



ISSN 1850-2512 (impreso)
ISSN 1850-2547 (en línea)

UNIVERSIDAD DE BELGRANO

Documentos de Trabajo

Facultad de Estudios para Graduados

La Evolución de las Misiones de Paz*

Nº 126

Andrés Fontana

Departamento de Investigaciones

Febrero 2005

Universidad de Belgrano
Zabala 1837 (C1426DQ6)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina
Tel.: 011-4788-5400 Int. 2533
e-mail: invest@ub.edu.ar
url: <http://www.ub.edu.ar/Investigaciones>

* Trabajo preparado para las actividades de capacitación del Modelo Naciones Unidas organizado por la Universidad de Belgrano.

Para citar este documento:

Fontana, Andrés (2005). La Evolución de las Misiones de Paz.

Documento de Trabajo N° 126, Universidad de Belgrano. Disponible en la red:

http://www.ub.edu.ar/investigaciones/dt_nuevos/126_fontana.pdf

Introducción

En su versión inicial, el objeto de la seguridad internacional fue, esencialmente, evitar la guerra entre Estados. En sus primeras líneas, la Carta de las Naciones Unidas establece como propósito fundamental del organismo «Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz...»¹ El esquema previsto en la Carta intenta, de manera equilibrada, ofrecer garantías de paz y seguridad a través de un mejor entendimiento entre las naciones, acciones diplomáticas y mecanismos disuasivos.

La Carta prevé para tal propósito un amplio espectro de mecanismos políticos y diplomáticos que incluyen la facultad del Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza (artículos 42 y subsiguientes del Capítulo VII). Sin embargo, las operaciones que implican el uso de la fuerza han sido la excepción.

Todo esto cambió, a lo largo de los años noventa —en algunos aspectos sustancialmente, en otros más en las expectativas que en los hechos. El uso de la fuerza en el marco de las Naciones Unidas perdió su carácter de excepción, sólo explicable por la singularidad de un determinado escenario o momento histórico. Sin embargo, las dificultades de su instrumentación en el marco multilateral, por las complejidades tanto políticas cuanto operativas que el uso de la fuerza implica, impidieron que éste se estableciera en el marco de las Naciones Unidas como un mecanismo confiable y eficaz para los Estados y la comunidad internacional.

Al mismo tiempo, la noción de que la seguridad internacional también consiste en garantizar ciertos derechos esenciales a todas las personas, independientemente del lugar del planeta en que se encuentren, las leyes del Estado en que habiten, o las características particulares del grupo (étnico, religioso, político o de cualquier índole) al que pertenezcan, avanzó progresivamente a lo largo de la década. Esta noción globalista de la seguridad internacional —ya establecida en los primeros años de la Posguerra con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948—²² se instaló en un lugar de creciente importancia de la agenda internacional.

Por otra parte, si bien tanto el concepto de la seguridad internacional vinculado a las relaciones entre los Estados cuanto el referido a los derechos esenciales de las personas estuvieron presentes desde el inicio de la Posguerra —el primero expresado como propósito fundacional de las Naciones Unidas, el segundo consagrada por la Declaración Universal de los Derechos Humanos— en ningún caso, los medios para garantizar estos objetivos fundamentales de la comunidad internacional estuvieron al alcance de las decisiones tomadas en el marco de las Naciones Unidas, al menos de manera estable o previsible.

Las misiones de paz, que cobraron cierto ímpetu y generaron altas expectativas a principios de los años noventa, fueron, originalmente, un hecho excepcional y militarmente débil, prácticamente insignificante desde el punto de vista del uso de la fuerza. Por lo tanto, desde sus primeras versiones hasta lo que presenciamos en los años noventa, las misiones de paz de las Naciones Unidas sufrieron una transformación significativa.

En los primeros párrafos de una conferencia dictada en la Universidad de Oxford en marzo de 1993, Marrack Goulding, expresó que el título de su exposición, *The Evolution of Peacekeeping*, elegido aproximadamente un año atrás, «hoy» merecería ser reformulado como «*The Forced Development of Peacekeeping*.»³

Con el dejo de ironía que podía permitirse quien hasta pocos meses atrás había sido titular del Department of Peace Keeping Operations de las Naciones Unidas y había sido sucedido en su cargo por Kofi Annan, un diplomático hasta entonces poco conocido internacionalmente, Goulding se refería de ese modo

1. Carta de las Naciones Unidas, firmada el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al término de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Capítulo I, artículo 1, inciso 1.

2. Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. <http://www.unhchr.ch/udhr/lang/spn.htm>

3. Cyril Foster Lecture, Oxford University, 4 de Marzo de 1993. Cuando Marrack Goulding ofrece esta conferencia, hacía 4 días que había dejado el cargo de Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations. En tal ocasión, Kofi Annan, actual Secretario General de las Naciones Unidas, sucedía en el cargo a Sir Marrack.

al conjunto de dilemas que la comunidad internacional enfrentó tras el fin de la Guerra Fría. Este hecho trascendental en la historia de las relaciones internacionales, seguido del impacto que produjo la Guerra del Golfo, generó altas expectativas en la opinión pública internacional con respecto a dramáticos avances en materia de paz y seguridad internacionales y al rol que las Naciones Unidas vendrían a desempeñar en el nuevo contexto, en particular, gracias a su nueva capacidad en materia de prevención y resolución de conflictos (*entre Estados*).

Sin embargo, esa expectativa pronto mostró ser, en parte, exagerada y, en parte, errónea conceptualmente: **exagerada** por atribuir a las Naciones Unidas una capacidad de decisión y de disposición de medios difícilmente lograda (*vis a vis* los disensos internos, el complejo sistema de toma de decisiones y la sustancial resistencia de los Estados a poner sus medios militares en manos de terceros); y **errónea conceptualmente** por estar focalizada en los conflictos tradicionales (i.e., *entre Estados*) mientras que, con el fin de la Guerra Fría, emergió y tendió a predominar un nuevo tipo de conflicto, poco después caracterizado como «intra-estatal.»⁴

En cualquier caso, los conflictos proliferaron y la comunidad internacional se vio obligada a reaccionar.⁵ En ese marco, las misiones de paz pronto se establecieron como un instrumento aparentemente adecuado para hacer frente a los nuevos desafíos. Pero, los conflictos ya no eran los mismos que inicialmente habían enfrentado las misiones de paz y éstas, en consecuencia, fueron distanciándose en forma creciente de lo que la doctrina había establecido durante los primeros cuarenta y cinco años de vida de las Naciones Unidas.

Esa doctrina había sido desarrollada en la práctica, ya que la figura «operaciones de mantenimiento de la paz» no figura en la Carta del Organismo. El instrumento fue adecuado para un contexto determinado por la confrontación entre bloques, la consecuente dificultad del Consejo de Seguridad para tomar decisiones con el acuerdo de los cinco Miembros Permanentes, y el predominio de conflictos inter-estatales en la periferia, cuya resolución o moderación normalmente estaba en el interés de las potencias, si bien no en un lugar prioritario de su agenda.

Todo esto cambió entre 1989 y 1992. Tras el fin de la Guerra Fría, los conflictos dejaron de ser principalmente *entre Estados*. El nuevo tipo de conflicto, esencialmente «*intra-estatal*,» ya no afectó los intereses de las grandes potencias y éstas no presionaron más a los gobiernos cada vez que surgió un conflicto. El fin de la Guerra Fría «liberó» un sinnúmero de conflictos latentes y fue la comunidad internacional la que debió hacerse cargo, si bien bajo el liderazgo de las grandes potencias.

En ese contexto, caracterizado por la súbita disolución de la lógica de la confrontación entre bloques y del interés que, en función de esa lógica, las potencias habían tenido en evitar, moderar o resolver los conflictos «periféricos» o «de baja intensidad,» las Naciones Unidas sufrieron una creciente presión para intervenir en la resolución de los conflictos emergentes. A lo largo de 1992, las misiones de paz se multiplicaron y los efectivos desplegados aumentaron de, aproximadamente, 11.000 a principios de año, a más de 52.000 hacia fin de año.

Las «operaciones de mantenimiento de la paz,» efectivas y mayormente exitosas entre mediados de los años 50 y principios de los 70, enfrentaron serias dificultades aplicadas al nuevo contexto y, como dijimos más arriba, sufrieron una transformación constante y profunda.

El surgimiento de las misiones de paz

Las misiones de paz, inicialmente «operaciones de mantenimiento de la paz» (*peacekeeping*) fueron desarrolladas como instrumento para contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales desde los primeros años de las Naciones Unidas. Marrack Goulding sostiene que ese desarrollo no produjo una definición precisa del concepto y que el origen histórico de las mismas tampoco resulta del todo claro. Las referencias se remontan en algunos casos a los años veinte, en la primera posguerra. Pero es más

4. Gareth Evans. «Cooperative Security and Intrastate Conflict.» *Foreign Policy* 96 (Fall 1994): 3:20

5. «Obligada» en el marco de lo que Gow y Dandeker llaman «something-must-be-done síndrome.» Ver, Gow, James y Dandeker, Christopher. «Peace-Support Operations: The Problem of Legitimation.» *The World Today* 51:8-9 (August-September 1995): 171-174.

común tomar como punto de partida la misión de observadores militares (desarmados) destacada por las Naciones Unidas en Medio Oriente en los inicios del conflicto árabe-israelí, en 1948.⁶

La primera misión armada de este tipo fue desplegada en Egipto, en Octubre de 1956, luego del ataque conjunto Anglo-Francés-Israelí a ese país. En los años siguientes, en un contexto de confrontación entre bloques que hacía imposible al Consejo de Seguridad tomar ninguna medida efectiva en materia de resolución de conflictos, las Naciones Unidas acudieron en forma creciente a este instrumento para hacer frente a diversas situaciones en Asia y en Africa.

Entre 1956 y 1974, tuvieron lugar 10 de las 13 operaciones de paz llevadas a cabo a lo largo de la Guerra Fría, dando lugar a lo que Goulding llama la «edad de oro» de las operaciones de paz, antes del «revival» producido a partir de 1988. En ese año, los Estados Unidos y la Unión Soviética, preanunciando el fin de la Guerra Fría, adoptaron en el Consejo de Seguridad una postura de cooperación que permitió hacer frente a los conflictos regionales. Nuevamente se acudió al instrumento desarrollado hasta entonces bajo el nombre de «operaciones de mantenimiento de la paz,» y fue con éxito.

El concepto de «operaciones de mantenimiento de la paz»

En el trabajo mencionado, Marrack Goulding identifica cinco principios establecidos por la práctica, a lo largo de la Guerra Fría. El primero de ellos es que las operaciones de mantenimiento de la paz son «*operaciones de las Naciones Unidas.*» Esto se refiere a que, a diferencia de las coaliciones ad hoc autorizadas por el Consejo de Seguridad para el cumplimiento de una de sus resoluciones, financiadas por los países miembros de la coalición y comandadas por los mismos, las operaciones de mantenimiento de la paz son ordenadas por las Naciones Unidas, ejecutadas bajo comando y control del Secretario General; y sus financiadas colectivamente por los Estados Miembros del organismo acorde con las alícuotas correspondientes.

En segundo lugar, necesitan del **consentimiento de las partes en conflicto**, lo que ha probado ser tanto una ventaja como una debilidad. Si bien esto reduce el riesgo para las misiones, también es cierto que si una de las partes está decidida a ir a la guerra, nunca se obtendrá el consentimiento para evitarla. Respecto de este principio, Gow y Dandeker sostienen que antes que del consentimiento, la efectividad y el éxito de una operación dependen en mayor medida de su legitimidad, definida por tres elementos: las bases (principios y valores declarados y observados), el rendimiento y el apoyo local.⁷

El tercer principio o requisito es la **imparcialidad**. Lawrence Martin sostiene que este requisito es la esencia de las operaciones de mantenimiento de la paz y lo que genera su aceptación. Desde esta perspectiva, las operaciones de mantenimiento de la paz en su versión clásica consisten esencialmente en una acción política que busca facilitar el alcance de un acuerdo entre partes en disputa.⁸

Sin embargo, Richard Betts opina que las intervenciones imparciales y limitadas generalmente derivan en fracasos, prolongando, en lugar de terminando con, las situaciones de conflicto. La mediación sirve en aquellos casos en que todas las partes en conflicto están más dispuestas a la negociación que al conflicto armado. De lo contrario, si la comunidad internacional quiere intervenir, debería hacerlo, según este autor, en forma decidida (no limitada), o tomando partido por alguna de las partes. Esta sería la única posibilidad de que la intervención sea efectiva.⁹

El cuarto principio se refiere a que **las tropas requeridas por las Naciones Unidas son provistas voluntariamente por los Estados Miembros** en cada ocasión. Con respecto a esta dimensión de las misiones de paz, surgieron diversas dificultades en los años 90, referidas principalmente al tiempo que toma el reunir los efectivos y la evolución que el conflicto sufre durante ese período. El tiempo transcurrido entre que el Consejo de Seguridad da el mandato para una operación, y el momento de arribo y despliegue

6. Marrack Goulding. «The Evolution of United Nations Peacekeeping.» *International Affairs* 69:3 (July 1993): 451-464.

7. Gow, James y Dandeker, Christopher. «Peace-Support Operations: The Problem of Legitimation.» *The World Today* 51:8-9 (August-September 1995): 171-174.

8. Sir Lawrence Martin, *The Limits of Peacekeeping Operations*, conferencia ofrecida en el Instituto del Servicio Exterior de la Nación, en Mayo de 1995.

9. Betts, Richard K. «The Delusion of Impartial Intervention.» *Foreign Affairs* 73:6 (November/December 1994): 20-33.

efectivo de las tropas en el área de la misión, ha constituido un grave problema, que contribuyó en cada caso a la radicalización del conflicto, a una menor predisposición de las partes a llegar a un acuerdo y al crecimiento del número de víctimas.

En parte, las dificultades también se debieron a la multiplicación del número de operaciones de paz y la cantidad personal militar desplegado por las Naciones Unidas en cada caso. Los países contribuyentes han mostrado una creciente preocupación por reducir los gastos militares y disminuir la extensión en el tiempo de los despliegues y los requerimientos de tropas necesitadas. En suma, la disponibilidad de fuerzas militares y su equipamiento para operaciones de mantenimiento de la paz ha sido cada vez más escasa en relación con la demanda y las necesidades del contexto emergente tras el fin de la Guerra Fría.¹⁰

En consecuencia, diversos autores y gobiernos propusieron o respaldaron la creación de fuerzas de despliegue rápido o «stand-by.» Las fuerzas con capacidad de despliegue rápido permitirían que la acción se realizara durante la etapa inicial del conflicto, evitando así que la disputa escale y se transforme en una confrontación armada. De esta forma, sería posible estabilizar situaciones utilizando una cantidad más limitada de tropas, durante menos tiempo y con mayores garantías de seguridad. Un despliegue temprano tiende a reducir los costos de las operaciones de mantenimiento de la paz.¹¹

Por último, el quinto principio hace referencia al **uso de la fuerza solamente en el caso de defensa propia** por parte de las fuerzas de las Naciones Unidas. La definición del concepto «defensa propia» ha variado con el tiempo, siendo bastante más amplia en la actualidad que cuatro décadas atrás. A partir de 1973, se extendió la formulación presentada por el entonces Secretario General al Consejo de Seguridad para las operaciones de mantenimiento de la paz:

The Force will be provided with weapons of a defensive character only. It shall not use force except in self-defense. Self-defense would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council.¹²

Sin embargo, las fuerzas de las Naciones Unidas han sido reticentes a poner en práctica esta definición amplia de «defensa propia.» Las razones de la cautela son atendibles. Las tropas, que generalmente se despliegan en pequeños grupos, resultan altamente vulnerables a las represalias si ellas utilizan la fuerza aún legítimamente. Además, si en nombre de la «defensa propia» los efectivos de las Naciones Unidas usaran la fuerza contra una de las partes en conflicto, seguramente ésta les retiraría su cooperación, de la cual dependen para llevar a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz. Además, el uso de la fuerza puede provocar una escalada de violencia, en la que las fuerzas de las Naciones Unidas se vieran envueltas y, normalmente, sin tener superioridad militar. En Bosnia, hubo que esperar a que los cascos azules se retiraran de las zonas donde la OTAN iba a usar su poder aéreo, para que éste pudiera resultar eficaz y, a la vez, no exponer al personal de las Naciones Unidas a ser objeto de venganzas o represalias.

Pero, lo esencial en la doctrina tradicional de las operaciones de mantenimiento de la paz es que la utilización de la fuerza por parte de las tropas bajo mandato de las Naciones Unidas deriva necesariamente en una reducción de la credibilidad y legitimidad de las misiones de paz. La aplicación de este modelo de misión de paz en el tipo de conflicto emergente en el escenario de la post Guerra Fría condujo a serios problemas.

El tipo de conflicto predominante en la post Guerra Fría

Los conflictos emergentes tras el fin de la Guerra Fría no son, principalmente, producto de intereses encontrados entre Estados rivales, sino manifestación de un proceso de fragmentación social y política y usualmente están acompañados por crisis del Estado e incluso por procesos de desintegración estatal. Como sostiene Gerhard Wettig, «...el regreso de la guerra, confirmado en el Este de Europa desde el fin de la confrontación entre bloques, no ocurre en la esfera tradicional entre Estados sino dentro de ellos.»¹³

10. Chief of Defence Denmark. Report by the Working Group on a Multinational UN Stand-by Forces High Readiness Brigade. 15 August 1995, pág. 6.

11. Ibid, pág. 7.

12. Citado por Marrack Goulding en «The Use of Force by the United Nations.» International Peacekeeping 3:1 (Spring 1996): 8.

13. Gerhard Wettig, «Trends and Problems in Europe.» Aussen Politik 48:1 (1997): 3-10.

El conflicto ya no es inter-estatal, ni territorial, sino intra-estatal. Su clave, nos dice Eric de la Maisonneuve, se encuentra ahora en las ciudades, en un contexto étnico y cultural.¹⁴ Son conflictos principalmente urbanos, que afectan sobre todo a la población civil. Son conflictos relativamente pequeños pero sangrientos. Son conflictos que no se prestan a las medidas para prevenir la guerra.¹⁵

Se producen en Estados pobres con intensos enfrentamientos sociales, religiosos o étnicos, provocados muchas veces por el colapso del Estado. Se producen con prescindencia del derecho interno o internacional: no tienen ley ni orden. Son, de algún modo, conflictos de carácter «post-estatal.»

El predominio de este tipo de conflicto en la post Guerra Fría es inequívoco. En 1992, de treinta conflictos existentes, veintinueve ocurrían dentro de las fronteras estatales.¹⁶ De los ochenta y tres conflictos ocurridos entre 1990 y 1997, conflictos que por su intensidad y uso masivo de la violencia organizada pueden ser considerados guerras, setenta y nueve fueron de orden interno.¹⁷

Este tipo de conflicto planteó a la comunidad internacional un desafío distinto al del momento en que se sancionara la Carta de las Naciones Unidas. En ese entonces, la preocupación primordial era la de regular o evitar el uso de la fuerza en los conflictos entre Estados.¹⁸ Por eso, el sistema de las Naciones Unidas se fundó en la primacía de los Estados, en su soberanía, en el resguardo del derecho a la autodeterminación y el valor regulado del ejercicio del poder soberano. Ese fue el marco en que se redactó la Carta de las Naciones Unidas y fue, precisamente, lo que en la década de los 90 sufrió una fuerte reformulación, principalmente expresada en el tipo de misión que se comenzó a implementar a partir de 1992-1993.

Tipos de «operación de paz» en la post Guerra Fría

En el artículo «Second Generation Multinational Operations,» Jarat Chopra y John Mackinlay sostienen que el fin de la Guerra Fría marcó la refundación de las Naciones Unidas y el nacimiento de una «segunda generación» de misiones de paz. Incapacitadas durante sus primeros cuarenta años de vida por un Consejo de Seguridad profundamente dividido, las Naciones Unidas redescubrieron su mandato original mientras se enfrentaban las demandas de una nueva era. Con menores restricciones políticas en el Consejo, las Naciones Unidas comenzaron a ocuparse de un rango mucho más amplio de tareas, que se etiquetan normalmente bajo el título de «misión» u «operación de paz». En su mayor parte, las nuevas tareas, a pesar de ser de menor alcance que el «enforcement» originaron más demandas que las «operaciones de mantenimiento de la paz» tradicionales.¹⁹

Esa tradición había confiado más en la presencia de las Naciones Unidas y el consentimiento de las fuerzas opuestas que en una capacidad militar efectiva. La inadecuación de dicha doctrina en el escenario de la post Guerra Fría se hizo patente desde las primeras intervenciones a partir de 1992. Las Naciones Unidas mostraron ser mucho más efectivas como mediadoras que como organizadoras de fuerzas militares. Las tareas de segunda generación requeridas por parte de las Naciones Unidas en el nuevo escenario pronto evidenciaron la necesidad de una capacidad militar más efectiva.

En el nuevo escenario de la pos Guerra Fría, argumentan Chopra y Mackinlay, el concepto de «misión de paz» (*peacekeeping*) es engañoso porque se usa para describir el rango completo de operaciones de actividad militar autorizadas por las Naciones Unidas. En realidad, emergieron operaciones de segunda generación, a lo largo de un continuo que va desde las *misiones de observación convencional* hasta las operaciones de *peace enforcement* (o imposición de la paz). Los autores ofrecen la siguiente tipificación:

Misiones de Observación Convencional

Oficiales desarmados monitorean y supervisan una situación tensa en la cual el nivel potencial de conflicto puede ser alto pero los elementos deslegados por las Naciones Unidas son mínimos.

14. Eric de la Maisonneuve, *Incitation A La Réflexion Stratégique* (Paris: Ed. Economica, 1998).

16. Gareth Evans, «Cooperative Security and Intrastate Conflict» *Foreign Policy* op. cit.

17. Andrés Fontana, *Complejidad de Riesgo e Interdependencia: Tendencias de Cambio en la Seguridad Internacional*, Documento de Trabajo ISEN Nro. 24, Buenos Aires, Instituto del Servicio Exterior de la Nación, 1997.

18. La Carta de las Naciones Unidas sólo prevé el uso de la fuerza para casos de legítima defensa y para el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

19. Jarat Chopra y John Mackinlay. «Second Generation Multinational Operations.» *The Washington Quarterly* (Summer 1992): 113-131.

Misión de Paz Tradicional

Contingentes multinacionales con armamento liviano con el acuerdo previo de las fuerzas convencionales opuestas, se interponen a lo largo de una línea de cese del fuego y establecen un área de separación para estabilizar una zona de guerra.

Misión de Paz Preventiva

Oficiales desarmados o ligeramente armados representando una selección poderosa de estados miembros de emplazan a lo largo de una frontera amenazada para prevenir a un posible agresor de que nuevas acciones amenazantes no van a ser toleradas.

Supervisión de Cese del Fuego entre Fuerzas Irregulares

Tropas multinacionales armadas, con el acuerdo previo de la mayoría de las partes involucradas, organizan un área amplia de cese del fuego entre un número de fuerzas regulares e irregulares. El nivel de conflicto endémico puede ser menor que en la zona de guerra tradicional, pero las tareas de las tropas multinacionales son más peli-grosas y se complican por la posibilidad de que no todas las partes cooperarán necesariamente con sus acuerdos.

Asistencia al Mantenimiento de la Ley y el Orden

Tropas multinacionales bajo un gobierno provisorio nombrado por las Naciones Unidas o una forma de autoridad interina similar, asisten a las fuerzas de seguridad locales para el mantenimiento de la ley y el orden mientras se desarrolla un referéndum o elección libre de intimidaciones. Esta tarea podría en el futuro incluir la protección de grupos minoritarios y refugiados en estados donde ha surgido violencia étnica.

Protección del Envío de Asistencia Humanitaria

Una fuerza multinacional conjunta (aire, tierra y mar) establece corredores para el paso de ayuda en un contexto de amenaza para la paz.

Garantizar Derechos de Paso

Una fuerza multinacional conjunta poderosa protege el tráfico a través de una ruta aérea o marítima amenazada.

Sanciones

Dentro del Capítulo VII de la Carta están las operaciones que aseguran las sanciones económicas bajo el artículo 41, requiriendo una coordinación sofisticada de operaciones militares en el aire y en el mar.

Operaciones de *Peace Enforcement* (o Imposición de la Paz).

Es el punto mas alto del continuum, involucrando operaciones del artículo 42.

La Agenda para la Paz

El 17 de junio de 1992, prácticamente al mismo tiempo que Marrack Goulding preparaba su Conferencia Cyril Foster y Mackinlay y Chopra publicaban su artículo sobre las misiones de segunda generación, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, publicó el documento **Un Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz**, mundialmente conocido «An Agenda for Peace.»²⁰

El Informe del Secretario General respondía a las directivas y lineamientos establecidos en la declaración del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992. Cabe destacar que esa reunión revistió un carácter histórico particular. Fue realizada a nivel de Cumbre (es decir con la presencia de los Presidentes o Primeros Ministros de los Países Miembros y no con los Representantes Permanentes, como es habitual, o los Cancilleres, como ocurre en ocasiones especiales) e implicaba el gesto más decidido de las potencias

20. United Nations. **An Agenda for Peace: Preventive diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping.** Report of the Secretary General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992", A/47/277, S/2411, 17/6/92.

mundiales luego de la Guerra Golfo y en pleno inicio de la pos Guerra Fría.²¹ Es por eso que, en los primeros párrafos del documento, el Secretario General destaca que:

Las Naciones Unidas son un conjunto de Estados soberanos y sus posibilidades de acción dependen de la esfera e interés común que creen entre ellos. Los decenios de antagonismo de la guerra fría impidieron que se pudiera cumplir la promesa original de la Organización. Por consiguiente, la Reunión en la Cumbre de enero de 1992 representó una renovación sin precedentes, al más alto nivel político, del compromiso de cumplir los Propósitos y Principios de la Carta.

Asimismo, el Secretario General señala que el documento implica el cumplir un mandato referido a especificar los medios «...para fortalecer y hacer más eficiente dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la Paz.»²²

El documento se divide en cuatro secciones, la primera de ellas referida al concepto de **diplomacia preventiva** y las subsiguientes a las **operaciones de mantenimiento de la paz** (*peacekeeping*), **establecimiento de la paz** (*peacemaking*) y consolidación de la paz (*peacebuilding*). Se trata, sobre todo, de distintos tipos de operaciones de paz que se fueron desarrollando en la práctica, aunque no aparezcan contemplados en la Carta.

La Agenda trata también otras cuestiones, tales como la necesidad de establecer mecanismos para las operaciones de **imposición de la paz** (*peace enforcement*), cooperación con organizaciones regionales, la seguridad del personal en las misiones y el financiamiento de las mismas. Propone además, mediante una modificación del artículo 43 de la Carta, la formación de un ejército multinacional permanente (**fuerzas stand-by**) para preservar la paz en las áreas de conflicto y restaurar los ceses de fuego cuando los mismos sean interrumpidos.

Según esta clasificación, la **diplomacia preventiva** apunta a evitar el surgimiento de disputas entre partes, o evitar que las disputas se transformen en conflictos violentos. Para ello, la diplomacia preventiva comprende el envío de misiones de recolección de datos y monitoreo de actividades a fin de determinar la eventual intención de iniciar acciones militares ofensivas. El despliegue preventivo de cascos azules se realiza con anterioridad al inicio de hostilidades y con el consentimiento de las partes, y puede entrañar la separación de unidades militares, observación de fronteras y creación de zonas desmilitarizadas. El doble objetivo de este despliegue es dar alerta temprana, y también incrementar el precio político que debería pagar el eventual agresor.

Las **operaciones de establecimiento de la paz** se realizan una vez que el conflicto se ha desencadenado con el objetivo de que las partes hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos. Para ello se recurre a todos los métodos de mediación y resolución de conflictos que contempla el capítulo VI de la Carta. Este capítulo contiene una amplia lista de medios de resolución de conflictos, que se ha ampliado en la Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales de 1982 y la Declaración de 1988 sobre la prevención y la eliminación de controversias y de situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales, y el papel de las Naciones Unidas en esa esfera.

El texto también se refiere a varias resoluciones de la Asamblea General, en particular la resolución 44/21, del 15 de noviembre de 1989 sobre el fortalecimiento de la paz internacional, la seguridad y la cooperación internacional en todos sus aspectos. También sugiere incluir el aislamiento diplomático y las sanciones.

El tercer tipo de operaciones que describe el Secretario General son las **operaciones de mantenimiento de la paz** (OMP). Estas se llevan a cabo una vez que se ha restablecido la paz, y apuntan a apaciguar las tensiones y reducir los incentivos para volver al conflicto. La OMP se desplaza hasta la zona

21. Santiago Torres Bernárdez, «Perspectivas en la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en Manuel Pérez González et. al., Hacia un Nuevo Orden Internacional y Europeo: Estudios en Homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco (Madrid: Editorial Tecnos, 1992).

22. Naciones Unidas. Un Programa de Paz: Diplomacia Preventiva, Establecimiento de la Paz y Mantenimiento de la Paz. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Nueva York, junio 1992.

del conflicto con el consentimiento de las partes de la disputa, para supervisar líneas de demarcación y fronteras, monitorear el cese del fuego, y para controlar las zonas neutrales, el desarme y la desmovilización de grupos armados. Un problema que muchas veces se presenta es que en ocasiones el consentimiento de las partes desaparece durante la implementación de la OMP.

El mantenimiento de la paz no requiere únicamente de observadores militares y tropas, sino que cada vez en mayor medida precisa también de personal civil, como observadores de derechos humanos, de elecciones, especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria, etc. En los últimos años, las Naciones Unidas ha expandido el tipo de operaciones realizadas bajo este nombre, dando lugar a las operaciones de mantenimiento de la paz de segunda generación. Estas incluyen la ayuda humanitaria, la protección de refugiados, soporte electoral, etc.

Por último, las **operaciones de consolidación de la paz** son realizadas después de la resolución de un conflicto con el objeto de reconstruir las estructuras políticas, sociales y económicas. De esta forma, se trata de evitar el resurgimiento del conflicto, buscando crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo, cuando se haya tratado de conflictos civiles; y buscando aumentar la confianza entre naciones, cuando se haya tratado de una guerra internacional. Para ello, se recurre al desarme de las partes; la restauración del orden y la seguridad; custodia y destrucción del armamento; repatriación de refugiados; entrenamiento de fuerzas de seguridad; monitoreo de elecciones; promoción de los derechos humanos; reforma y fortalecimiento de las instituciones del gobierno; etc.

Las operaciones que implican el uso de la fuerza han sido la excepción, sostiene el Secretario General. En sentido estricto, las acciones que implican (aunque sea potencialmente) el uso de la fuerza son llamadas de **imposición de la paz** (peace enforcement), que constituyen el quinto tipo de operaciones tipificadas en la Agenda.

El artículo 42 de la Carta autoriza al Consejo de Seguridad a que inicie una acción militar para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Aunque esa acción sólo debe iniciarse si han fracasado todos los medios pacíficos, la posibilidad de recurrir a ella es esencial, sostiene el Secretario General, para que se pueda dar crédito a las Naciones Unidas como garantes de la seguridad internacional. Para ello, recomienda poner en efecto mediante negociaciones, los convenios especiales previstos en el artículo 43 de la Carta, por medio de los cuales los Estados Miembros se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para los propósitos establecidos en el artículo 42.

Las operaciones de **imposición de la paz** se ejecutan sin el consentimiento de las partes en conflicto para intervenir e incluyen los mecanismos contemplados en los artículos 41 y 42 de la Carta, que eventualmente puede implicar el uso de la fuerza. Han sido misiones de imposición de la paz las siguientes operaciones: Corea (1950), Kuwait (1990), Liberia (1990), Norte de Irak (1991), Somalia (1992), Ruanda (1994), y Haití (1994).

Principales problemas y limitaciones

Durante la Guerra Fría el éxito de diversas operaciones de mantenimiento de la paz supuso la existencia de un acuerdo político precedente entre las partes involucradas, no a la capacidad de la fuerza militar. En el continuum de operaciones de segunda generación enumerado por Mackinlay y Chopra, este supuesto no se cumplió en la mayor parte de las situaciones. En particular, las operaciones de mantenimiento de la paz debieron enfrentar un nuevo tipo de conflicto, donde no siempre hay «partes» ni prima la lógica de la guerra entre Estados.

Asimismo, ante el nuevo tipo de conflicto predominante en la post Guerra Fría, surgió repetidamente la pregunta acerca de cuándo consideran las Naciones Unidas que existe un quebrantamiento a la paz y la seguridad internacionales. Es decir, ¿Quiénes son los sujetos de la seguridad, los Estados o los individuos? Y por ende, cuándo intervienen las Naciones Unidas: ¿(sólo) cuando se viola la integridad territorial de un Estado?, o ¿(también) cuando los derechos humanos se ven masivamente amenazados o afectados?

En el op. cit. «Cooperative Security and Intrastate Conflict,» Gareth Evans sostiene que el intento de mantener la paz desde el fin de la Guerra Fría fue un decidido fracaso de la Comunidad Internacional en un momento de altas expectativas y amplias oportunidades. «La esperanza de que las Naciones Unidas pudieran actuar en forma más efectiva en materia de seguridad debido al éxito de las operaciones en Irak, Camboya y Namibia,» dice Evans, «...se vio frustrada por la impotencia demostrada en las intervenciones en Bosnia, Somalia y Ruanda.»²³

El autor argumenta que enfrentar el problema de los conflictos intra-estatales requiere un replanteo de los fundamentos doctrinarios en materia de seguridad internacional, un mayor énfasis en la prevención y una atención más seria al rol y las capacidades de las organizaciones, especialmente las Naciones Unidas.

Hacia mediados de los noventa, diversos autores señalaron que la responsabilidad por los fracasos de las operaciones de mantenimiento de la paz se debía a carencias de las Naciones Unidas (exceso de burocracia, ineficiencia y la inflexible manera en que actúan sus departamentos). En particular, la comunicación entre las oficinas de las Naciones Unidas y las tropas que responden fue repetidamente señalada como causal de fracasos en el terreno.

Aunque muchas de las críticas son ciertas, muchos de los errores no son responsabilidad de ONU, sino de los Estados miembros, que no han provisto los fondos suficientes para efectuar las reformas necesarias. Es poco razonable que los Estados que niegan a ONU los fondos necesarios, critiquen las falencias que la carencia de recursos inevitablemente genera. Tampoco es razonable criticar a ONU por la falta de decisión de los miembros del Consejo de Seguridad.

En «Whither UN Peacekeeping?,» Mats Berdal sostiene que el término «peacekeeping» se ha usado tradicionalmente para describir varias formas de intervención colectiva legítima que intentan evitar el estallido de conflictos violentos entre facciones. Como forma distintiva de intervención —bajo los principios del consentimiento y la fuerza mínima— las operaciones de peacekeeping se han mostrado como no amenazantes e imparciales. Esta visión «clásica» de peacekeeping, afirma Berdal, surgió mayormente de la experiencia de la ONU durante la Guerra Fría, en las 13 operaciones realizadas entre 1948 y 1988.²⁴

Entre las principales limitaciones operativas de este tipo de operación cuasi-militar, llevada al terreno de los conflictos de la post Guerra Fría, la primera dificultad surgió, probablemente, de la falta de una tradición de planificación militar y preparación anticipada en la política de las Naciones Unidas concerniente a sus responsabilidades en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Los batallones de infantería desplegados para las nuevas operaciones de los noventa —la unidad operacional básica en todas las fuerzas de peacekeeping con la sola excepción de las misiones de observación de pequeña escala— estuvieron pertrechados sólo con armas livianas para la auto-defensa. Asimismo, con pocas excepciones, las unidades de apoyo aéreo también estuvieron desarmadas, y fueron usadas sólo para transporte táctico y evacuación médica, es decir, no para lo que tradicionalmente se entiende por «apoyo aéreo» en términos militares.

Además de estas restricciones impuestas a las capacidades de combate de las unidades, las fuerzas de paz no desarrollaron tareas de inteligencia, ni procesamiento de datos, entendiéndose que esto podría poner en peligro la imparcialidad deseada.

Tampoco sus comunicaciones fueron en general codificadas. Para el apoyo logístico, dichas operaciones dependieron mayormente de las capacidades logísticas de los contingentes individuales debido a la limitada infraestructura de la ONU y la ausencia de estandarización entre los países contribuyentes con tropas.

A todo esto se sumó que, los batallones individuales —como dijimos, la unidad operacional básica de las fuerzas de peacekeeping— tuvieron que operar con un alto grado de autonomía, debido a las dificultades de comunicación con la línea de comando conducente al Cuartel General de las Naciones Unidas. Esta autonomía, se vio agravada por las diferencias en lenguaje, entrenamiento y estándares de disciplina, así como

23. Gareth Evans. «Cooperative Security and Intrastate Conflict.» *Foreign Policy* 96 (Fall 1994): 3:20

24. Mats Berdal. *Whither UN Peacekeeping?* Adelphi Paper No. 281. Londres, International Institute for Strategic Studies, October 1993.

por la tendencia de las autoridades nacionales a mantener control directo sobre sus propios contingentes en el campo.

Las dificultades de comando, control y comunicaciones (C3) en el campo y las de coordinación entre el centro de operaciones de la fuerza respectiva y el Cuartel General con sede en Nueva York ha sido uno de los déficit más frecuentemente señalados por la literatura especializada. Desde el punto de vista técnico, debido a diferencias en procedimientos de staff, lenguaje, entrenamiento y equipo, resultó muy difícil establecer comunicaciones confiables. A esto se sumó el hecho de que las operaciones tuvieran cadenas de comando poco claras o ambiguas, tanto al interior de la propia estructura de las fuerzas participantes en la misión, como entre éstas y la Secretaría General, con sede en Nueva York.

El conjunto de estos déficit puede ser resumido en los siguientes puntos:²⁵

1. insuficiente atención a la formulación de mandatos claros y logrables por parte de las fuerzas de paz [especialmente la relación precisa entre objetivos políticos y recursos militares];
2. tendencia a acumular tareas adicionales a mandatos originales sin considerar previamente las implicaciones de dichos cambios en cuanto a recursos;
3. limitada capacidad logística disponible por parte de la Secretaría General y ausencia de una célula de planificación centralizada para identificar, coordinar y dirigir la logística, especialmente en las primeras etapas de la operación;
4. falencias para establecer comunicaciones seguras y a tiempo entre la ONU en Nueva York y la misión en el campo, y una falencia general en proveer a los comandantes de fuerzas con información / inteligencia de naturaleza política y militar;
5. falencia en establecer un sistema de comando y control y comando eficiente en el campo, o sea, el arreglo necesario de personal, equipo y procedimientos que permitan al Comandante de la Fuerza planificar, dirigir y controlar las fuerzas de apoyo de la misión;
6. falta de entrenamiento adecuado de las unidades en los países que no contribuyen normalmente con tropas, y tamaño insuficiente de las unidades especializadas y el personal en las áreas de logística, comunicaciones e ingeniería;
7. falencia de una doctrina conjunta de la ONU o una guía mínima para lo que no sea actividades de interposición estáticas tradicionales (especialmente, las operaciones en apoyo de objetivos humanitarios);
8. ausencia de movilidad táctica en los teatros de operaciones e insuficiente atención a los requerimientos de protección de la fuerza en un ambiente operacional hostil y violento;
9. insuficiente delegación de autoridad financiera y administrativa desde Nueva York al campo, resultando en la ausencia de flexibilidad operacional necesaria para permitir cambios que se adecuen a las distintas condiciones del terreno;
10. ausencia general de elementos de transporte aéreo, reconocimiento, comunicaciones y equipos de rescate;
11. falencia en explotar totalmente los avances en tecnología, especialmente las comunicaciones por satélite y rastreo y detección con elementos de alta tecnología;
12. falencia en «pre-stockeo» de material para que esté disponible para las distintas operaciones.

En suma, las misiones de paz desplegadas a lo largo de los años noventa requirieron una revisión de los principios y prácticas de las operaciones de paz tradicionales descritas en los tramos iniciales de este

25. Tomado principalmente del op. cit. de Mats Berdal «Whither UN Peacekeeping?».

trabajo y cuya síntesis más acabada fuera formulada por Marrack Goulding. Esta revisión de la capacidad de intervención de la ONU en ciertos tipos de conflictos, del modo en que debe llevarse a cabo la operación y, en consecuencia, de la (no) aplicabilidad de los principios tradicionales y prácticas de *peacekeeping* a Estados «colapsados» (*failed states*) y conflictos intra-estatales con motivaciones nacionalistas, religiosas o étnicas, sólo llegó tardíamente, cuando la voluntad política de respaldar y fortalecer la capacidad de intervención en el marco de las Naciones Unidas se había agotado y el uso de la fuerza volvió a establecerse acorde con parámetros esencialmente realistas.

Tendencias recientes

Como pudo verse, el concepto de «operaciones de mantenimiento de la paz» ha sufrido una profunda evolución y su versión operativa refleja tanto la complejidad del escenario de la post Guerra Fría cuanto las dificultades que plantea todo intento de aunar la voluntad de los Estados para el empleo de medios militares y su coordinación en el terreno. Sin embargo, la proliferación de conflictos intraestatales, las nuevas posibilidades de acordar decisiones en el seno del Consejo de Seguridad, y las presiones de una opinión pública crecientemente informada, determinaron la puesta en marcha de sucesivas misiones, cuya implementación —antes que el análisis de su viabilidad o de sus precondiciones de éxito— condujo a cambios profundos y acumulativos en las llamadas «operaciones de mantenimiento de la paz» y al surgimiento de sus numerosos subtipos.

Esta evolución tuvo una primera culminación hacia mediados de la década con la creación de la **Fuerza militar multinacional de Aplicación del Acuerdo de Paz** (IFOR), autorizada por el Consejo de Seguridad mediante resolución del 15 de diciembre de 1995. La IFOR, integrada por fuerzas de la OTAN, actuó bajo el co-mando de esa organización, según la autorización otorgada por el Consejo de Seguridad, en consonancia con el Anexo 1 del **Acuerdo de Paz en Bosnia y Herzegovina** firmado el 21 de noviembre de 1995 en Dayton, Ohio.

En ese marco, el Consejo de Seguridad la autorizó a la IFOR «...a tomar todas las medidas necesarias para llevar a cabo la aplicación y asegurar el cumplimiento del anexo 1-A del Acuerdo de Paz.» En consecuencia, la IFOR constituyó un **caso intermedio** entre una *operación de mantenimiento de la paz* tradicional y una *operación de peace enforcement*, dado que:

1. se trató de una operación **autorizada** por el Consejo de Seguridad,
2. que **actuó bajo un co-mando unificado externo** a las Naciones Unidas (*i.e.*, la OTAN),

y

3. estuvo **autorizada a hacer uso de la fuerza** más allá de la auto-defensa,

pero, a diferencia de una operación de *peace enforcement*,

4. **actuó con el consentimiento de las partes.**

Posteriormente, lo ocurrido en Yugoslavia entre abril y junio de 1999 mostró cambios aun más decisivos, que profundizaron las tendencias emergentes a lo largo de la década. La Organización del Tratado del Atlántico Norte intervino durante dos meses y medio en territorio yugoslavo, es decir, en el territorio de un Estado soberano, miembro de las Naciones Unidas, **sin un mandato explícito del Consejo de Seguridad**.

La crisis de Kosovo, era un conflicto de carácter interno entre la minoría serbia y la mayoría albanokosovar, referido a la situación de una provincia yugoslava. Pero hubo una violación masiva y sistemática a los derechos humanos. En ese sentido, Kosovo no fue un caso aislado sino uno más del tipo de conflicto predominante tras el fin de la Guerra Fría, que la comunidad internacional consideró con creciente preocupación y finalmente definió como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y uno de los principales desafíos a enfrentar.

La intervención de la OTAN culminó con la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, aprobada el día 10 de junio de 1999. La Resolución, con dos anexos, referidos a las condiciones de una solución política del conflicto y al establecimiento de una fuerza internacional de paz, respectivamente, autorizó no sólo el establecimiento de esta última, formada mayoritariamente por los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, sino también que esta fuerza internacional de paz actúe en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

Es decir, a través de esta resolución, el Consejo de Seguridad autorizó el uso de la fuerza contra un Estado soberano por la comisión de violaciones masivas a los derechos humanos y otorgó status legal a lo actuado previamente contra ese Estado, aun cuando la acción que el mismo había llevado a cabo no constituía una amenaza militar a los países vecinos.

Poco después, en septiembre de 1999, al inaugurar la 54a. Asamblea General de las Naciones Unidas, el Secretario General, Kofi Annan, hizo un llamado a la comunidad internacional para que intervenga en todas las regiones y en todos los casos en que las poblaciones civiles se vean amenazadas por violaciones masivas a los derechos humanos.

El Secretario General contrapuso los conceptos de soberanía nacional y soberanía individual, y sostuvo que la primera no debe servir de coartada a la inacción internacional cuando el destino de las poblaciones civiles está en peligro. Señaló asimismo que el genocidio en Ruanda, en 1994, «definirá para nuestra generación las consecuencias de la inacción ante el asesinato en masa.»

Sostuvo finalmente que «la violación sistemática y masiva a los derechos humanos, en cualquier parte donde se produzca, no debe permitirse» y que las ideas de aquellas naciones que afirman en primer lugar el derecho a la soberanía nacional serán «recibidas con desconfianza, escepticismo e incluso con hostilidad.»

Poco después, al aproximarse la Cumbre del Milenio, el Secretario General puso en marcha una iniciativa de revisión y reforma de las operaciones de paz y todas las instancias decisorias y operativas vinculadas a las mismas en la estructura de las Naciones Unidas, para cual encargó la redacción de un informe que se conocería como «Informe Brahimi,» oficialmente, Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos.

El mismo fue presentado por el Secretario General ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2000, durante la Cumbre del Milenio, y tanto el Informe Brahimi como el subsiguiente Informe de Implementación dieron a un profundo debate en el marco de las Naciones Unidas y a la puesta en marcha de un profundo proceso de reforma. En sus párrafos iniciales, el Informe expresa que «En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío (le de «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra... la función más importante de la Organización»), ni pueden estarlo hoy en día.»

El documento reclama «un compromiso renovado de los Estados Miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero» para las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz. «Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir,» sostiene seguidamente, y expresa que «cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas.» Sin duda, estos breves pasajes del Informe reflejan la profunda evolución sufrida por las misiones de paz a lo largo de los años noventa, tanto en lo que hace a su definición política cuanto a las implicancias de sus aspectos operativos.

