EL INFORME BRAHIMI Y LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

Valentín Alfonso Díaz Gracia *

Introducción.

El 7 de marzo de 2000, el Secretario General de la ONU, Sr. Kofi Annan, reunió a un grupo de alto nivel para que efectuara una profunda revisión de las actividades que realizan las Naciones Unidas, relacionadas con la seguridad y la paz, solicitándoles además, que formularan una serie de recomendaciones claras y prácticas para ayudar a la Organización en el futuro. El Secretario General convocó este panel, después de haber publicado dos informes en 1999, en los cuales destacó el fracaso de las Naciones Unidas para prevenir el genocidio en Ruanda en 1994 y para proteger a los habitantes de Bosnia y Herzegovina en 1995.

El grupo consultor fue presidido por el Sr. Lakhdar Brahimi, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia y estuvo integrado por 10 eminentes personalidades de los seis continentes, con amplia experiencia en el aspecto militar del mantenimiento y consolidación de la paz, así como en el desarrollo y la asistencia humanitaria. Tras cuatro meses de recolección de información, investigación y análisis, el panel emitió su informe (Informe Brahimi) a la consideración del Secretario General y de los Estados Miembros de la ONU. A juicio del Secretario General, la pronta aplicación de las recomendaciones del grupo es indispensable para hacer que las Naciones Unidas sean una fuerza para la paz verdaderamente digna de crédito.[1]

Entre otras muchas recomendaciones, el informe Brahimi señala que la principal falla de las operaciones de paz de la ONU ha sido su completa neutralidad frente a quienes violan acuerdos de armisticio en forma clara. "Nada ha hecho más daño a la reputación y credibilidad de la ONU en materia de mantenimiento de la paz durante los años 90 que la renuencia a distinguir entre la víctima y el agresor".[2] Se propone una profunda reestructuración de la forma en que se conciben y se ponen en marcha las operaciones, para lo cual es fundamental readecuar el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU, el establecimiento de una unidad de información y análisis estratégico a disposición de todos los departamentos de las Naciones Unidas implicados en el tema de la paz y la seguridad; la creación en la sede de la ONU de un grupo de trabajo integrado para planificar, desde su inicio, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz; y lograr que el uso de la tecnología informática sea más sistemático. Los expertos recomiendan que el Consejo de Seguridad, al momento de aprobar el despliegue de las misiones dicte mandatos suficientemente firmes para que las fuerzas comprometidas en la operación de la ONU no estén obligados

* Capitán de Fragata, AB.

1. Carta de Transmisión del Secretario General de la ONU de fecha 21 de agosto, al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General.
2. Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas.

a dejar la iniciativa a los agresores. "Los mandatos deben autorizar a usar la fuerza, a tener tropas más numerosas, mejor equipadas y más costosas, pero también capaces de tener un efecto más disuasivo".[3]

Muchas de las 57 recomendaciones del informe Brahimi se relacionan con materias de la total competencia y resolución de la Secretaría General. Sin embargo, existen otras que requerirán de la aprobación y el apoyo político y económico de los Estados Miembros de la ONU. Por las consecuencias que podrían tener estas recomendaciones en las futuras operaciones de paz y teniendo en cuenta los acuerdos adoptados por Chile en estas materias, es importante destacar algunas de éstas y sus alcances futuros.

Sede de las Naciones Unidas.

Antecedentes de la participación de Chile en operaciones de paz.

La participación del Estado de Chile en operaciones de carácter humanitario bajo el amparo de la ONU o de organizaciones y tratados regionales, es bastante extensa en el tiempo. Sin embargo, no es hasta el año 1996, con la firma del Decreto Supremo N° 94, que esta participación es oficializada, estableciéndose la "Política Nacional para la participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz". Esta normativa nacional contemplaba solamente la participación en operaciones de mantenimiento de la paz comprendida en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.

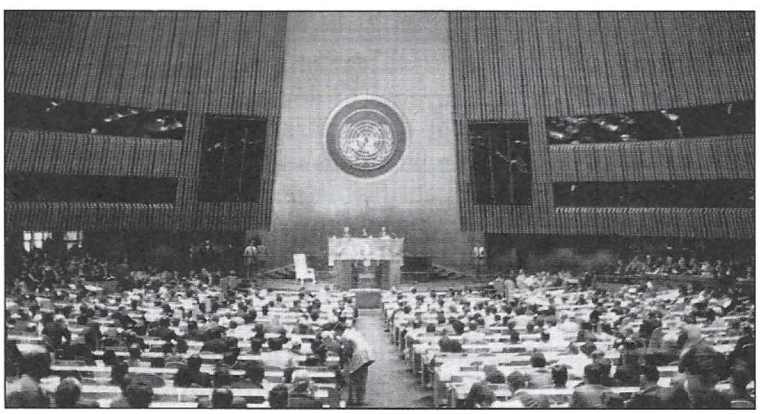
Durante la década recién pasada, el Consejo de Seguridad debió imponer la paz, mediante el uso directo de la fuerza, en graves conflictos. Esta intervención internacional se realizó bajo el mandato del capítulo VII de la Carta. Consciente de que en la práctica era imposible permanecer al margen de estos acontecimientos mundiales, en octubre de 1999 se dictó un nuevo Decreto Supremo, mediante el cual se ampliaron las operaciones de paz hacia las de imposición, comprendidas en el capítulo VII de la Carta.[4] La experiencia le había demostrado a Naciones Unidas que una operación de mantenimiento de la paz puede evolucionar rápidamente hacia una operación de imposición de la paz.[5]

Por último, el 11 de noviembre de 1999 se subscribió el "Acuerdo de Fuerzas de Reserva" con la ONU, colocando a disposición de éste organismo, una cantidad determinada de unidades militares y policiales. El sistema de Fuerzas de Reserva (Standby Arrangements Units, SAU) está basado en la promesa condicional de los Estados Miembros de la ONU para contribuir con recursos determinados y acordados previamente, los que deben estar listos para ser

3. Ibid. 2.
4. La Política Exterior de Chile y las Operaciones de Paz.
5. Dentro de las experiencias adquiridas en las operaciones en Bosnia por las fuerzas de paz de Noruega, se señala que las tropas deben estar equipadas, entrenadas y apoyadas logísticamente para desarrollar operaciones comprendidas en el capítulo VII de la Carta de la ONU.

desplegados a un punto específico en un período de tiempo acordado. Hasta el momento hay 88 países que han comprometido su participación en las SAU. De éstos, sólo 65 han proporcionado las listas de capacidades, 43 han proporcionado cronogramas de planeamiento y 32 han firmado el Memorándum de Entendimiento.

De esta forma el estado de Chile ha dejado de manifiesto su voluntad de cumplir los acuerdos firmados con naciones Unidas y su interés, cuando las condiciones lo permitan, de participar en operaciones de paz.[6]



Sala de Plenarios del Edificio de las Naciones Unidas.

Recomendaciones del Informe Brahimi. La Estrategia de Consolidación de la Paz.

El grupo de estudio señala que la clave del éxito en las futuras operaciones de paz va a residir en el apoyo político, financiero y operacional de los Estados Miembros de la ONU, en despliegues rápidos con una clara demostración de querer hacer uso de la fuerza y en una buena estrategia política de consolidación de la paz.

Las tareas de desarme, desmovilización y la reinserción de los ex combatientes han sido características en las últimas operaciones de mantenimiento de la paz. Estas han sido financiadas por más de una docena de organismos y programas de las Naciones Unidas y de organizaciones no gubernamentales internacionales y locales. Careciendo en muchas ocasiones de una adecuada coordinación en el empleo de los recursos. El desarme, la desmovilización y la reinserción de los ex combatientes son consideradas tareas prioritarias para la estabilidad inmediatamente posterior al cese de las hostilidades, toda vez que contribuye a reducir la posibilidad de reanudación. El Grupo recomienda que se considere incluir los programas de desarme, desmovilización y reinserción en los presupuestos de las futuras operaciones de paz, a fin de facilitar la disolución rápida de las facciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos.[7]

El uso de la fuerza ha sido un constante problema para las unidades militares de la ONU. La necesaria imparcialidad que deben demostrar, el previo consentimiento de las partes locales y el principio de uso en legítima defensa han ocasionado en innumerables oportunidades situaciones que han restringido la capacidad operacional. Los mandatos de Naciones Unidas deben señalar claramente la facultad cierta de poder utilizar la fuerza. Las tropas destacadas deben ser más numerosas, estar mejor equipadas, resultando por ende más costosas. Representando una verdadera amenaza disuasiva, en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno. Las reglas de enfrentamiento no deben restringir o limitar la libertad de acción. *No deben obligar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder la iniciativa a sus atacantes.*[8]

6. Paz Mundial: Responsabilidad de Todos los Pueblos.
7. Ibid. 2.
8. Ibid. 2.

Despliegue de Operaciones de Paz.

La falta de un Ejército permanente al servicio de la ONU, la carencia de Estados Mayores, Fuerzas de Policía, Funcionarios Civiles y la casi total ausencia de un sistema de apoyo logístico con recursos disponibles en todo momento, han sido las causas principales de las demoras en el despliegue de operaciones de paz después que el Consejo de Seguridad las ha aprobado. *Las primeras seis a 12 semanas que siguen a la firma de un acuerdo de cese del fuego suelen ser las más críticas para efectos de establecer una paz duradera y dar credibilidad a las unidades encargadas de mantenerla.*[9] El Panel recomienda que la ONU desarrolle las capacidades operacionales para poder desplegar operaciones de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución y dentro de los 90 días para operaciones más complejas. El cumplimiento de estos plazos requerirá de reservas permanentes de expertos militares, civiles y de policía civil, disponibilidad de equipamiento y financiamiento de los Estados Miembros.

Con más frecuencia de lo esperado, son muchos los países que habiendo subscrito el acuerdo de Fuerzas de Reserva, no han accedido a desplegar unidades militares en Operaciones de Mantenimiento de la Paz dirigidas por Naciones Unidas. Lo anterior ha llevado que el Secretario General cuente con una resolución del Consejo de Seguridad que le señala la cantidad de tropas a desplegar, pero no sabe si recibirá los efectivos para enviarlos al teatro de operaciones. Aún, si las fuerzas llegan a la zona en conflicto, las deficiencias en aspectos como: El equipamiento individual y conjunto, la capacidad de transporte, el adiestramiento en operaciones de paz, las capacidades de mando y control y los procedimientos operativos combinados han ocasionado más dificultades que soluciones. A juicio del grupo de estudio, las tropas desplegadas deberían tener la oportunidad de hacer ejercicios de adiestramiento, previo a las operaciones. Asimismo, si en las etapas de planificación se determina que para el cumplimento del mandato se requiere de una brigada, ésta deberá ser una unidad homogénea y no una agrupación de batallones que desconocen la doctrina, los mandos y los métodos operativos de los demás.[10] Se señala que lo ideal sería que el Sistema de Fuerzas de Reserva cuente con varias unidades coherentes de las dimensiones de una brigada, que puedan desplegarse totalmente en una operación en el plazo de 30 a 90 días.[11]

El informe propone la creación de las "listas de personal de guardia". Este personal, nombrado por los Estados Miembros participaría en cursos de adiestramiento anticipado y se comprometería por un máximo de dos años para desplegarse de manera urgente con un plazo de notificación de siete días. La lista contendría alrededor de cinco a siete equipos. Con la autorización del Consejo de Seguridad, podría llamarse a uno o más de estos equipos para que se incorporaran inmediatamente a su destino. Las funciones del equipo consistirían en desarrollar los planes operativos y tácticos de la operación y en ejercer labores de coordinación

Consejo de Seguridad de la ONU.

9. Ibid. 2.
10. Ibid. 6. El estado de Chile estudia la factibilidad de establecer unidades combinadas con otros países de la región, que puedan ser puestas al servicio de Naciones Unidas.
11. Ibid. 2.

y enlace anteriores al despliegue de las unidades. Una vez desplegada la fuerza, el equipo seguiría funcionando hasta que fuera reemplazado por los estados mayores de las tropas destacadas.

El empleo de las reservas logísticas almacenadas en la Base de la ONU en Brindisi, los prolongados tiempos en la preparación de las misiones, engorrosos procesos de adquisiciones y la falta de recursos financieros han restringido aún más el despliegue rápido y el funcionamiento eficaz de las operaciones de paz. A modo de ejemplo, la adquisición de equipos de comunicaciones o de generadores puede llegar a demorar entre 23 a 27 semanas.[12] Estos prolongados plazos de preparación no permiten el pleno despliegue de la misión dentro de los plazos sugeridos si la mayoría de los procesos comienzan únicamente después que se ha establecido una operación. Sin un apoyo logístico eficaz, las misiones no pueden funcionar en forma adecuada. Para solucionar estas deficiencias, las Naciones Unidas crearon, a mediados de la década del 90, el concepto de *"equipo básico de puesta en marcha"*. Este, contiene el equipamiento requerido para establecer y mantener un cuartel general y 100 personas durante los primeros 100 días de despliegue. Sin embargo, en ocasiones, estos equipos no han estado disponibles en la oportunidad ni en la cantidad requerida. El informe recomienda la formulación de una estrategia global de apoyo logístico que permita el despliegue rápido y eficaz, sobre la base de un análisis de costo eficacia del nivel adecuado de artículos, que exigen mucho tiempo de obtención y que pueden mantenerse en stock, y de aquellos que sería más conveniente adquirir mediante contratos permanentes. Asimismo, se sugiere facultar al Secretario General para que utilice hasta 50 millones de dólares del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, antes de que se apruebe una resolución del Consejo de Seguridad, a fin de facilitar el despliegue en los plazos propuestos.

Los recursos y la estructura de planificación y apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz.

A juicio del grupo de estudio, para la creación en la Sede de Naciones Unidas de una capacidad suficiente de apoyo a las operaciones de paz, es necesario abordar y resolver tres aspectos fundamentales: a) La cantidad de funcionarios requeridos para realizar estas tareas, b) La estructura y los procedimientos orgánicos que facilitan el apoyo eficaz, c) La calidad de las personas y de los métodos de trabajo dentro de la Organización. Resulta necesario aumentar los recursos destinados al apoyo de las operaciones de paz. Se requiere, en particular, más recursos en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, quien se encarga fundamentalmente en planificar y apoyar las operaciones más complejas y de perfil más elevado. El Informe Brahimi insiste que se debe dejar de tratar a las operaciones de mantenimiento de la paz como una necesidad temporal y al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como una estructura de organización temporal. Por lo que la Secretaría General debería apoyar esta labor con recursos del presupuesto regular de Naciones Unidas. *Hace falta una base financiera firme y previsible para hacer algo más que mantener a flote las misiones existentes.*[13]

Dificultades para aplicar las recomendaciones.

Dentro de las dificultades para la aplicación de las recomendaciones del Informe Brahimi, destacan las que competen a los aspectos operativos. En recientes operaciones de paz se han repetido los problemas de mando y control. Los países que contribuyen con unidades militares deben cerciorarse, con especial dedicación, a que éstas comprendan plenamente la impor-

12. United Nations Finance.
13. Ibid. 2.

tancia de mantener una línea de mando integrada, entendiendo que el control de las operaciones quede en manos del delegado del Secretario General. Asimismo, las unidades deberán cumplir los procedimientos operacionales y las reglas de enfrentamiento definidas para la misión en particular.

Resulta fundamental que los gobiernos de los distintos países que aportan unidades y asesores, respeten la línea de mando definida para la operación y de que se *abstengan de impartir instrucciones a los comandantes de sus contingentes en materias operacionales.*[14]

Conclusiones.

1. El Informe Brahimi es un documento oportuno, valioso, reflexivo y contiene recomendaciones basadas en un análisis completo de los problemas que, en los últimos años, han notoriamente afectado a las misiones de paz de la ONU.

2. Cada operación de paz requiere: apoyo político y económico de los Estados miembros; capacidad de despliegue rápido y eficaz; fuerzas más numerosas y mejor equipadas y una estrategia claramente diseñada. Los Mandatos del Consejo de Seguridad deben ser claros y deben autorizar el uso de la fuerza.

3. La ONU debe llevar a cabo ajustes estructurales al actual Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, modernizando, a la vez, los sistemas y mecanismos en el plano de la logística, la informática, la planificación y el apoyo de las misiones.

4. En definitiva, los grandes responsables por los éxitos y fracasos de la ONU en las operaciones de paz son, en estricto rigor, sus Estados Miembros. Basta recordar que las Naciones Unidas fueron fundadas, como se declara en la Carta Fundamental, para *"preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra".*

BIBLIOGRAFIA

- Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. 21 agosto de 2000.
- La Política Exterior de Chile y las Operaciones de Paz, Raimundo González Aninat. Temas Seleccionados, Academia de Guerra Naval, mayo-junio 2000.
- Paz Mundial: Responsabilidad de todos los Pueblos, María Soledad Alvear Valenzuela. Temas Seleccionados, Academia de Guerra Naval, mayo-junio 2000.
- Operaciones Multinacionales: ¿Mantención o Imposición de la Paz? Oscar Aranda Mora. Revista de Marina Nº 1/2000.
- Apuntes y Conferencias del "International Seniors Logistics Officers Course". Norwegian Defence International Centre, octubre 2000.
- United Nations Finance, Tom White, DPKO, UNHQ.

14. Ibid. 2.