

LAS OPERACIONES DE PAZ Y LA COOPERACION REGIONAL

*Arturo Fuenzalida Prado **

Generalidades.

Para lograr la paz y seguridad internacionales, tanto la Organización de Naciones Unidas, como otras organizaciones regionales pueden actuar a través de medidas amistosas o medidas coercitivas.

El espectro de las acciones a realizar va desde la diplomacia preventiva a las acciones de carácter militar, donde se consideran operaciones militares para imponer por la fuerza una decisión política.

Se analizará, dentro del marco de la Carta de la ONU, junto a los mecanismos para solucionar pacíficamente controversias y cuando hay quebrantamientos de la paz o actos de agresión, cómo se deja que distintos grupos de estados actúen con flexibilidad para enfrentar asuntos susceptibles de acción regional.

Al mismo tiempo, cómo se libera de una carga innecesaria al Consejo de Seguridad, al promover la descentralización, delegación de facultades y la cooperación con la ONU, a la vez que fomenta un mayor grado de participación y consenso en los asuntos internacionales.

La carta de la ONU.

En la introducción de la Carta de las Naciones Unidas, los estados miembros declaran que están resueltos “a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”¹ que en la primera mitad del siglo XX ya había estado presente en el mundo con resultados catastróficos.

De este modo, el primer propósito de la organización de las Naciones Unidas es el de “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 y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”,² dejando claro que con este propósito se adoptarán medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz. Es así como se establece que el Consejo de Seguridad tiene “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”,³ la que es conferida por los estados miembros para que se asegure una acción rápida y eficaz por parte de la organización, afirmando a la vez que se reconoce que este consejo actúa a nombre de los estados miembros cuando desempeñe éstas funciones.

Esta responsabilidad del Consejo de Seguridad, iluminada por los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas está definida en términos de funciones e incluida en los Capítulos VI, VII y VIII de la carta. De todas las resoluciones que adopte el consejo, deberá presentar un informe anual a la Asamblea General, para su consideración, al mismo tiempo en casos particulares lo hará, cuando sea necesario, mediante un informe especial.

En el caso de Chile, que ha explicitado su política de estado para la participación en operaciones de paz, tanto de mantenimiento de la paz, bajo el Capítulo VI, como de imposición de la paz, bajo el Capítulo VII, mediante el D.S. Nº 68, del 14 de octubre de 1999, ha “manifestado su disposición a participar, por decisión soberana y de acuerdo a los criterios enunciados en este Instructivo, en operaciones de paz impulsadas por las Naciones Unidas”.⁴ Al mismo tiempo y después de exponer los criterios con que se decidirá participar en operación de paz bajo un mandato de la ONU, deja muy claro que “Nada de lo señalado en este documento puede entenderse como una renuncia o limitación del derecho que asiste al Estado de Chile para concurrir al cumplimiento de obligaciones que pudieran dimanar de otros acuerdos internacionales de carácter bilateral o regional”.⁵ En consecuencia, que pueda decidir actuar sobre la base de otros compromisos, que no son propiamente con la Organización de Naciones Unidas, como lo establece el Capítulo VIII de la carta.

Mecanismos de solución al conflicto.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) clásicas, establecidas bajo el Capítulo VI de la carta, requieren de:

- a) el consentimiento previo de las partes en conflicto para que establezca la misión;
- b) la contribución voluntaria de contingentes militares por parte de los estados miembros, específicamente los neutrales o que no estén implicados en la situación;
- c) la no utilización de la fuerza por parte de las Naciones Unidas, sólo en uso del derecho de legítima defensa; y
- d) que la operación esté bajo la dirección y el control del Secretario General, siguiendo las directrices de los órganos políticos, ya sea la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, según sea el caso.

Estas OMP clásicas tienen como misión la vigilancia del cumplimiento de un alto al fuego acordado por las partes en conflicto, entre las cuales se interponen fuerzas de las Naciones Unidas, sirven de medida concreta para fomentar la confianza mutua entre las partes y dar una clara señal de alerta a la comunidad internacional, en caso que se altere el “statu quo” por cualquier motivo.

En esta categoría podemos incluir, entre otras, la acción de Suez de la FENU I, entre 1956 y 1967 y en Chipre de la UNFICYP, desde 1964 hasta el día de hoy.

Estas OMP clásicas se han complicado, de acuerdo con la situación de conflicto a resolver.⁶ El conflicto ha evolucionado, en general, hacia una situación de carácter interna entre dos partes o entre varias partes, donde generalmente se desarrollan y conviven una serie de conflictos, entre diversos grupos incontrolados. En este nuevo escenario, las OMP evolucionan hacia operaciones complejas, de carácter multinacionales y multidimensionales, cuya función tradicional de separación de fuerzas y supervisión de alto al fuego, se complementa con:

- a) supervisión de desarme y desmovilización previamente acordado por las partes;
- b) supervisión de la observancia de los derechos humanos;
- c) preparación y observación de procesos electorales;
- d) acompañamiento y protección de la ayuda humanitaria;
- e) asistencia para el retorno y la reinstalación de refugiados y personas desplazadas; y
- f) formación de nuevas instituciones en el país.

Mantenimiento de la paz.

El mantenimiento de la paz, como tal, no está específicamente considerado en la Carta, excepto por la provisión de que “El Consejo de Seguridad podrá establecer el Capítulo VI “Arreglo pacífico de controversias”, la Carta define los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones”.⁷ Por lo tanto, los Capítulos VI, VII y VIII dan instrucciones específicas para el arreglo de disputas internacionales, amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz y actos de agresión, incluyendo las acciones requeridas para que las partes en conflicto y los acuerdos regionales adopten, a fin de lograr el arreglo pacífico de las controversias.

El Capítulo VI proporciona una variedad de medios pacíficos para la solución de las disputas, incluyendo la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y el arreglo judicial.⁸ El Consejo de Seguridad está autorizado para llamar a las partes para que arreglen sus controversias por medios pacíficos⁹ o para hacer recomendaciones a las partes que adopten los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados.¹⁰

El Capítulo VII es esencialmente coercitivo y fue diseñado para poder enfrentar toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz y actos de agresión. Bajo el mandato del Capítulo VII, el Consejo de Seguridad determinará la existencia de cualquier amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o

acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.¹¹

Antes de usar el recurso de la imposición de la paz el Consejo de Seguridad puede instar a las partes interesadas a cumplir las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables.¹² Estas medidas pueden comprender la interrupción total o parcial de relaciones económicas y medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas¹³ o si estas medidas son inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres la acción que sea necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.¹⁴

Capítulo VIII.

La Carta de la ONU establece que “Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional”,¹⁵ dejando claro que siempre que sean medidas y acciones coherentes con los propósitos y principios de la ONU.

De esta forma se consagra el principio de subsidiariedad en la organización. Es decir, dejando explícito que donde es factible que intervenga una organización intermedia, se deben hacer todos los esfuerzos al alcance para que operen y se logre el arreglo pacífico al nivel de órganos u organismos regionales, antes que se sometan al Consejo de Seguridad.

En este sentido, políticamente hablando, en aquellas organizaciones donde un estado fuerte ejerza su influencia y gravite, seguramente su interés nacional será el que domine las acciones y decisiones de la organización. En consecuencia, será esta organización intermedia la que le permitirá mantener resguardados sus intereses en una determinada área de influencia, sin que sea interferida por otra organización, paralela o superior, amparada en el Capítulo VIII de la Carta.

Acuerdos y organismos regionales.

Los acuerdos y organismos regionales existentes son de una amplia gama de propósitos y al mismo tiempo de diferente cantidad de miembros. Como regla general, son de carácter cooperativo, ya sea de seguridad, económico, social o para mantener la paz y seguridad colectiva y su funcionamiento es aperiódico, a pesar de tener un cuerpo administrativo permanente.

En general, se formalizan en el seno de una zona geográfica y posteriormente, se presentan a las Naciones Unidas, para su reconocimiento ante la comunidad internacional y si es de interés de la nueva organización, firman un acuerdo de cooperación con la ONU.

Con convenio con la ONU.

En los últimos años, algunos acuerdos y organizaciones regionales y subregionales han avanzado en el desarrollo de mecanismos efectivos para la implementación de operaciones de mantenimiento de la paz, ya sea por sí mismas o con la participación conjunta de la ONU o bajo un mandato de la ONU.

Actualmente, los acuerdos y organizaciones regionales o subregionales que tiene establecidos mecanismos para la solución de conflictos, los cuales pueden incluir el despliegue de fuerzas en operaciones de mantenimiento de la paz, incluyen los siguientes:

Unión Europea Occidental (WEU).

Organización para la Unidad Africana (OAU).

Organización de Estados Americanos (OAS).

Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE).

Organización del Tratado del Atlántico Norte (NATO).

Comunidad de Estados Independientes (CIS).

Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS).

Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC).

Los propósitos de los acuerdos y organizaciones regionales, se pueden situar desde la cooperación en temas económico sociales, hasta la intervención en asuntos internos. Como también, en una etapa con un compromiso total y luego, sólo a nivel de encargados de negocios.

Otros acuerdos y organizaciones regionales.

Existen otras organizaciones regionales, que tienen una relevancia a nivel regional e internacional, pero que no han firmado convenio alguno con la ONU, sin embargo ésta las reconoce por el solo imperio de la Carta y explícitamente, el Capítulo VIII. Entre estos acuerdos y organizaciones podemos mencionar:

Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Mancomunidad de Estados Independientes (MEI).

Aplicación del Capítulo VIII.

Desde la creación de la ONU, el funcionamiento de acuerdos regionales y las actuaciones de organismos regionales han sido variados y variables.

Sólo en 1995¹⁶ se explicita las formas de cooperación entre la ONU y los acuerdos y las organizaciones regionales, las que se adoptarán o pondrán en ejecución a su debido tiempo y en el contexto de la mantención de la paz, las que dada la práctica de los últimos años, pueden ser:¹⁷

- a) *Consulta*: medidas directas destinadas a evitar que se agrave un conflicto, evitando que escale y si llega a hacerlo, impedir que se extienda. Su propósito es intercambiar puntos de vista de conflictos donde ambos, la ONU y las organizaciones regionales, pueden estar tratando de resolver.

En algunos casos, la consulta es formal, con informes periódicos hechos al Consejo de Seguridad; en otros casos, es menos formal, con el llamado de Secretario General para reuniones de consulta con los jefes de las organizaciones regionales y grupos de cooperación con la ONU. En conflictos específicos, la ONU ha mantenido consultas cercanas con organizaciones relevantes regionales y subregionales.

- b) *Apoyo Diplomático*: medidas de política exterior que son parte del proceso en el cual a través de la diplomacia, mediación, negociación u otra forma de acuerdo pacífico, se intercede ante las organizaciones regionales que ya han participado en actividades de construcción de la paz, en que la ONU ha sido la base del proceso que ha conducido al establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz y las ha apoyado con iniciativas diplomáticas.

La Organización de la Unidad Africana (OAU), la Liga Árabe (LAS) y la Organización de la Conferencia Islámica (OIC) jugaron este rol en apoyo a los esfuerzos de la ONU en Somalia. La OSCE ha estado jugando este rol, por ejemplo, en temas constitucionales en Georgia y Tayikistán y la ONU ha estado apoyando a la OSCE en los temas de Nagorny Karabakh.

- c) *Apoyo Operacional*: son aquellas medidas de carácter militar, a través de fuerzas, que permiten llevar a cabo algunas medidas coercitivas con las que se intentará restablecer por la fuerza la paz y seguridad internacionales, esta cooperación varía de acuerdo a los requerimientos en el terreno.

Un ejemplo fue la provisión de poder aéreo de la OTAN para apoyar la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) en la ex Yugoslavia. (A pesar de que la OTAN no se considera a sí misma un arreglo regional bajo el Capítulo VIII).

En esta categoría se enmarca la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE), la que dentro del marco del Tratado de Río, a partir de 1995 y hasta 1998, permitió a estos dos países, detener un conflicto declarado y luego, dentro de la tregua,

supervisando la presencia de tropas, efectuar la demarcación limítrofe, pendiente desde hacía más de 50 años.

Otro caso fue el apoyo provisto por la Fuerza de Implementación/Estabilización Multinacional liderada por la OTAN (IFOR/SFOR), a la Administración de Transición de Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Sirmium del Weste (UNTAES) en el establecimiento de un ambiente seguro en la región de Croacia y el apoyo operacional provisto por las fuerzas de la Comunidad de Estados Independientes (CIS) a la misión de observadores de la ONU en Tayikistán.

La Unión Europea ha proporcionado apoyo en Eslavonia Oriental, Bosnia y Liberia, mientras que la Unión Europea Occidental (WEU) ha proporcionado apoyo a actividades de desminado de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU en Irak/Kuwait.

- d) *Co-despliegue*: se refiere a aquellas operaciones donde se ha desplegado una fuerza bajo mandato de la ONU y junto a ella, lo hace una fuerza bajo un arreglo u órgano regional.

Este ha sido el caso en Liberia y Sierra Leona, donde las misiones en terreno de la ONU han sido desplegadas en conjunto con las fuerzas de mantenimiento de la paz de la Comunidad Económica de Estados Africanos del Weste (ECOWAS) en Liberia y Sierra Leona, también en Georgia y Tayikistán, donde se han desplegado también fuerzas de la CIS.

Este modelo ha sido seguido también en Bosnia Herzegovina donde la ONU y organismos regionales están co-desplegados con diferentes mandatos, pero con el propósito común de llevar la paz y estabilidad al país: La Misión de Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) incluye la Fuerza de Tarea Internacional de Policía (IPTF), que entre otras tareas monitorea a la policía local; la fuerza multinacional liderada por la OTAN (IFOR/SFOR) ayuda a mantener un ambiente seguro; la OSCE asesora en la organización de elecciones; la Oficina del Alto Comisionado para los Refugiados (UNHCR) proporciona cuidados para los refugiados; mientras que la Unión Europea proporciona asesoría en desarrollo; y la Oficina del Alto Representante es responsable de la coordinación general. Cada organización es también responsable por el monitoreo de la protección de los derechos humanos.

- e) *Operaciones Conjuntas*: son aquellas operaciones de paz en que la ONU como los acuerdos u órganos regionales, establecen en conjunto una operación. Comparten tanto el mando y control como la ejecución de las diferentes funciones de la misión, tales como las operativas, de ayuda humanitaria, supervisión del respeto a los derechos humanos, etc. Este arreglo ha funcionado y es también un modelo posible para el futuro que necesitará de asignaciones cuidadosas.

Tal ha sido el caso en Haití, donde la ONU y la OEA lanzaron en conjunto la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), en la cual las dotaciones del staff, la dirección y el financiamiento fue compartido entre la ONU y la OEA.

Considerando que el rol de la ONU es global, sin dudas los acuerdos regionales o las organizaciones regionales cuando cumplen un propósito contribuyente al de la ONU, el esfuerzo que se desarrolle a nivel regional aliviará a las Naciones Unidas, tanto en su quehacer político, a través del Consejo de Seguridad, como en el esfuerzo de personal, material y recursos financieros, que siempre son escasos.

El Consejo de Seguridad de la ONU ha establecido como una práctica para su toma de decisiones, el efectuar visitas a las áreas de conflicto, sobre todo cuando se prevé la adopción de acciones para establecer una operación de paz, en este sentido y con el fin de recibir antecedentes de fuentes locales, a través de visitas formales a las organizaciones regionales y subregionales relevantes, a fin de discutir la mejor forma de compartir la carga.

El otro aspecto relevante en las operaciones de paz, sin duda es la consistencia de la cooperación de los estados miembros, tanto política como de medios. Esto permitirá al Secretario General, quien es en definitiva quien negocia el compromiso con el estado o estados que reciben una operación de paz, tenga la libertad de acción para a su vez mejorar la cooperación con esos acuerdos u organismos regionales.¹⁸

Conclusiones.

Los acuerdos y organizaciones regionales mantienen su vigencia, como instancias de solución a controversias entre estados, tanto en temas económicos como de paz y seguridad.

La solución a las controversias, a través de acuerdos y organizaciones regionales, llegará al fin esperado, en el corto plazo, en la medida que los conflictos entre las partes no tengan asuntos de interés para potencias medianas y grandes.

Las soluciones que se logren mediante la aplicación de acuerdos y actuación de organizaciones regionales tienen un efecto duradero, porque se arriba a esas soluciones con ayuda de actores internacionales directamente involucrados en el problema.

BIBLIOGRAFÍA

- Carta de las Naciones Unidas, DPI/511, ONU 1980.
- Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century – Concluding Report 1997-2002, Elanders Gotab, Stckholm, 2002.
- Decreto Supremo N°68, de fecha 14 de octubre de 1999.
- OR7-001 Orientaciones: Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Estado Mayor del Ejército, Ministerio de Defensa de España, 1993.
- Supplement to An Agenda for Peace, publicada por la ONU el 3 de enero de 1995.
- United Nations Peacekeeping Information Notes, Updates May 1994. S/RES/968 (1994). Actualizada en 1998. www.un.org

NOTAS

* Capitán de Navío IM. Oficial de Estado Mayor.

1. Carta de las Naciones Unidas, Pág. 1. DPI/511, ONU 1980.
2. Ibídem, Cap. I, Artículo 1, número 1. Pág. 3.
3. Ibídem, Cap. V, Artículo 24, número 1, Pág. 17.
4. Decreto Supremo N° 68, del 14.Oct.1999, punto 2.-, parte resolutivea.
5. Ibídem, punto 10.- , parte resolutivea.
6. Estas OMP complejas, traen complicaciones de: conceptos, diseño, composición, coordinación, dirección, gestión y control. Ver OR7-001 Orientaciones: Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Estado Mayor del Ejército, Ministerio de Defensa de España, 1993.
7. Carta ONU, Cap. V, Artículo 29, Pág. 20.
8. Ibídem, Cap. VI, Artículo 33, número 1, Pág. 21
9. Ibídem, Cap. VI, Artículo 33, número 2, Pág. 22.
10. Ibídem, Cap. VI, Artículo 36, número 1, Pág. 23.
11. Ibídem, Cap. VII, Artículo 39, Pág. 25.
12. Ibídem, Cap. VII, Artículo 40, Pág. 25.
13. Ibídem, Cap. VII, Artículo 41, Pág. 26.
14. Ibídem, Cap. VII, Artículo 42, Pág. 26
15. Ibídem, Cap. VIII, Artículo 52, número 1, Pág. 32.
16. Supplement to An Agenda for Peace, publicada por la ONU el 3 de enero de 1995.
17. United Nations Peacekeeping Information Notes, Updates May 1994. S/RES/968 (1994).

Actualizada en 1998. www.un.org.

18. The Roles of the UN and of Regional Organizations and Arrangements, Cap. 2, Pág. 14, Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century – Concluding Report 1997-2002, Elanders Gotab, Stckholm, 2002.