grado de importancia de Camboya para Estados Unidos estuvo directamente relacionado con el grado de intervención directa de las potencias en la región. Camboya despertó el interés de Estados Unidos hasta que hizo efectiva su retirada de territorio vietnamita y verificó que su posición en la región no fuera alterada. Mientras que China, al ser un poder regional, y debido a la desconfianza que le generaba la fuerte relación de los soviéticos y los vietnamitas, sí veía una gran importancia en la alianza bilateral con Camboya.

## 2. NACIONES UNIDAS COMO HERRAMIENTA DE POLÍTICA EXTERIOR

La Segunda Guerra Mundial mostró el fracaso absoluto de la Sociedad de Naciones, por ello surgió la idea de crear un organismo más eficaz que tuviera la capacidad de proporcionarle al sistema internacional la paz y la seguridad que se buscaba. Con este objetivo y terminada la guerra, en la Conferencia de San Francisco (25 de abril-26 de junio de 1945), cincuenta y un Estados firman la Carta de la Organización de Naciones Unidas, en la cual se establecían los objetivos, principios y la estructura de dicho organismo<sup>63</sup>.

Para Gallarotti, en las relaciones internacionales existen unos actores sui generis, las organizaciones internacionales, creadas con diferentes propósitos, pero en general para la cooperación entre Estados<sup>64</sup>, como es el caso de Naciones Unidas. Sin embargo, según el autor, estos organismos a veces funcionan y a veces no, por lo que enfoca su estudio en las fallas de las organizaciones internacionales.

Existen tres formas de fallar. En primer lugar, las organizaciones pueden ser contraproducentes cuando su manejo es orientado de mala manera o pobremente. De otro lado, puede ser malo cuando su manejo es aparentemente bueno, pero desincentiva las acciones de los Estados. Por ejemplo, cuando la organización está orientada a la ayuda económica de los países pobres y estos se acostumbran a ella sin implementar políticas de control o estímulo a su economía. Finalmente, la intervención puede no ser deseada si es costosa y no tiene un efecto en las relaciones internacionales.<sup>65</sup>

De esta manera, en tanto las organizaciones internacionales son propensas a fallar; es problemático que puedan ordenar las relaciones internacionales, cuando sus fallas empeoran los problemas en el ámbito internacional o crean nuevos. Es así que el autor ve en las organizaciones internacionales, una fuerza desestabilizadora en las relaciones internacionales. Por lo que plantea que los burócratas deben tener en cuenta las limitaciones de las organizaciones al momento de considerar un nivel óptimo de manejo o intervención de las mismas.

---

<sup>63</sup> Comparar Hotz, Alfred. "The United Nations Since 1945: An Appraisal". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 336, (Jul. 1961) p. 127.

<sup>64</sup> Comparar Gallarotti. "The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations". p. 185.

<sup>65</sup> Comparar Gallarotti. "The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations". p. 183.

## 2.1. ORIENTACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS

Así pues, Naciones Unidas nace orientada fundamentalmente, al establecimiento y mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Sin embargo, esta idea de seguridad estaba vinculada a otros temas relacionados con el progreso, desarrollo y el respeto a los derechos humanos. En este sentido, los Estados miembros se declaran resueltos a:

[...] reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas,

[...] crear condiciones bajo las cuales puedan mantenerse la justicia y el respeto a las obligaciones emanadas de los tratados y de otras fuentes del derecho internacional,

[...] promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad<sup>66</sup>,

Y establecen como principios, entre otros:

\* Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

\* Los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta

\* La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros<sup>67</sup>.

Naciones Unidas es entonces un órgano supranacional perfilado a llegar a todos los rincones del mundo, tomar decisiones y efectuar labores sobre una amplia gama de cuestiones<sup>68</sup>, a través de la cooperación entre naciones iguales dirigida a mantener y salvaguardar la estabilidad internacional. Por lo que, ante amenazas a la paz y la integridad de los países, Naciones Unidas se vería obligada a encauzar la cooperación entre Estados hacia la estabilización, protección de derechos humanos y sanción en caso de su violación.

La ONU materializaba la voluntad de la comunidad internacional para evitar que sucesos como el Holocausto se repitieran y adelantó iniciativas para salvaguardar

---

<sup>66</sup> Ver Organización de Naciones Unidas - ONU. "Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo". Documento Electrónico.

<sup>67</sup> Ver Organización de Naciones Unidas - ONU. "Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo". Documento Electrónico.

<sup>68</sup> Ver Organización de Naciones Unidas - ONU. "Carta de las Naciones Unidas, Preámbulo". Documento Electrónico.

los derechos humanos en el mundo y prevenir atrocidades y crímenes de lesa humanidad.

Un ejemplo de esto es la creación de la *Comisión de Derechos Humanos* en 1947 y la posterior *Convención para la prevención y sanción de crímenes de genocidio* realizada en 1951. En ésta, la Asamblea General declaró que el genocidio es un delito de derecho internacional contrario al espíritu y a los fines de las Naciones Unidas y que el mundo civilizado condena; al tiempo que reconoció que para liberar a la humanidad de un flagelo tan odioso se necesita la cooperación internacional<sup>69</sup>.

Pero el tema de la igualdad de las naciones dentro de la ONU resulta problemático. Si bien la organización se fundamenta en este principio, que se refleja en la figura de la Asamblea General, en la cual todos los Estados miembros tienen derecho al voto. Éste resulta un tanto difuso en la figura del Consejo de Seguridad, en el que no participan todos los Estados, pero cuyas decisiones son de carácter obligante para todos los miembros.

El Consejo está conformado por cinco miembros permanentes y diez que son elegidos por la Asamblea General por periodos de dos años. Los miembros permanentes son los Estados Unidos, la Federación Rusa, Francia y el Reino Unido, los vencedores de la Segunda Guerra Mundial y China. La carta fundadora le proporciona al Consejo de Seguridad una mayor responsabilidad en la paz y seguridad internacional.

Así, en apoyo al proceso de paz, el Consejo puede desplegar observadores militares o una fuerza de mantenimiento de la paz en una zona de conflicto. Asimismo, conforme al Capítulo VII de la Carta, el Consejo tiene el poder de tomar medidas para hacer cumplir sus decisiones, entre las que se cuentan imponer embargos o sanciones económicas, o autorizar el uso de la fuerza. Sin embargo, si un miembro permanente no está de acuerdo con su decisión, puede emitir un voto negativo, el cual tiene poder de veto.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Ver Prevent Genocide International. “Convención para la prevención y sanción de crímenes de genocidio”. Documento Electrónico.

<sup>70</sup> Ver Organización de Naciones Unidas - ONU. “Consejo de seguridad”. Documento Electrónico.

Paradójicamente, los miembros permanentes del consejo de seguridad cuentan con una supremacía en una organización que fundamenta su retórica en la igualdad de todos los Estados que a ella se adhieren. De esta manera, se hace difícil que actúe de manera independiente de la voluntad de los miembros que tienen poder de decisión.

Es entonces cuando, Naciones Unidas, a pesar de su orientación y objetivos, se ve limitada en su accionar por los países que tienen poder de decisión dentro de ella. En este sentido, este capítulo se orientará a estudiar la relación de Estados Unidos -como uno de estos países con poder dentro de Naciones Unidas- con la organización y analizar cómo efectivamente ésta pudo ser incluso una herramienta de política, en el marco de la Guerra Fría, debido a las debilidades internas del organismo y al contexto internacional.

## **2.2. NACIONES UNIDAS EN EL MARCO DE LA GUERRA FRÍA**

La guerra fría, caracterizada por la competencia entre la Unión Soviética y los Estados Unidos y entre los sistemas políticos y económicos alternativos; como ya se dijo, enmarcó las relaciones internacionales por más de cuatro décadas. La rivalidad entre las dos potencias fue llevada a todos los escenarios de la política internacional y Naciones Unidas no fue la excepción. La vocación de la competencia bipolar tenía un carácter más universalista que la misma ONU<sup>71</sup>.

Mientras las Naciones Unidas ofrecen nuevos canales para las políticas de cooperación internacional y para la acción conjunta, el énfasis en la soberanía nacional y la defensa del interés nacional ha tendido a hacer de ésta un instrumento de política nacional, para defender y extender los intereses vitales de sus miembros. Con el cambio internacional desde una división de un eje de aliados a una división Oriente-Occidente, resultó aparente que la efectividad de Naciones Unidas en la

---

<sup>71</sup> Comparar Hotz. "The United Nations Since 1945: An Appraisal". p. 127.

resolución de conflictos estaba directamente relacionada con la imposibilidad de controlar la confrontación bipolar<sup>72</sup>.

En este sentido, el contexto de la guerra fría suponía la existencia de limitaciones a su efectividad. La organización se convierte en el centro de confrontación de las potencias y en instrumento de política nacional para defender y extender los intereses nacionales vitales de los Estados miembros. La efectividad de la ONU, en este contexto, se ponía a prueba, para reducir un posible conflicto bipolar. Pero, carecía de poder para actuar en la esfera soviética, dado que existían restricciones políticas para actuar en Europa oriental<sup>73</sup>. Asimismo, su acción estaba enmarcada por un balance de poder, en el que sólo podía actuar en situaciones donde los intereses de las potencias no se vieran enfrentados.

Así pues, las tensiones entre las dos potencias, la falta de consenso en temas críticos, la entrada de nuevos miembros, que debían mostrar su compromiso político en la organización; evidenciaban la crisis por la que atravesaba y su dificultad para actuar en concordancia con sus principios fundacionales. A esto se suma una base fiscal en duda, que necesitaba el apoyo de los Estados Unidos. Éste podía potencializar la fuerza de Naciones Unidas, y al hacerlo fortalecía su posición en la organización<sup>74</sup>.

### **2.3. IMPORTANCIA DE LA ONU EN LA FORMULACIÓN Y EL DESARROLLO DE POLÍTICAS DE ESTADOS UNIDOS**

Según Gallarotti, las organizaciones internacionales son una fuerza desestabilizadora en tanto pueden intensificar disputas internacionales, cuando son usadas como herramienta de política de confrontación. Del mismo modo las organizaciones internacionales generalmente son utilizadas como herramienta de política exterior

---

<sup>72</sup> Comparar Hotz. "The United Nations Since 1945: An Appraisal". p. 127.

<sup>73</sup> Comparar Hotz. "The United Nations Since 1945: An Appraisal". p. 127.

<sup>74</sup> Comparar Hotz. "The United Nations Since 1945: An Appraisal". p. 127.

para legitimizar la acción de alguna de las facciones en competencia y así, cambiar o mantener el balance del poder.

De esta manera, se va a identificar a los Estados Unidos como el líder principal de Naciones Unidas a partir de 1947, cuando empezó su plan de apoyo a la reconstrucción de los países europeos y se erigió como la cabeza del bloque occidental<sup>75</sup>. Esto por el poder político, económico y militar que le proporcionaba a la organización una base más fuerte y la posibilidad de contar con los recursos necesarios para sus misiones de paz. Asimismo, Naciones Unidas, se convertía en una fuente de herramientas de Estados Unidos para plantear y ejecutar su política exterior<sup>76</sup>.

La ONU fue en un primer momento la prolongación del eje de los aliados de la Segunda Guerra Mundial, lo que se evidenció en la figura del Consejo de Seguridad. Durante la guerra fría, la política internacional se orientaba por el balance del poder. De manera que en los momentos en los cuales éste parecía favorecer a Estados Unidos, por ejemplo cuando tuvo el monopolio de la bomba atómica y una importante base de recursos económicos, y con el apoyo de sus aliados de occidente, éste era capaz de movilizar la votación dentro de la Asamblea General<sup>77</sup> y el Consejo de Seguridad para favorecer su interés nacional.

Esto evidencia la interrelación de ciertas resoluciones de Naciones Unidas y las políticas nacionales de Estados Unidos que se ejecutaban fuera de los instrumentos de la ONU, ejemplos de esto son la Doctrina Truman, el plan Marshall y el programa de los cuatro puntos<sup>78</sup>. De ahí que la URSS fuera un fuerte crítico de la figura de la Asamblea General y la Secretaría General y la ausencia de poder de Naciones Unidas para ser efectiva en la esfera soviética. Lo que luego sería un factor de la crisis de la organización.

---

<sup>75</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 342, (Jul. 1962) p. 69.

<sup>76</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 342, (Jul. 1962) p. 69.

<sup>77</sup> Comparar Swift, Richard. "United States Leadership in the United Nations". *The Western Political Quarterly*. Vol. 11, No. 2 (Jun. 1958) p. 185.

<sup>78</sup> Comparar Swift, Richard. "United States Leadership in the United Nations". *The Western Political Quarterly*. Vol. 11, No. 2 (Jun. 1958) p. 185.

**2.3.1. Naciones Unidas como canal diplomático permanente.** Naciones Unidas tenía una gran importancia para Estados Unidos, en primer lugar, por ser un espacio en el cual se podían discutir los problemas internacionales con todos los países sobre una base regular<sup>79</sup>, representada por todo el entramado normativo y la posibilidad de reunión y discusión que brindaba la Organización a través de sus asambleas. La ONU era un canal diplomático continuo en el máximo nivel de interacción política, para así poder verificar el grado de tensión y de inestabilidad en los asuntos internacionales. Servía como válvula segura<sup>80</sup>, como un termómetro de los conflictos internacionales así como un canal de comunicación.

Asimismo, permitía la confrontación directa de las potencias sobre estos asuntos y conocer así la posición del otro. Pero ésa era una confrontación diplomática que se daba a través de conferencias llevadas a cabo dentro de la Organización<sup>81</sup>. Si estas disputas estaban presentes en el escenario internacional y se salían del marco de diálogo de Naciones Unidas, en realidad el papel que podía desempeñar la ONU era muy limitado. Cuando los intereses vitales de seguridad de las grandes potencias estaban directamente involucrados, la Organización tenía un margen de maniobra mínimo y podía desempeñar ese papel de mediador sólo si las potencias estaban de acuerdo en que lo hiciera<sup>82</sup>.

Ahora, cuando las disputas eran entre otros países ajenos a los intereses inmediatos de Estados Unidos, Naciones Unidas también era útil dado que al ser potencia, éste no podía quedar completamente fuera del conflicto, por lo que la ONU se presentaba como un medio para medir el grado de interferencia directa del país y le permitía estar seguro de que el proceso de encontrar soluciones fuera llevado por otros tanto como era posible. En algunas situaciones, en las cuales no se encontraba una solución cercana, los debates en la Asamblea General o el Consejo de Seguridad servían como medios para prevenir o contrarrestar confrontaciones más serias.

---

<sup>79</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 72.

<sup>80</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 72.

<sup>81</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 73.

<sup>82</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 73.

**2.3.2. Operaciones ejecutivas.** Sin embargo, el tema de Naciones Unidas que más llamaba la atención de Estados Unidos era su capacidad ejecutiva de intervenir en situaciones como las del Congo o Medio Oriente, en las cuales ninguna otra alternativa parece deseable o aceptable<sup>83</sup>. En estos casos se presentaban tres opciones. En primer lugar que interviniera el poder colonial o regional, lo que tendría como resultado una guerra racial de dimensiones continentales, que terminaban favoreciendo al comunismo<sup>84</sup>. Por otro lado, se planteaba la intervención de Estados Unidos y finalmente, la intervención de la Unión Soviética. Si alguna de las dos potencias intervenía, se temía que un conflicto local o regional diera paso a una gran guerra con todos los peligros de escalada hacia una guerra nuclear. Naciones Unidas, se presentaba entonces como el único actor aceptable para intervenir.

Es así que en el marco de la guerra fría la Organización de Naciones Unidas reafirmó la legitimidad para intervenir en situaciones críticas en el sistema internacional y el número de operaciones ejecutivas aumentó. Con este objetivo, para 1962, la ONU contaba con once agencias compuestas de 55.000 personas, cuyas acciones representaban 551 millones de dólares aproximadamente<sup>85</sup>.

De manera que la ONU no era sólo el sistema de conferencias que se identificaba en la Liga de Naciones. Ésta ofrecía algo nuevo. La novedad consistía precisamente en sus acciones en el campo de la paz y la seguridad internacional: sus acciones de peacemaking y, tal vez más notorias, las de peacekeeping para la década de los sesenta, ya contaba con ocho acciones en éste campo: Indonesia, Grecia, Cachemira, Palestina, Corea, Líbano, Suez y el Congo<sup>86</sup>. Las más representativas son las dos últimas con 5100 y 16000 hombres respectivamente, por la significancia de las fuerzas de peace-keeping, las cuales fueron establecidas y sostenidas por un periodo considerable.

---

<sup>83</sup> Comparar Bloomfield, Lincoln. "The Role of the United Nations in United States Foreign Policy: The United Nations in Crisis". *American Foreign Policy*. Vol. 91, No. 4 (Fall, 1962) p. 762.

<sup>84</sup> Comparar Bloomfield, Lincoln. "The Role of the United Nations in United States Foreign Policy: The United Nations in Crisis". p. 762.

<sup>85</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 70.

<sup>86</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 71.

Entonces, la organización tenía una gran importancia en el marco de la guerra fría para Estados Unidos. Además de servir como un lugar de conferencias y como medio de comunicación entre las potencias, permitía medir la intensidad y la tensión de los conflictos que se presentaban en el mundo y a partir de esto, intervenir sin comprometer la configuración de poder del momento.

Empero, resulta evidente que para ser eficaz en estas situaciones y llevar a cabo las misiones de establecimiento y mantenimiento de la paz, la organización necesitaba una amplia y sólida base fiscal que estaba en duda y cuyo mayor patrocinador era Estados Unidos<sup>87</sup>. Entonces, si bien las acciones en el ámbito de la paz y la seguridad de este tipo eran pragmáticas y deseables, éstas eran posibles si y sólo si contaban con el respaldo del poder económico y militar de Estados Unidos. De ahí que éste viera en el poder ejecutivo de la ONU un importante medio para actuar en el sistema internacional de manera legítima.

**2.3.3. Actividades de ayuda para construcción de Estado.** De otro lado, el tema de las actividades relacionadas con construcción de nación dentro de Naciones Unidas también se hacía llamativo para Estados Unidos. La idea de seguridad que orientaba la actuación de la organización no se limitaba a los asuntos militares. La idea de ayuda para construcción de Estado consistía en aspectos como el apoyo a los procesos de independencia, de modernización, al desarrollo y los derechos humanos. Es así como la ONU intentó avanzar en su capacidad de proveer servicios internacionales para ayudar a las naciones emergentes y conducir las hacia la modernización. Para los años sesenta, los programas sociales y económicos de las Naciones Unidas y sus agencias especializadas comprometían el 90% de todas las personas que trabajaban en programas del organismo<sup>88</sup>.

Ahora bien, este aspecto está relacionado con el punto anterior en la medida que Estados Unidos fue el precursor de programas de ayuda, desarrollo económico y

---

<sup>87</sup> Comparar Wilcox, Francis. "The United States and the United Nations". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 336, (Jul. 1961) p. 123.

<sup>88</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 74.

modernización en el ámbito internacional. Pues fueron precisamente estos programas y el discurso sobre la libertad y el bienestar económico los que se utilizaron como política de contención del comunismo. Así, los programas sociales y económicos que se impulsaban desde la ONU también estaban liderados por Estados Unidos y necesitaban de su respaldo económico.

**2.3.4. Votaciones.** Finalmente, se creía que con los procesos de descolonización y la entrada de nuevos Estados de Asia y África a la organización, Estados Unidos perdería la capacidad de movilizar las votaciones en la Asamblea General a su favor. Los Estados afroasiáticos tenían una mayoría numérica de votos por lo que se empezó a llamarles el Tercer Bloque<sup>89</sup>, que haría imposible que una resolución de dos tercios pasara en la Asamblea General sobre su oposición concertada. Sin embargo, la votación de la Asamblea General número dieciséis y una en el Consejo de Seguridad<sup>90</sup> mostraron la evidencia de que los intereses vitales de los Estados Unidos aún eran capaces de obtener el apoyo de la mayoría.

El 20 de diciembre de 1961 la Asamblea votó 56 a 11 el llamado a China Popular de restablecer la libertad del Tíbet. Asimismo, rechazó el esfuerzo soviético de terminar la intervención de la ONU en Corea<sup>91</sup>. Del mismo modo, una década después, Estados Unidos logró que en 1971, la Asamblea General adoptara una resolución que admitía a China Popular y expulsaba a los representantes de Taipei<sup>92</sup>.

Estados Unidos se presentaba como el patrocinador de las naciones emergentes, su discurso sobre la autodeterminación, la libertad -tanto en el ámbito político como económico- iba acompañado del apoyo a los procesos de independencia, la asistencia económica y las políticas de comercio favorables. De manera que la forma como se daban esos procesos de independencia en los diferentes países de Asia y África y la presencia o no de la asistencia estadounidense hacía que

---

<sup>89</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 71.

<sup>90</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 71.

<sup>91</sup> Comparar Bloomfield, Lincoln. "The Role of the United Nations in United States Foreign Policy: The United Nations in Crisis". p. 763.

<sup>92</sup> Comparar Zorgbibe. "Washington – Pekín: El retorno de china". p. 383.

los nuevos Estados, de acuerdo a esto, a su vez apoyaran o no las propuestas de Estados Unidos en el marco de Naciones Unidas.

No obstante, el apoyo a los procesos de descolonización también generaba problemas en la medida en que daba lugar a conflictos con las potencias aliadas, lo que podía traducirse también en la pérdida de votos dentro de Consejo de Seguridad. Ante este problema, la ONU se hacía útil pues le permitía a Estados Unidos una *triangulación* de sus relaciones<sup>93</sup>. En el marco de Naciones Unidas, Estados Unidos podía defender el discurso de la libertad y la autodeterminación y a su vez apoyar la prevención del establecimiento de regímenes no democráticos.

De esta manera, en un periodo como la guerra fría, que de entrada limitaba la acción de Naciones Unidas, se presenta Estados Unidos como líder al apoyar económica y políticamente el desarrollo de la organización. Sin embargo, este apoyo se va a ver a su vez como un costo en la autonomía de la ONU, en la medida en que EEUU proyecta sus intereses nacionales y su política exterior en la organización.

Este costo en autonomía es lo que Gallarotti propone como límite estructural, una de sus causas es precisamente el hecho de que éstas puedan ser usadas como herramienta de política por alguno de sus miembros, y de esta manera legitimar las acciones de éste dentro del sistema internacional.

Por esto, las operaciones ejecutivas resultaban tan atractivas para Estados Unidos. Pues eran una forma de actuar sin comprometerse directamente y además dependían de su apoyo económico y militar. En este sentido, la voluntad y los intereses de la superpotencia efectivamente limitaban la actuación de la organización.

---

<sup>93</sup> Comparar Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". p. 71.

### **3. INTERESES EN JUEGO Y ALCANCES DE UNA POSIBLE INTERVERCIÓN DE NACIONES UNIDAS EN CAMBOYA**

La formación del Estado Camboyano, como en los demás países del Sudeste asiático, es el producto de la conjunción de las fuerzas internacionales, regionales y locales. Francia impulsó un intento de integrar a los tres pueblos de la región -Vietnam, Laos y Camboya (jemer)- dentro de su proyecto colonial: la Indochina. Las autoridades francesas buscaban una mayor cohesión económica entre las diferentes regiones de Indochina y la colaboración de la población local y para esto estableció medidas como la educación pública masiva, la construcción de nuevos medios de transporte y comunicación, que facilitaban el movimiento de bienes y personas<sup>94</sup>.

Sin embargo, se le va a dar un tratamiento privilegiado a los vietnamitas franceses y vietnamitas, como los únicos grupos activos en la construcción de Indochina.<sup>95</sup> De esta manera, los vietnamitas copaban las plazas de las escuelas donde se impartía la educación francesa moderna y, junto a los franceses, monopolizaban la inmensa mayoría de los puestos de la administración colonial y de la milicia local<sup>96</sup>. Asimismo, se promovió la migración masiva de esta población hacia Camboya y Laos, donde trabajaban en las plantaciones y sus estudiantes operaban la administración colonial.

En 1954, junto con Vietnam y Laos, Camboya obtuvo su independencia por los Acuerdos de Ginebra. Posteriormente recibió de los mismos países que acordaron su independencia, la condición de neutralidad en la región<sup>97</sup>. Sin embargo, la preponderancia de los vietnamitas en la administración continuaba; lo que dio lugar a un fuerte nacionalismo camboyano y a la oposición a cualquier injerencia vietnamita en los asuntos internos.

---

<sup>94</sup> Comparar Rodríguez. "La influencia del colonialismo occidental en las relaciones internacionales del sudeste de Asia tras la segunda guerra mundial: La Impronta Francesa en Indochina". p.578.

<sup>95</sup> Comparar Rodríguez. "La influencia del colonialismo occidental en las relaciones internacionales del sudeste de Asia tras la segunda guerra mundial: La Impronta Francesa en Indochina". p.578.

<sup>96</sup> Comparar Rodríguez. "La influencia del colonialismo occidental en las relaciones internacionales del sudeste de Asia tras la segunda guerra mundial: La Impronta Francesa en Indochina". p.579.

<sup>97</sup> Comparar Rodríguez. "La influencia del colonialismo occidental en las relaciones internacionales del sudeste de Asia tras la segunda guerra mundial: La Impronta Francesa en Indochina". p.586.

El príncipe Sihanouk había mantenido su posición de neutralidad en la segunda guerra de Indochina. Por esto, el 18 de marzo de 1970, el general Lon Nol, con el respaldo de Washington, llevó a cabo un golpe de Estado y alineó a Camboya con los Estados Unidos y Vietnam del Sur. Por lo que los jemereros rojos asumieron el propósito de la liberación del país. El 17 de abril de 1975 marca "*la caída de Phnom Penh*"<sup>98</sup> bajo el avance de los jemereros rojos, quienes implantarán un nuevo régimen en cabeza de Saloth Sar, Pol Pot, que rápidamente instauró un sistema comunista-maoísta, el cual resaltaba el papel de campesinado, y la importancia de la agricultura en su cultura.

En este sentido, se apeló a la figura de la agricultura como elemento básico de la conformación del Estado y se difundió la idea del establecimiento de un Estado esencialmente agrícola. Así, la simpatía del gobierno jemer por las ideas y políticas maoístas, unida al rechazo de la influencia vietnamita, sentó las bases para el alineamiento de Camboya con China.

### **3.1. LA POLÍTICA DE PURIFICACIÓN RACIAL Y SOCIAL: EL PASO HACIA EL GENOCIDIO**

Pol Pot declaró a 1975 como el Año Cero, que marcaría el inicio de un proceso de purificación de la sociedad camboyana<sup>99</sup>. El sistema establecido en la Kampuchea Democrática, buscaba la transformación total de la sociedad, que incluía medidas como la evacuación precipitada de todos los pueblos y ciudades y el traslado forzado de casi la mitad de la población del país a las zonas rurales. Por esto, dos millones de habitantes de las ciudades fueron obligados a ir al campo. Esta evacuación se hizo en muy pocos días, por lo que en ella murieron unas veinte mil personas, muchas de ellas a causa del agotamiento provocado por las largas caminatas y muchas otras ejecutadas.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> Comparar Peang-Meth. "Understanding the Khmer: Sociological-Cultural Observations". p. 451.

<sup>99</sup> Comparar Peang-Meth. "Understanding the Khmer: Sociological-Cultural Observations". p. 451.

<sup>100</sup> Comparar Hannum. "International Law and Cambodian Genocide: The Sounds of Silence". p. 85.

Durante el régimen de 1975-1979 hubo un corte radical con lo que se venía implementando con la presencia francesa, pues todas las medidas que se habían establecido durante la colonia se consideraban inadecuadas e incorrectas. En primer lugar, Francia tenía la idea de una integración de los tres pueblos de la región y del fortalecimiento de una cohesión económica entre ellos. Ésta fue la primera idea con la que cortó el nuevo régimen, que estaba a favor de un completo aislamiento del país, una economía autosuficiente y un Estado agrario. Esto dio paso a la destrucción de cualquier infraestructura urbana y a la conversión forzada de toda la población camboyana en cultivadores.

De este modo, las políticas contenían el uso extensivo de mano de obra para incluir nuevas áreas a la producción agrícola, la abolición de la moneda, el mercado y los salarios; así como la abolición de cualquier tipo de propiedad privada. La población era obligada a trabajar todo el día en condiciones infrahumanas para cumplir unas cuotas de producción demasiado altas. Si estas cuotas no se cumplían, los responsables eran acusados de tratar de sabotear el proyecto socialista de la Kampuchea Democrática y se les detenía y ejecutaba.<sup>101</sup>

Se apeló también a la ruptura de la figura de la familia a través de la separación obligada de los niños y los padres, la destrucción de las organizaciones religiosas y sus templos, la prohibición de cualquier práctica religiosa y la suspensión de la educación. Lo que dio lugar a la persecución y ejecución de intelectuales, monjes budistas y musulmanes.

Además, el gobierno central aplicó una política de “jemerización” y uniformidad étnica total. El uso de cualquier otro idioma que no fuera el jemer era castigado con la muerte y las principales minorías étnicas del país sufrieron una feroz persecución. Las principales víctimas de aquella limpieza étnica fueron los vietnamitas, los cham musulmanes y, en menor medida, los chinos.<sup>102</sup> Asimismo, se emprendieron asaltos en la frontera con Vietnam y ataques al país vecino.

---

<sup>101</sup> Comparar Sardiña, Carlos. “Camboya y los jemereros rojos. El régimen de Pol Pot”. *Periodismo Humano*. Documento Electrónico.

<sup>102</sup> Comparar Sardiña. Camboya y los jemereros rojos. El régimen de Pol Pot. Documento Electrónico.

Ahora bien, en la Convención para la prevención y sanción de crímenes de genocidio realizada en 1951, los Estados miembros de Naciones Unidas convinieron lo siguiente:

*Art. I.-* Las partes contratantes confirman que el genocidio, ya sea cometido en tiempo de paz o en tiempo de guerra, es un delito de derecho internacional que ellas se comprometen a prevenir y a sancionar.

*Art. II.-* En la presente Convención, se entiende por genocidio cualquiera de los actos mencionados a continuación, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal:

- a) Matanza de miembros del grupo.
- b) Lesión grave a la integridad física o mental de los miembros del grupo.
- c) Sometimiento intencional del grupo a condiciones de existencia que hayan de acarrear su destrucción total o parcial.

*Art. IV.-* Las personas que hayan cometido genocidio o cualquiera de los otros actos enumerados en el art. III, serán castigadas, ya se trate de gobernantes, funcionarios o particulares.

*Art. V.-* Las partes contratantes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus constituciones respectivas, las medidas legislativas necesarias para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención, y especialmente a establecer sanciones penales eficaces para castigar a las personas culpables de genocidio o de cualquier otro de los actos enumerados en el art II.<sup>103</sup>

Así, las atrocidades del gobierno de Pol Pot son tres aspectos tipificados en la definición de genocidio. En Camboya, entre 1975 y 1979, se presentaron matanzas de habitantes del territorio de Camboya, sobre todo de las minorías étnicas, la lesión grave a la integridad física o mental de los camboyanos a través de la separación de las familias, la destrucción de los templos, la amenaza ante las ejecuciones y las mismas ejecuciones. Finalmente, es claro que también hubo sometimiento intencional a condiciones de existencia que acarrear la destrucción física, total o parcial, a través del traslado forzado y en pocos días de la población hacia el campo.

Es así que Camboya se convierte en ejemplo tanto de amenaza y actor desestabilizador en la región como de violación a los derechos humanos y crímenes de lesa humanidad; temas recurrentes en el discurso de Naciones Unidas. Sin embargo, fueron cuatro años en los cuales la ONU no intervino, pese a sus preceptos fundacionales y compromiso con la paz internacional y la protección de los derechos humanos.

---

<sup>103</sup> Ver Prevent Genocide International. "Convención para la prevención y sanción de crímenes de genocidio". Documento Electrónico.

## 3.2. HERRAMIENTA DE INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS

En efecto la ONU se creó con el objetivo de velar por la paz y la seguridad internacional y se comprometió a movilizar la cooperación internacional para prevenir y actuar en situaciones en las que se presentasen amenazas y violaciones de este tipo. Así se desarrolló la figura de las misiones de mantenimiento de la paz como instrumento singular y dinámico establecido por la Organización para ayudar a los países desgarrados por conflictos a crear las condiciones necesarias para una paz duradera<sup>104</sup>.

Sin embargo, aunque estaban dadas las condiciones y disposiciones para que Naciones Unidas interviniera en el conflicto en Camboya; aunque la organización ya tenía experiencia en estas misiones de mantenimiento de la paz y aunque contaba con la legitimidad para actuar; la ONU se mantuvo al margen del conflicto y de las grandes violaciones a los derechos humanos que en él se presentaron. De esta manera, este capítulo está orientado a analizar los alcances de una verdadera intervención de Naciones Unidas en el genocidio en Camboya.

**3.2.1. Misiones de Paz.** En este sentido, lo primero a estudiar es qué instrumento utilizaría la ONU para intervenir, cómo se podía usar y quiénes lo apoyarían. Así pues, como ya se dijo, Naciones Unidas ofrecía una novedad en el campo de las conferencias y cooperación internacional, ésta contaba con la capacidad ejecutiva de actuar en situaciones que se convertían en potenciales desestabilizadores del orden internacional. Y esta capacidad se materializaba en el instrumento de las misiones de establecimiento y mantenimiento de la paz. De modo que la vía por la cual habría podido intervenir la Organización de manera efectiva era a través de una misión de este tipo.

Las operaciones de paz son uno de los medios utilizados por las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales. Dichas actividades están integradas por fuerzas internacionales bajo el mando de Naciones Unidas y contribuyen a apoyar la

---

<sup>104</sup> Comparar Naciones Unidas, Centro de Información - CINU. "Operaciones de Paz de Naciones Unidas". Documento Electrónico.

vigilancia y resolver conflictos entre países hostiles y/o entre comunidades hostiles dentro de un mismo país. Este cometido es competencia del Consejo de Seguridad de la ONU y las resoluciones que emanan del mismo son de carácter vinculante. Asimismo, se entiende que las operaciones de mantenimiento de la paz son especialmente útiles para recordar a las partes en conflicto que la comunidad internacional está pendiente de sus actos y de la legalidad de los mismos<sup>105</sup>.

Asimismo, se considera que las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas no se basan en el principio de enviar fuerzas que luchen para poner fin a un conflicto, sino que parten de la premisa de que una presencia imparcial de efectivos de fuerzas de paz de Naciones Unidas en la región donde se desarrolla un conflicto, hace que las partes implicadas procuren arreglar pacífica y negociadamente sus controversias<sup>106</sup>, las funciones de las fuerzas de mantenimiento de paz son las siguientes:

- Supervisar la retirada de tropas, observan el cumplimiento de acuerdos y evitan las violaciones de cese al fuego
- Patrullar zonas desmilitarizadas
- Establecen zonas de amortiguación entre fuerzas rivales
- Vigilar el mantenimiento del orden y la ley
- Prestar servicios médicos de emergencia
- Hacer cumplir embargos
- Investigar incidentes.
- Ayudar a reasentar a los refugiados
- Apoyar el restablecimiento de actividades civiles normales en zonas asoladas por conflictos
- Limpiar los campos minados
- Desarmar las facciones en pugna
- Observar y supervisar el buen desarrollo de elecciones
- Verificar el respeto a los derechos humanos
- Proporcionar socorro humanitario
- Controlar físicamente las zonas de seguridad fijadas en las operaciones de paz
- Controlar los movimientos de armamento y personal armado en zonas de conflicto<sup>107</sup>

De esta manera, las misiones de paz se presentan como el instrumento idóneo para intervenir en el genocidio de Camboya, dado que las funciones de sus fuerzas están orientadas a la protección de la población civil y a la resolución del conflicto de forma pacífica, de tal manera que se pueda establecer una paz estable y duradera y se puedan prevenir violaciones de mayores dimensiones a los derechos

---

<sup>105</sup> Ver Naciones Unidas, Centro de Información - CINU. “Operaciones de Paz de Naciones Unidas”. Documento Electrónico.

<sup>106</sup> Ver Naciones Unidas, Centro de Información - CINU. “Operaciones de Paz de Naciones Unidas”. Documento Electrónico.

<sup>107</sup> Comparar Naciones Unidas, Centro de Información - CINU. “Operaciones de Paz de Naciones Unidas”. Documento Electrónico.

humanos. Asimismo, porque Naciones Unidas, en la década de los sesenta, ya había realizado ocho acciones en éste campo.

**3.2.2. Proceso de decisión.** Ahora bien, en lo que tiene que ver con el proceso de decisión para implementar una misión de paz, se tiene que una operación de paz puede formarse a solicitud de un Estado, un grupo de Estados Miembros, o a propuesta del Secretario General o el Consejo de Seguridad; ésta debe contar con unos requisitos. En primer lugar, la propuesta debe contar con el explícito consentimiento del país o países interesados. Asimismo, debe ser ampliamente respaldada por la comunidad internacional (tiene que tener como mínimo 9 votos afirmativos de los miembros del Consejo de Seguridad y ningún voto negativo de los 5 miembros permanentes del citado Consejo (China, Francia, la Federación Rusa, Inglaterra y Estados Unidos). Finalmente, que algún o algunos Estados Miembros estén dispuestos a contribuir con tropas, fondos y equipos necesarios<sup>108</sup>.

Es en este punto donde se va a hacer evidente la diferencia en poder y acción que tienen los Estados miembros de la Asamblea General y los miembros del Consejo de Seguridad. Pues bien, según la carta de la ONU, 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. Sin embargo, toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad. Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna la Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna<sup>109</sup>.

Así pues, a fin de asegurar acción rápida y eficaz, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad

---

<sup>108</sup> Comparar Naciones Unidas, Centro de Información - CINU. "Operaciones de Paz de Naciones Unidas". Documento Electrónico.

<sup>109</sup> Ver Organización de Naciones Unidas - ONU. "Carta de las Naciones Unidas, Capítulo V, VI". Documento Electrónico.

internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

En este sentido, la Asamblea General solamente podía discutir y presentar a consideración del Consejo de Seguridad los problemas que se presentaban en el ámbito internacional, pero dentro de la Asamblea lo único que se podía hacer era discutirlo, hacer llamados a la paz y cooperación internacional e impulsar mecanismos de arreglos pacíficos de los problemas, más allá de esto sólo podía llevar el caso ante el Consejo de Seguridad para que éste actuara. De manera que dentro de la organización, aunque el caso de Camboya hubiera sido presentado ante la Asamblea, la decisión de que Naciones Unidas tuviera una presencia durante el conflicto quedaba en manos de los países miembros del Consejo de Seguridad.

### **3.3. INTERESES EN JUEGO**

#### **3.3.1. Asamblea General**

- Vietnam: Ahora bien, en lo que tiene que ver con el quiénes podrían haber apoyado una posible intervención de Naciones Unidas en el genocidio de Camboya; el primer actor que se presenta es Vietnam, blanco de numerosos ataques territoriales y a su población debido al fuerte nacionalismo antivietnamita de los jermes rojos. De manera que era el más interesado en poner fin al conflicto. Vietnam pudo haber presentado la situación que se estaba dando en Camboya y sus fronteras ante la ONU. Sin embargo, el principal aliado de Vietnam era la Unión Soviética, quien sentía una gran desconfianza de la figura de la Asamblea y el Secretario General, al hacerse evidente la capacidad que tenía Estados Unidos de movilizar la mayoría en favor de su interés nacional.

Por otro lado, la ONU tenía una base fiscal en duda y su mayor inversor era Estados Unidos<sup>110</sup>. Entonces, la presencia de fuerzas de paz de Naciones Unidas en territorio camboyano era equivalente, de alguna forma, a la presencia de Estados Unidos en el país vecino; lo que a su vez podía favorecer la posición de China en la

---

<sup>110</sup> Comparar Wilcox, Francis. "The United States and the United Nations". p. 123.

región, dado el acercamiento sinoamericano y las mutuas desconfianzas que existían entre China y Vietnam sobre la expansión del otro en la antigua Indochina.

Sin embargo, Vietnam emprendió una acción unilateral, con el apoyo de la URSS, y en diciembre de 1978 ocupó territorio camboyano. Acción que sí llamó la atención de la comunidad internacional y dio lugar al rechazo y la intervención de la ONU sólo hasta este punto del conflicto.

- Miembros de ASEAN: Se podría pensar, de otro lado, que el país o grupo de países que llevaran el tema de Camboya a discusión dentro de la organización debía tener menos intereses vitales involucrados y la misma proximidad a los hechos que Vietnam. Se presentan entonces los países de la ASEAN como los indicados para esta tarea. Sin embargo, la ASEAN como bloque, había establecido como principio fundamental la no injerencia en asuntos internos de los países y el respeto a la soberanía de los Estados<sup>111</sup>. Por esta razón, la ASEAN no se pronunció ante el conflicto que se presentaba al interior de Camboya, pero sí sentó su voz de protesta ante la ocupación por parte de Vietnam.

**3.3.2. Consejo de Seguridad.** Así pues, restan los miembros del Consejo de Seguridad que habrían podido impulsar esta iniciativa. El Consejo de Seguridad puede investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>112</sup>. De modo que de haber estado interesado, el Consejo de Seguridad podía investigar y de acuerdo a las responsabilidades que le otorga la carta, establecer las medidas pertinentes para establecer y mantener la paz en Camboya.

Se hablará entonces, de Estados Unidos y China, pues la Unión Soviética no confiaba en la actuación a través de Naciones Unidas y dado que el sudeste asiático

---

<sup>111</sup> Comparar Yahuda. *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*, p. 9.

<sup>112</sup> Comparar Organización de Naciones Unidas - ONU. "Carta de las Naciones Unidas, Capítulo V, VI". Documento Electrónico.

era una zona de pocos intereses vitales involucrados de las dos superpotencias, las demás potencias tampoco tenían puestos sus intereses en esta región.

- Estados Unidos: Por un lado, Estados Unidos había comprometido sus recursos económicos, militares y humanos en el conflicto con Vietnam y su retirada empezó a partir de 1973 y se completó hasta 1975, año en el que los jemes rojos tomaron el control de Camboya.

La guerra con Vietnam se había dado por la percepción de la amenaza de la expansión comunista en esta región en cabeza de la Unión Soviética y China, pero en la década de los setenta se hace evidente el acercamiento con China y la prioridad de Estados Unidos será tener buenas relaciones con ambos países para mantener el balance de poder. De manera que el interés que representaba el sudeste asiático se hacía mínimo.

Asimismo, la posición de Estados Unidos en la región fue mínimamente alterada, conservó sus aliados y el comunismo no se expandió de la forma como se pensaba. Adicionalmente, la presión política y de la opinión pública acabó con lo que quedaba de interés de intervenir en zonas periféricas con mínima utilidad estratégica.

Así el conflicto en Camboya, vecino de Vietnam, se presenta en un momento en que Estados Unidos tenía puestos sus intereses en un ámbito más global y en el cual no quería verse involucrado en conflictos periféricos, cuya intervención era percibida como innecesaria.

De esta manera, Estados Unidos, como miembro del Consejo de Seguridad, podía investigar a través de él los hechos que se presentaban en Camboya. En efecto, el gobierno de Estados Unidos tenía idea de lo que acontecía en el país vecino de Vietnam, debido a informes de inteligencia que se les presentaban, los que luego eran confirmados por testimonios de refugiados camboyanos en Tailandia<sup>113</sup>.

Sin embargo, al interior del país se veían estos informes y testimonios como exagerados<sup>114</sup> y se desestimaban ante el rechazo público de ver al país involucrado en

---

<sup>113</sup> Comparar Clymer, Kenton. *The United States and Cambodia, 1969-2000: A Troubled Relationship*. 2004. p. 110.

<sup>114</sup> Comparar Clymer. *The United States and Cambodia, 1969-2000: A Troubled Relationship*. p. 111.

un nuevo conflicto en el sudeste asiático. De manera que en este caso, se negó de entrada la posibilidad de que Estados Unidos interviniera directa o indirectamente (a través de Naciones Unidas). Estados Unidos no tenía ninguna razón para intervenir unilateralmente y de otro lado, las misiones de paz dependían del apoyo económico y militar de Estados Unidos, recursos que no iba a comprometer en Camboya.

- China: Ahora, como ya se vio, China a diferencia de Estados Unidos, sí tenía interés en Camboya. China había incrementado su nivel de maniobra en el sistema internacional, y temía la expansión territorial de la URSS y un ataque a su territorio y también la expansión de Vietnam en el sudeste asiático. De manera que el fanatismo antivietnamita de los jemereros rojos le resultaba beneficioso.

La política de los jemereros rojos caracterizada por un régimen comunista-maoísta le dio a Camboya una proximidad ideológica con China y los acercó, así que China respaldó y patrocinó el régimen de los jemereros rojos y sus ataques a territorio vietnamita. Camboya entonces representaba una forma efectiva de contener la expansión vietnamita en la región.

De esta manera, China, si bien tenía intereses en Camboya, no estaba interesada en una intervención de Naciones Unidas en territorio camboyano para poner fin al conflicto. Así que China no presentaría el caso ante el Consejo de Seguridad y si éste llegaba a Naciones Unidas no apoyaría la acción.

El conflicto al interior de Camboya terminó con la intervención directa de Vietnam a finales de 1978, quien replegó las fuerzas del régimen a una porción mínima del territorio camboyano. Los últimos años de los setenta representaron un recrudecimiento de la guerra fría, el fin del objetivo de Estados Unidos de acercamiento a la Unión Soviética y el resurgimiento de la amenaza de expansión de la URSS con la invasión a Afganistán.

De manera que la intervención y ocupación de Vietnam en Camboya, apoyada por la URSS, representó una nueva amenaza del poder soviético. Asimismo, el deseo de Estados Unidos, en cabeza de Carter, por terminar la normalización de las relaciones con China, cuya condición era precisamente el dar a Vietnam una lección;

dieron lugar a que en 1979 el caso de Camboya fuera llevado a Naciones Unidas y se impulsara la intervención de la organización.

Así pues, Naciones Unidas cuenta con los principios que orientan su actuación a favor de la seguridad y la protección a los derechos humanos en el mundo y cuenta con las herramientas para hacerlo. Sin embargo, no se le puede ver como un organismo unitario y autónomo, en la medida en que existen países dentro de ella que tienen poder de decisión, cuyas decisiones son vinculantes y que pueden impulsar o frenar cualquier iniciativa que se presente al interior de la organización.

El conflicto en Camboya, y el genocidio al que dio paso, era una situación en la que, de acuerdo a los principios y a las herramientas; debía intervenir. No obstante, el interés –o desinterés- de miembros del Consejo de Seguridad como China y Estados Unidos, no permitió siquiera que el caso Camboya llegara a discutirse dentro de Naciones Unidas, que ya contaba con las limitaciones que le imponía la guerra fría. La posible actuación de la organización frente al genocidio de Camboya estuvo bloqueada desde el principio, de ahí el silencio de la comunidad internacional ante los hechos acaecidos en Camboya entre 1975 y 1979.

Así, aunque Naciones Unidas hubiese contado con una estructura y un proceso de toma de decisiones autónomo, su intervención habría generado mayores tensiones y presiones en un territorio en el cual las dos superpotencias se habían enfrentado indirectamente hasta hacía dos años antes.

Al establecerse como objetivo de las organizaciones internacionales el control de las relaciones internacionales y sus problemas, existe la posibilidad inherente de un manejo desestabilizador de una situación dada, al no conocerse el impacto y las reacciones de los demás actores involucrados. Las organizaciones internacionales pueden intensificar disputas cuando fomentan soluciones a problemas que conllevan una nueva confrontación. Asimismo, cuando es fuente de vínculos desestabilizadores, o colusión de confrontaciones<sup>115</sup>.

---

<sup>115</sup> Comparar Gallarotti. “The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations”. p 204.

Así, en general, la teoría de Gallarotti nos permite entender que existen fallas y límites inherentes a Naciones Unidas y que hay situaciones, como el genocidio en Camboya, en las cuales una intervención de la organización podría dar lugar a una profundización del conflicto o a una mayor desestabilización, aumentando las amenazas para la región en la cual éste se presenta. Sabiendo esto, los principios sobre protección de derechos humanos y la necesidad de intervenir para hacerlo, quedan a un lado, para evitar la ampliación del conflicto.

#### 4. CONCLUSIONES

Los actos realizados e impulsados por el régimen de los jemes rojos en Camboya, entre 1975 y 1979, corresponden a los aspectos que definen el concepto de genocidio, según la Convención para la prevención y sanción de crímenes de genocidio realizada en 1951, en el marco de la ONU. En esta convención, los Estados miembros de la organización acordaron su cooperación para prevenir, castigar y actuar ante estos hechos. Sin embargo, el genocidio en Camboya se caracteriza por la ausencia de la ONU, a pesar de su orientación universalista sobre su responsabilidad en la solución de conflictos, seguridad y estabilidad internacional.

El acontecimiento del genocidio en Camboya, que sólo terminó con la intervención de Vietnam y su ocupación del territorio camboyano, se puede ver como una situación en la cual Naciones Unidas no funcionó, ósea que hubo una falla de la organización que vela por la paz internacional.

Así, el estudio de Giullio Gallarotti sobre los límites de las organizaciones internacionales se basa en la idea de la complejidad de las relaciones internacionales y la imposibilidad de estos organismos para ordenarlas. De manera que existe en ellas una tendencia a fallar, a causa de unas limitaciones inherentes a su naturaleza.

La primera limitación se refiere al intento de manejar sistemas complejos fuertemente ajustados. En este sentido, la guerra fría, caracterizada por la estructura bipolar de poder, se convierte en uno de estos sistemas que organizaciones como la ONU no puede manejar. Waltz planteaba que la estructura de poder determina las dinámicas y relaciones de todos los actores dentro del sistema internacional.

Así pues, la primera razón por la que Naciones Unidas no actuó en un conflicto en el cual, según sus principios y funciones, debía intervenir; es precisamente la existencia de una estructura bipolar de poder en el sistema internacional. La competencia de las dos potencias era llevada a todos los aspectos del ámbito internacional. De manera que sus intereses y políticas se configuraban de acuerdo a esta competencia.

De ahí que la política en el sudeste asiático se caracterizara por la fuerte conexión de los asuntos locales, regionales y globales. Las luchas de independencia y la búsqueda de patrocinio de alguna de las potencias evidenciaron la posibilidad de que los temas locales afectaran el balance global de poder y al mismo tiempo de llevar este balance de poder a la región. Por esto, Estados Unidos dirigió sus esfuerzos a contener la expansión del poder y la influencia soviética en el sudeste de Asia. Entonces, comprometió su poder político, económico y militar en un conflicto periférico, en Vietnam.

Ahora bien, el acercamiento diplomático con China, si bien fue beneficioso para ambos países, no cambió el hecho de que la política internacional se orientara por la competencia bipolar. Estados Unidos continuó enfocando sus políticas hacia los soviéticos. China pasó de un polo a otro, buscando autonomía, pero sin afectar la configuración de poder.

El acercamiento con China, la estabilidad de las alianzas estadounidenses en la región y el hecho de que el comunismo no se expandiera en sudeste asiático como EEUU temía, disminuyó la percepción de amenaza del comunismo y removió a la región del interés de éste.

Es así que la configuración de poder del momento y las dinámicas que se presentan dentro de ella forman los intereses de Estados Unidos y China. En la medida en que estos intereses se establecen de acuerdo a los cambios en el ámbito internacional, la organización de las Naciones Unidas tiene un mínimo margen de maniobra y su posibilidad de alterar el comportamiento de estos Estados y de movilizar la cooperación internacional según sus principios es mínima.

El segundo límite al cual se enfrentan las organizaciones internacionales es la intensificación de disputas. Éste se da en primer lugar, cuando las OI son utilizadas como herramienta de política o de confrontación de un Estado. Así, se vio que la crisis que atravesaba Naciones Unidas en los años sesenta, debido al ingreso de nuevos miembros, la incapacidad de actuar efectivamente en la esfera soviética y una base fiscal en duda; permitió el liderazgo de Estados Unidos a través de su apoyo económico, político y militar a la organización.

De esta manera, se vio la correspondencia entre políticas de la ONU y políticas de Estados Unidos y la superpotencia identificó en Naciones Unidas elementos que podían facilitar la ejecución de su política exterior, de los cuales las operaciones ejecutivas tenían una mayor importancia.

Entonces, el claro liderazgo que tenía Estados Unidos en la organización se reflejaba en su capacidad de movilizar las votaciones dentro de la Asamblea General, y su fuerte apoyo económico y militar a la organización, y en mayor medida a sus operaciones de paz y de construcción y modernización de los Estados más débiles. Por esto, las misiones de paz quedaban determinadas en gran medida por la decisión de apoyar o no de los Estados Unidos. De ahí que las operaciones ejecutivas resultaran tan llamativas para la superpotencia pues se presentaban como una forma de intervenir o no legítimamente en el sistema internacional, cuando nada era más deseable. De esta manera, la identificación de Estados Unidos como el líder de la organización, y la concordancia de las políticas de la ONU con las de este país, reducían la posibilidad de ver a Naciones Unidas como un organismo unitario e independiente y limitaban sus acciones a la voluntad de cooperación de la superpotencia.

Ahora, la intensificación de disputas se presenta también cuando la organización establece soluciones al conflicto que pueden dar lugar a nuevas confrontaciones o a situaciones desestabilizadoras. De esta manera, aunque Naciones Unidas contaba con la herramienta para intervenir en el conflicto de Camboya: la figura de las misiones de paz, éstas tenían un proceso de decisión que involucraba los intereses de los Estados miembros. Así, había intereses en juego de las dos superpotencias Estados Unidos y la Unión Soviética y de los dos focos de influencia en la región, Vietnam y China.

Por otro lado, Indochina había sido el escenario de una confrontación indirecta de los dos polos de poder. De manera que Camboya se convertía en un punto crítico, era el punto de confluencia de los intereses de cuatro países, así una intervención de Naciones Unidas, con apoyo de Estados Unidos, uno de esos países

involucrados, podía generar un recrudecimiento del conflicto que ya se había presentado o la ampliación del conflicto local al ámbito regional y global de nuevo.

Es así, que la ONU, como organización internacional que pretende ordenar las relaciones internacionales y limitar el conflicto, también se enfrenta a las limitaciones que hacen que este tipo de organismos fallen. Por esto, la configuración de los intereses de países como Estados Unidos y China, de acuerdo a las dinámicas de la guerra fría, representaron límites estructurales para la intervención de Naciones Unidas en el genocidio de Camboya. Por un lado porque Estados Unidos veía en la ONU una herramienta de política y asimismo, porque la intervención de la organización podía afectar estos intereses e intensificar el conflicto.

## BIBLIOGRAFÍA

### Capítulos en libro

- Clymer, Kenton. "Richard Nixon and Cambodia: diplomatic relations and bombs". En *The United States and Cambodia. 1969-2000. A Troubled Relationship*. Londres: Routledge, 2004. 4-42.
- Clymer, Kenton. "Jimmy Carter, human Rights and Cambodia". En *The United States and Cambodia. 1969-2000. A Troubled Relationship*. Londres: Routledge, 2004. 113-138.
- Morgenthau, Hans. "Poder Político". En Morgenthau, Hans, *Política entre las naciones: La lucha por el poder y la paz*. Grupo Editor Latinoamericano. 1986. 41-62
- Pereira Castañares, Juan Carlos. "La guerra fría". En Pereira Castañares, Juan Carlos. *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Barcelona: Editorial Ariel. 2003. 423-442
- Waltz, Kenneth. "Estructuras Políticas". En *Teoría de la Política Internacional*.. Nueva York: McGraw-Hill. 1979. 119-150
- Yahuda, Michael. "The impact of the cold war and the struggles for independence, 1945-54". En *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. Londres: Routledge. 1996. 21-42
- Yahuda, Michael. "The application of bipolarity, 1954-70". En *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. Londres: Routledge. 1996. 43-76
- Yahuda, Michael. "The period of tripolarity, 1971-89". En *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. Londres: Routledge. 1996. 77-104
- Yahuda, Michael. "The United States and the Asia-Pacific". En *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. Londres: Routledge. 1996. 109-157

Yahuda, Michael. "The Soviet Union and the Asia-Pacific". En *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. Londres: Routledge. 1996. 158-185

Yahuda, Michael. "China and the Asia-Pacific". En *The International Politics of the Asia-Pacific, 1945-1995*. Londres: Routledge. 1996. 186-228

Zorgbibe, Charles. "Moscú – Pekín: El gran cisma comunista". En Zorgbibe, Charles. *Historia de las relaciones internacionales*. Tomo II. Del sistema de Yalta a nuestros días. Madrid: Alianza Editorial. 1997. 317-324

Zorgbibe, Charles. "Washington – Pekín: El retorno de China". En Zorgbibe, Charles. *Historia de las relaciones internacionales*. Tomo II. Del sistema de Yalta a nuestros días. Madrid: Alianza Editorial. 1997. 380-386

#### **Artículos en publicaciones periódicas**

Bloomfield, Lincoln. "The Role of the United Nations in United States Foreign Policy: The United Nations in Crisis". *American Foreign Policy*. Vol. 91, No. 4, (Fall,1962): 548-565

Cleveland, Harlan. "The Future Role of the United States in the United Nations". *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 342, American Foreign Policy Challenged. (Jul. 1962): 749-765

Gallarotti, Giulio. "The Limits of International Organization: Systematic Failure in the Management of International Relations". *International Organization*, Vol. 45, No. 2, (1991): 183-220

Hannum, Hurst. "International Law and Cambodian Genocide: The Sounds of Silence." *Human Rights Quarterly*. Vol 11, No. 1, (Feb. 1989): 82-138

Hotz, Alfred. "The United Nations Since 1945: An Appraisal". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* Vol. 336, (Jul. 1961): 127-136

Peang-Meth, Abdulgaffar. "Understanding the Khmer: Sociological-Cultural Observations". *Asian Survey*. Vol. 31, No. 5, (May. 1991): 442-455

Rodríguez, Mario Estaban. "La influencia del colonialismo occidental en las relaciones internacionales del sudeste de Asia tras la segunda guerra mundial: La Impronta Francesa en Indochina". *Estudios de Asia y África*. Vol. 39, No. 3, (Sept. 2004): 573-596

Simmonds, Stuart "Laos and Cambodia: The Search for Unity and Independence". *International Affairs*. Vol. 49, No. 4, (Oct, 1973). 574-583

Swift, Richard. "United States Leadership in the United Nations". *The Western Political Quarterly*. Vol. 11, No. 2, (Jun. 1958): 183-194

Wilcox, Francis. The United States and the United Nations. *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 336, (Jul. 1961): 114-126

### **Páginas Institucionales**

Naciones Unidas - Centro de Información - CINU. "Operaciones de Paz de Naciones Unidas", *s.f.* Consulta realizada en junio de 2011. Disponible en la página web: [http://www.cinu.org.mx/temas/paz\\_seguridad/pk.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/pk.htm)

Organización de Naciones Unidas – ONU. "Capítulo I: Propósitos y principios". *Carta de las Naciones Unidas*, *s.f.* Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página web: <http://www.un.org/es/documents/charter/chapter1.shtml>

Organización de Naciones Unidas - ONU. "Capítulo IV, V, VI". *Carta de las Naciones Unidas*, *s.f.* Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web: <http://www.un.org/es/documents/charter/preamble.shtml>

Organización de Naciones Unidas – ONU. "Consejo de seguridad", *s.f.* Consulta realizada en abril de 2011. Disponible en la página web: [http://www.un.org/spanish/docs/sc/unsc\\_infobasica.html](http://www.un.org/spanish/docs/sc/unsc_infobasica.html)

Prevent Genocide International. Comisión de Derechos Humanos. Organización de Naciones Unidas. “Convención para la prevención y sanción de crímenes de genocidio”, *s.f.*  
Consulta realizada en octubre de 2010. Disponible en la página web:  
<http://www.preventgenocide.org/es/derecho/convencion/textos.htm>