



BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LAS INTERVENCIONES MILITARES DE LA ONU, EN LOS CONFLICTOS ARMADOS NO INTERNACIONALES (INTRAESTATALES)

Leonardo S. MARIOT Mascareño *

- **Introducción.**

Desde su creación, con la primera reunión de la Asamblea General llevada a cabo en Londres el 10 de enero de 1946, con 51 países representados, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se fijó como propósito principal 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 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.

Este propósito hizo que las Naciones Unidas recurrieran al uso de la fuerza o de las fuerzas armadas (lo que no necesariamente es lo mismo), ya sea a través de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y de las coaliciones multinacionales y regionales.

Dentro de la Carta de las Naciones Unidas, en particular en los capítulos VI y VII, se consideran las medidas a adoptar para prevenir o suprimir los conflictos. Pero este documento es de carácter retrospectivo, ya que se refiere a los conflictos entre estados (interestatales) exclusivamente, prácticamente la única tipología de disputas existentes al momento de crearse el organismo.

Es por ello que la ONU ha sido llevada a tener que adecuarse a las particularidades de los nuevos tipos de conflictos que han ido apareciendo, que en su mayoría afectan exclusivamente a un estado (intraestatales). La mayoría de los mismos fueron generándose a partir del fin de la Guerra Fría y de la aparición de la "globalización", pues ambos factores impactaron en forma negativa en numerosos estados que no estaban preparados para tales cambios, produciendo inclusive el colapso en algunos de ellos.

Las OMP y otras intervenciones han sido una de las herramientas principales de la ONU para intentar el arreglo pacífico de estos conflictos, pero es conveniente verificar si dichas intervenciones han tenido verdaderamente éxito en lo que se proponían.

- **Las Operaciones de Mantenimiento de Paz de la ONU.**

• **Origen de las Operaciones de Mantenimiento de Paz.**

La ONU ha previsto su intervención en los conflictos armados en los capítulos VI y VII de la Carta. El capítulo VI estipula que la solución de disputas debe realizarse en forma pacífica, por medios tales como la negociación, mediación, conciliación, arbitraje y el proceso jurídico correspondiente. El capítulo VII, denominado "Acción en caso de amenazas a la

* Capitán de Corbeta, Armada Argentina. Oficial de Estado Mayor graduado en la Academia de Guerra Naval de Chile.

paz, quebrantamiento de la paz o actos de Agresión” es esencialmente coercitivo pues prevé el uso de la fuerza y fue desarrollado frente a quebrantamientos de la paz y actos de agresión por parte de un estado a otro. Por su intermedio, el Consejo de Seguridad está autorizado a investigar las violaciones a la paz y tomar las medidas que correspondan en contra de los estados involucrados. Estas medidas pueden incluir desde presión política o económica, hasta el uso efectivo de la fuerza, la cual se lleva a cabo a través de las OMP y las coaliciones multinacionales y regionales.

Las OMP surgieron por iniciativa del Secretario General de la ONU, Trigve Lie. En 1948 se estableció la primera de ellas en Palestina. Desde entonces se definieron los signos distintivos de las OMP, el color blanco de los vehículos y las letras UN u ONU en color negro. Durante varios años las OMP se limitaron a cumplir dos funciones principales: observar el cumplimiento del cese del fuego entre beligerantes, y por otro lado separarlos en el terreno.

La operación en el Congo en 1960 tuvo que lidiar con problemas mucho más complejos que decían relación con el proceso de descolonización, la constitución del gobierno local y las tendencias secesionistas alentadas por intereses económicos europeos. Estas particularidades anunciaban un nuevo tipo de operaciones que se manifestarían nítidamente en la década del '90. En efecto, con el fin de la Guerra Fría, simbolizada por la caída del Muro de Berlín, comenzó una nueva etapa dentro del desarrollo de las OMP. Este hecho histórico trajo aparejado el surgimiento de numerosos conflictos armados intraestatales o no internacionales, que la Guerra Fría había “suprimido” sólo en la teoría. No siempre se ubicaron geográficamente alejados de los principales centros del poder mundial, en Asia o África, sino que llegaron inclusive al territorio europeo, como se observó en Yugoslavia

a partir de 1991/1992. Todos estos acontecimientos parecían tener un elemento en común, que operaba como una suerte de hilo conductor entre los mismos: al menos uno de los actores de naturaleza no estatal que los protagonizaban, justificaba el conflicto y legitimaba sus demandas, a partir de un discurso basado en componentes étnicos y/o religiosos. Los acontecimientos de Yugoslavia en 1991, preanunciaron lo que antes del fin de ese año se observaría en la Unión Soviética, decretando la desaparición del último de los imperios modernos y su posterior fragmentación.

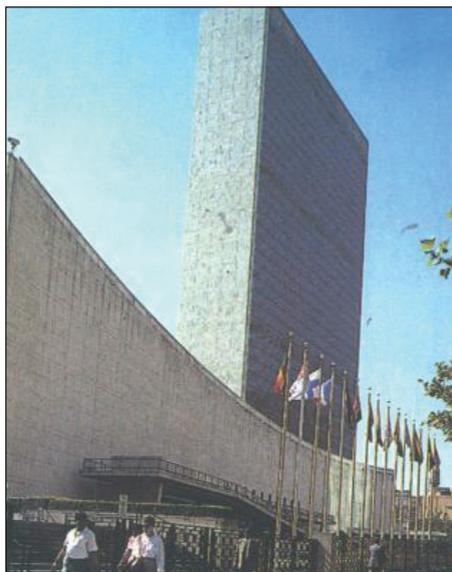
Los conflictos intraestatales constituían un desafío en un doble sentido: primero, conspiraban contra el orden estadocéntrico implantado en el mundo desde la Paz de Westfalia de 1648, al término de la Guerra de los Treinta Años; segundo, amenazaban la seguridad de gran cantidad de individuos.

En diciembre de 1991, tras medio año de desarrollo del proceso de fragmentación de la antigua Yugoslavia, el Tratado de Maastricht convalidó la eventual formación de nuevos estados en los Balcanes, con fronteras definidas sólo a partir de factores étnicos; sin embargo, esta posición frente a un conflicto intraestatal no estuvo acompañada por una clara comprensión de sus causas, patrones de desarrollo y opciones de resolución. Se llega de esta manera a una primera conclusión de que existen dos factores claves que tuvieron un impacto directo en esa situación: la escasez de información adecuada que normalmente existe sobre tales conflictos, y su tratamiento mediante herramientas teóricas que son usadas de forma poco precisa o de manera genérica, con lo cual rara vez se ajustan a la situación particular.

- **Tipos de Operaciones.**

Al desaparecer el conflicto este-oeste, en el seno del Consejo de Seguridad disminuyó la práctica del poder de veto entre sus

miembros, lo cual permitió una mayor intervención de la ONU bajo lo dispuesto por el capítulo VII, donde se prescriben las acciones en caso de amenaza a la paz y actos de agresión, utilizando los mecanismos de "imposición de la paz" (que serán definidos más adelante), cuando fracasa la conciliación. El art. 42 dice que si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas previas aplicadas pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio



Edificio de las Naciones Unidas.

de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas militares de miembros de las Naciones Unidas. En resumen, lo más importante, es que el Consejo de Seguridad puede aplicar las medidas que considere necesarias -como presión política o económica- llegando inclusive hasta el uso de la fuerza si fracasa lo anterior. De esto se desprende que no es necesario contar con el consentimiento de alguna de las partes enfrentadas en el conflicto para intervenir con una OMP.

En el año 1992, los gobernantes de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, invitaron al Secretario General de la ONU a dar mayores precisiones con respecto a las Operaciones de Paz. Como resultado de esta solicitud surgió el documento llamado "Agenda para la Paz",¹ donde el Secretario General Boutros Ghali clarificó la ya hoy internacionalmente aceptada clasificación de Operaciones de Paz, a saber:

➤ **Diplomacia Preventiva (Preventive Diplomacy, PD):**

Comprende las medidas destinadas a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a impedir que éstos, si ocurren, se extiendan. Su empleo eficaz permite mitigar las tensiones antes que estalle el conflicto, y en caso de manifestarse, poder actuar con rapidez.

➤ **Establecimiento de la Paz (Peace-making, PM):**

Comprende las medidas destinadas a

lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos, como los previstos en el capítulo VI de la Carta de la ONU.

➤ **Mantenimiento de la Paz (Peace-keeping, PK):**

Es el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, con el consentimiento de todas las partes interesadas y como norma, con la participación de personal militar y/o policial de la ONU, acompañado frecuentemente también de personal civil. El personal militar actúa bajo estrictas reglas de enfrentamiento (ROE's) verificando la situación una vez que el cese del fuego fue logrado. El encuadre de este tipo de misiones ha sido originalmente dentro del capítulo VI, pero en determinadas circunstancias y como consecuencia del incumplimiento de los acuerdos por una de las partes involucradas, han requerido ser clasificadas dentro del capítulo VII. Esta dualidad ha dado lugar a la definición extraoficial de "Operaciones de Mantenimiento de la Paz dentro del capítulo 6 y 1/2".

1.- "Agenda para la Paz" www.un.org/spanish/documents.

➤ **Consolidación de la Paz (Peace-building, PB):**

Comprende las medidas complementarias de una Operación de Mantenimiento de Paz destinadas, después de finalizado el conflicto, a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz, a fin de evitar la reanudación de aquél.

A pesar de sus precisiones, en su "Agenda para la Paz" la ONU vuelve a describir el pasado, siendo por lo tanto de carácter retrospectivo. En él se define el concepto de "Mantenimiento de la Paz" desde un punto de vista tradicional, cuando la realidad estaba tomando otros rumbos. La "Agenda para la Paz" demostró ser un documento incompleto al no definir claramente el concepto internacionalmente aceptado de "Imposición de la Paz" (Peace-enforcement, PE), el cual encuadra la aplicación de la fuerza militar -normalmente con consenso internacional- para coaccionar en cumplimiento de resoluciones mayoritariamente aceptadas, aun sin el consentimiento de una de las partes en conflicto.

En estos últimos años las OMP, tanto "Mantenimiento de la Paz" (PK) como "Imposición de la Paz" (PE), se vieron incrementadas en forma sustancial, pues comenzaron a surgir distintos conceptos como "Apoyo a la Paz" (Peace Support), o "Mantenimiento de la Paz ampliado" (Wider Peace-keeping), como un desprendimiento de las misiones de Mantenimiento de Paz (PK).

• **Objetivos de las OMP y su marco de acción.**

Más allá de las diferentes etapas por las que han atravesado, y las modalidades empleadas en cada caso, las OMP comparan una serie de características comunes:²

➤ Requieren el consentimiento de las partes en conflicto para su despliegue, incluyendo la nacionalidad de

las tropas u observadores que se desplegarán.

- Los efectivos militares desplegados deben ser imparciales en el desempeño de sus funciones, requisito necesario para obtener el consentimiento de las partes.
- El Consejo de Seguridad es el que establece las OMP, a través de una resolución. En ella se establecen los parámetros generales de los mandatos o el concepto de la operación.
- El comando y control de la OMP se delega en el Secretario General de la ONU, quien a su vez lo delega a un comandante militar o Representante Especial en el terreno.

- **Los Conflictos Armados no Internacionales (CANI).**

• **Definición.**

La definición tradicional de conflicto armado, consideraba que el mismo sólo existía cuando el estado era uno de los protagonistas, omitiendo así las nuevas situaciones en las que varios actores armados no gubernamentales pueden estar luchando entre sí u otras situaciones donde directamente no está presente éste, como ocurrió en Somalia. También puede darse el caso en que las luchas se producen entre comunidades (por el control de recursos escasos o por motivos religiosos o étnicos), sin que el Estado propiamente esté interviniendo o sea el causante de los enfrentamientos.

En este trabajo se entiende por conflicto armado no internacional (CANI) o intraestatal, a *todo enfrentamiento protagonizado por grupos de diversa índole, tales como fuerzas militares regulares o irregulares, grupos armados de oposición, grupos paramilitares o comunidades étnicas o religiosas que, con armas u otros medios de destrucción, y organizados, provocaron más de cien víctimas en un año a través de actos intencionados, sea cual sea su justificación.*³ Estas

2.- ZAWELS, Estanislao. Hacia un sistema de seguridad colectiva para el siglo XXI. ISEN, Editorial Nuevo Hacer. Buenos Aires, 2000.
3.- FISAS, Vicenç. Procesos de Paz y Negociación en Conflictos Armados. Editorial Paidós, Barcelona, 2004.

cien muertes son sólo indicativas, ya que deben relacionarse con la población total del país, la extensión geográfica que abarca el conflicto, el nivel de destrucción alcanzado, etc. Además es importante puntualizar que dentro de un estado puede haber más de un conflicto armado, como en Filipinas, Indonesia o la India.

- **Características principales.**

La guerra clásica del pasado ha sido sustituida mayormente en los últimos tiempos por conflictos que se combinan con violaciones a los derechos humanos, o que atentan contra la seguridad internacional por parte de estados soberanos. En ellos participan milicias armadas en un contexto donde las instituciones del estado se han debilitado o directamente colapsado, generando un ambiente sin ley y donde predomina el caos. Estos enfrentamientos armados están protagonizados por grupos irregulares que, en su estrategia orientada contra la población civil, violan o ignoran sistemáticamente todos los derechos humanos así como las normas más básicas de Derecho Internacional Humanitario o DICA.

En estos conflictos ya no son los ejércitos sus principales actores, ya que pueden aparecer bajo la forma de guerrilleros, paramilitares, narcotraficantes, milicias armadas, grupos integristas violentos, sicarios, bandas rivales, clanes armados, grupos de seguridad privados, grupos políticos armados, niños-soldados drogadictos, mafias, traficantes de armas, etc. Esto configura un panorama sumamente complicado para gestionar el conflicto, aun utilizando el instrumento militar internacional que busca en última instancia abrir los canales de negociaciones de paz. Estos grupos, acostumbrados a la indisciplina, sin contar muchas veces con una cadena de mando definida, temen perder su espacio de poder en caso de iniciar las negociaciones de paz.

Al intervenir en estos conflictos, las OMP deben combinar las tareas tradi-

cionales, con una amplia gama de responsabilidades políticas, económicas y humanitarias, tales como la provisión de medios e infraestructura, así como ayudar a establecer y apoyar un gobierno que posibilite el desarrollo de instituciones que aseguren la ley y el orden. Otra característica de los CANI es la incertidumbre en cuanto a su duración, ya que el traspaso de autoridad debe ejecutarse en dos etapas, en función de cada circunstancia particular: de la fuerza militar a la civil de la ONU, quien ejerce la administración interina hasta el momento en que el gobierno local esté en condiciones de asumirla, y una segunda etapa cuando éste la asume. Aun en este último estadio, la presencia de una fuerza militar de la ONU puede resultar aplicable si la estabilidad de la situación creada está en riesgo.

- **Factores que contribuyen a la aparición de los CANI.**

En primer lugar, debe aclararse que habitualmente, cuando alguien se refiere conceptualmente al término estado-nación, realmente se está refiriendo al estado, con el error que esto implica, pues normalmente lo hace en relación al territorio comprendido en sus fronteras. El concepto de nación no siempre está encuadrado dentro de los límites geográficos del estado, sino que puede trascenderlos, o bien ocupar sólo una parte de éste. Ejemplos de esta afirmación son el pueblo kurdo, el cual conforma una nación sin estado, habitando sus integrantes sin embargo porciones de territorio de varios estados (Turquía, Irak, etc.) y la nación vasca, que comprende partes de los estados español y francés, etc.

Partiendo de esta premisa, se considera que más allá de los factores culturales que intervienen en la generación del conflicto intraestatal entre dos o más grupos espacialmente ubicados en el ambiente geográfico de un mismo estado, existen varios otros factores que contribuyen a su ocurrencia.

Por una parte, con la explosión de las comunicaciones, el periodismo se encargó de difundir a nivel mundial la información referida a cada conflicto que fue surgiendo (normalmente dando mayor atención a algunos antes que a otros), pero de acuerdo a los intereses del país de origen del periodista y a sus propios patrones culturales. Habitualmente la prensa es enviada al lugar de los acontecimientos con poco preaviso, muchas veces sin un manejo fluido del idioma local y sin demasiada información previa sobre el particular. En estos casos, suele ocurrir que el corresponsal se limite a enviar imágenes en tiempo real sin procesar la información asociada, pudiendo generar en la opinión pública internacional —e incluso en los tomadores de decisiones— una idea distorsionada sobre el conflicto y sus causas. Esto genera la paradoja de que en ocasiones, con más información disponible hay menos conocimiento. Otras veces, a falta de un análisis ajustado y real por parte de quien se encuentra in situ, dicho análisis es realizado por “expertos” (que no siempre lo son) ubicados a miles de kilómetros del conflicto, en ocasiones con una percepción poco ajustada a los hechos y las causas que los originan.

Por otra parte, el proceso de descolonización generó mapas políticos que poco tenían que ver con los antiguos mapas de la época colonial (ejemplos de esto en África son Sierra Leona, Costa de Marfil, Nigeria, Liberia y Ghana, entre otros). Basta observar la cantidad de meridianos y paralelos que delimitan arbitrariamente fronteras de estados africanos “nuevos”, sin tener en cuenta las divisiones étnicas que produjeron. Esta nueva geografía política, desconocida hasta su establecimiento, torna en buena medida imprevisible la situación de esos países.

El fin de la Guerra Fría terminó con una etapa de tranquilidad estratégica, en la cual el enfrentamiento entre las dos potencias se hacía indirecto, desplazán-



Habitantes de Sierra Leona en África.

dose hacia terceros países de la periferia. Este enfrentamiento indirecto fue el verdadero motivo de la inestabilidad histórica de diversas regiones en Asia, África y América Latina. Al desaparecer el alineamiento directo de esa etapa, comenzaron a hacer eclosión en su verdadera magnitud los conflictos que permanecían subyacentes, esperando la ocasión propicia para manifestarse con su máxima violencia.

La globalización también tuvo su cuota de influencia en la proliferación de los CANI, ya que permitió compartir pautas (por la difusión global de la información) de diferentes civilizaciones, si bien cada cultura (entendida como el conjunto de valores e ideales) seguía siendo diferente. Asimismo, este fenómeno global erosionó la capacidad del Estado de controlar a sus ciudadanos mediante la regulación de la información que éstos reciben (en cantidad y calidad), al tiempo que la difusión por Internet permitió que el ciudadano no pudiese ser controlado en cuanto a la información que emitía trascendiendo los límites de éste.

Todos los factores hasta aquí detallados, de una u otra manera favorecieron la existencia de una crisis de gobernabilidad a nivel del Estado, como órgano central del ordenamiento interno de cada país. En aquellos Estados con regímenes políticos ineptos e impopulares (sean éstos democráticos o de facto), motivó la tendencia a favor de la autodeterminación de sus pue-

blos, manifestada en muchos casos en el plano étnico, y en otros en el político. En los casos extremos de este proceso, aparecieron crisis que llevaron al virtual colapso del Estado (definido en este caso como "Estado fallido"), cuyas instituciones son endebles, pierde autoridad para adoptar decisiones y no puede ejercer el control de su territorio, al surgir contrapoderes que disputan su monopolio legal de ejercer la fuerza. Este cuadro es ideal para la aparición de tensiones que derivan en una fragmentación social tal, que invariablemente termina en un conflicto interno de gran magnitud. De esta manera, se llegó a que la única solución posible fuera a través de una intervención de origen externo.

- **Su impacto humanitario.**

Los mencionados nuevos actores que intervienen en los CANI también utilizan nuevos métodos, de los más inhumanos existentes, como ser el genocidio, la limpieza étnica, violaciones masivas de mujeres, los secuestros, las mutilaciones, el terrorismo, las ejecuciones sumarias, el impuesto revolucionario, el reclutamiento forzoso de menores, el "ecocidio" (o política de tierra quemada), etc.

Como se pudo apreciar en lamentablemente muchos de estos conflictos, al predominar el terror en todas sus formas, la población civil ya no sólo es la víctima principal, sino que es precisamente el blanco, el objetivo, lo cual explica el aumento del número de personas desplazadas y refugiadas en los últimos años, como indicador claro de la naturaleza perversa de estos conflictos.

Por último, es indicativo señalar que en el período 1989-2002, el 94 % de los 116 conflictos producidos han sido intraestatales. Más de seis millones de personas han muerto en esos conflictos y se ha visto que dichas guerras internas no son exclusivas de las naciones del sur, sino que también afectaron al continente europeo. Un 42 %

de los conflictos armados actuales⁴ tienen más de veinte años de antigüedad, lo que pone de manifiesto que existen enormes dificultades para el tratamiento de estos conflictos, aun utilizando los más variados métodos, que incluyen necesariamente la intervención de la ONU.

- **Las Intervenciones Militares de la ONU en los CANI.**

- **Fundamentos de su legitimidad.**

La cuestión sobre la legalidad y la legitimidad de las intervenciones militares bajo la figura de las OMP o de Imposición de la Paz, es un tema que desde siempre ha generado gran debate. Aun hoy no sólo se cuestiona el uso de la fuerza sin el consentimiento del Consejo de Seguridad (como ocurrió en Kosovo), sino que se pone en tela de juicio el derecho de la ONU a intervenir en los conflictos intraestatales, afectando la soberanía de los estados.

Desde el punto de vista del Derecho Internacional, las opiniones con respecto al derecho de intervención por razones humanitarias son motivo de controversia, tanto en los niveles gubernamentales como académicos. Puede decirse que hay dos posturas básicas, las que están a favor de preservar la vida, más allá de las fronteras, y aquellos que están en contra de toda intervención (aunque sea por motivos humanitarios) en estados soberanos sin autorización del Consejo de Seguridad.

Esta controversia gira alrededor de dos grandes temas: uno de ellos dice relación con quién tiene el derecho a intervenir militarmente, arrogándose la representatividad internacional, y el otro es el principio que preserva la soberanía y la integridad de los estados, base misma del Derecho Internacional.

Con respecto a la representatividad internacional, ella está dada por las resoluciones del Consejo de Seguridad, como organismo mundialmente aceptado,

4.- FISAS, Vicenç. Op. cit.

pero las intervenciones que se ejecuten bajo su mandato deben ser claras y convenientemente avaladas por el Derecho Internacional, sin que aparezca ninguna sombra de duda. Esto es debido a que la eficacia del Consejo de Seguridad se ha visto permanentemente debilitada por el poder de veto de sus miembros permanentes, lo cual ha afectado la racionalidad e imparcialidad del proceso ya que se puede inferir que mediante las resoluciones del mismo, esas potencias buscan satisfacer sus propios intereses en lugar de hacer respetar en todo momento el Derecho Internacional.

Por otra parte entra en juego el principio de legitimidad de dichas misiones, ya que es lícito cuestionarse hasta dónde la ONU o la comunidad internacional pueden intervenir en un conflicto, violando el derecho de soberanía de un estado. La respuesta, hasta el momento, hay que buscarla en el Derecho Internacional, en el Derecho Humanitario o DICA, y en los acuerdos de desarme y control de armamentos, todos ellos bajo el paraguas del objetivo principal establecido en el Preámbulo de la Carta: *"...mantener la paz y seguridad mundial..."*, así como en el Art. 53 del Cap. VIII de la Carta, que dice textualmente: *"El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para*

aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo que contra estados enemigos, según se les define en el párrafo 2 de este artículo, se tomen las medidas dispuestas en virtud del artículo 107 o en acuerdos regionales dirigidos contra la renovación de una política de agresión de parte de dichos estados...".

Como se puede apreciar, si bien la Carta de la ONU es taxativa en cuanto al empleo de la fuerza fuera del ámbito del Consejo de Seguridad, en su ambigüedad deja una puerta abierta para interpretaciones diversas. Por este motivo, en esta última etapa las intervenciones a través de OMP se han vuelto más confusas (en particular en los casos de la materia de este trabajo, es decir en conflictos intraestatales); más volátiles (pérdida del consentimiento de algunas de las partes o bien consentimiento forzado); más violentas (identificación de agresores y víctimas con roles que pueden ser cambiantes); y además, los intereses en juego dejan casi siempre lugar a dudas con respecto a la legalidad y legitimidad de las intervenciones. La cuestión de la intervención humanitaria nos sitúa por lo tanto, frente a un caso típico de conflicto entre derecho y política en las relaciones internacionales. Ante las violaciones masivas de derechos humanos, los Estados se enfrentan por lo tanto a una cuestión muy compleja.

Con respecto a lo expresado precedentemente y al principio de soberanía e integridad de los Estados, el informe del Secretario General Kofi Annan, producido en agosto de 1999⁵ introdujo el concepto de la responsabilidad de proteger (y por lo tanto intervenir) en los conflictos donde se ponga en peligro a poblaciones enteras. Allí dice:



El Consejo de Seguridad de la ONU está formado por 15 miembros en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.

“El genocidio en Ruanda nos mostró cuán terribles pueden ser las consecuencias de la inacción ante el asesinato masivo. Pero el conflicto en Kosovo, planteó preguntas igualmente importantes sobre las consecuencias de una acción sin consenso internacional ni clara legalidad. Esto ha puesto de relieve el dilema de la llamada “intervención humanitaria”. Por un lado ¿es legítimo para una organización regional utilizar la fuerza sin un mandato de la ONU?, por otro, ¿es posible permitir que se lleven a cabo sistemáticas violaciones de los derechos humanos, con graves consecuencias humanitarias?... Una nueva y más amplia definición del interés nacional en este nuevo siglo debería inducir a los Estados a encontrar una mayor unidad en la persecución de los valores básicos de la Carta: democracia, pluralismo, derechos humanos y justicia. Una era global como la que vivimos, requiere un compromiso global. Además, ante el número creciente de desafíos que enfrenta la humanidad, el interés colectivo es de interés nacional... Si los Estados propensos a conductas criminales saben que las fronteras no son una defensa absoluta, si saben que el Consejo de Seguridad actuará para impedir los crímenes contra la humanidad, no se embarcarán en este tipo de actividades con la esperanza de la impunidad que les proporcione su soberanía... Cualquiera avance en nuestro entendimiento sobre la soberanía del Estado y la soberanía del individuo chocará con la desconfianza, el escepticismo y la hostilidad de algunos sectores, pero es una evolución a la que debemos dar la bienvenida...”

- **Antecedentes históricos.**

Luego de décadas de relativa pasividad, durante los años 90 se hizo un uso intensivo de las OMP como nunca antes en la historia. Al mismo tiempo, el panorama descrito acerca de los CANI determinó que sus funciones se tornaron más amplias y complejas. El caso donde este

instrumento fue más intensamente utilizado fue el de la ex Yugoslavia. Allí, desde 1992, la comunidad internacional decidió un empleo sin precedentes de los Cascos Azules. Desde esa fecha se crearon allí ocho operaciones distintas. Una de ellas, la de Bosnia-Herzegovina (UNPROFOR) llegó a estar conformada por doce batallones de infantería, unidades especializadas, observadores militares y policías civiles, alcanzando en 1995 más de 60 mil efectivos de diversa índole. Su comando y control dependía del Representante Permanente del Secretario General de la ONU y su mandato evolucionó a lo largo del tiempo, incluyendo la clásica tarea de mantener el cese del fuego entre las partes, proteger a los refugiados y personas desplazadas, asegurar los envíos humanitarios, proteger las áreas seguras, etc. También allí fue que el Consejo de Seguridad autorizó ataques aéreos de la OTAN para proteger dichas áreas seguras, llevando a esta operación (ya difícil por la complejidad de su mandato) hasta el límite de sus posibilidades.

Además de las OMP, el Consejo de Seguridad ha autorizado dentro del marco del capítulo VII, intervenciones militares bajo la forma de *operaciones o coaliciones multinacionales y operaciones regionales*. Es en este contexto donde las organizaciones regionales (OTAN, Organización de la Unidad Africana –OUA-, o creadas “ad hoc” como la coalición liderada por Australia en Timor Oriental) han ido captando gran parte del poder global de la ONU, ya que demostraron, en mayor o menor medida, estar más capacitadas para resolver conflictos en su área de influencia. Debe recordarse que, sin embargo, existieron algunas de estas intervenciones regionales que se llevaron a cabo sin una autorización formal del Consejo. El caso más extremo fue el de Kosovo, donde la intervención se realizó con la oposición expresa de Rusia y China.

Si bien las operaciones multinacionales surgieron con la Guerra Fría (la pri-

mera de ellas autorizada por la ONU ante la invasión de Corea del Norte a Corea del Sur en 1950), fue durante la década del 90 donde también se han producido la mayoría de este tipo de operaciones. La más importante se dio en el marco de la crisis por la invasión a Kuwait por Irak, entre 1990 y 1991. Pero desde ese momento, casi todas las intervenciones multinacionales o regionales se dirigieron a conflictos intraestatales: Liberia (1990), Somalia (1993), Haití (1994), Ruanda (1994), Zaire (1996), Sierra Leona (1997), Guinea Bissau (1998) Kosovo (1999) y Timor Oriental (1999), entre otras.



Demonstraciones públicas masivas en Australia, Norteamérica y en Europa Occidental contra las atrocidades en Timor Oriental, junto con el precedente reciente de la intervención en Kosovo.

La complejidad de las últimas OMP, como las que tuvieron lugar en Kosovo y Timor Oriental (lugares donde habían sido violados en forma flagrante y sistemática todos los derechos humanos, y en que las instituciones gubernamentales y la capacidad productiva de la región habían colapsado), lleva necesariamente a un enfoque diferente al de las misiones de paz tradicionales. Es en este tipo de conflictos, la instauración de la paz requiere una acción global, donde no sólo es necesario cesar con las hostilidades sino que se hace imperioso crear o fortalecer las instituciones democráticas y la capacidad productiva de la región, si se quiere arribar a una paz duradera.

Cumplir con la misión presupone un trabajo de largo aliento donde la fuerza militar desempeña el rol básico de desarrollar un ambiente donde el personal de la ONU y de las ONG pueda desenvolverse con libertad y seguridad.

En este ambiente es donde el personal militar debe estar en condiciones de prestar apoyo en tareas no tradicionalmente asignadas a las FFAA. Entre otras, se destacan las siguientes:

➤ **Desarme, desmovilización y reinserción en el ámbito laboral de los excombatientes (D,D&R):**

En esta tarea los excombatientes se sienten más identificados tratando con personal militar que civil, y todo lo que refiere a armamento (acopio, custodia y eventual destrucción) encuentra al personal militar más capacitado y con mejores medios para la tarea. La reinserción en el ámbito laboral requiere de gran coordinación entre organismos civiles y militares.

➤ **Cooperación cívico militar (CIMIC):**

Las zonas de conflicto como las precedentemente citadas, son consideradas "zonas de desastre", requiriendo acción rápida y eficiente de los medios disponibles tanto militares como civiles. Es en esta labor de reconstrucción donde las ONG cumplen un rol fundamental. Sin embargo, debe reconocerse que la capacidad de liderazgo y coordinación del personal militar, casi siempre los lleva a ser líderes naturales en la coordinación del esfuerzo humanitario.

• **Resultados generales de las intervenciones.**

Al examinar el historial de las OMP aparecen tanto éxitos como fracasos y este resultado ha dependido de varios factores:⁶ entre ellos, del objetivo fijado

por el Consejo de Seguridad para ese conflicto en particular, el cual pudo haber sido realista o no; del contexto político local en que se han desplegado (propicio o no para una OMP), del grado de eficiencia en la conducción de la operación por parte de las autoridades político/militares de la ONU, etc.

Los problemas principales han aparecido cuando las OMP fueron desplegadas cuando el cese del fuego todavía no era estable o bien no eran aceptadas por una de las partes, como ocurrió en la ex Yugoslavia y en Somalia.

A pesar de ciertas limitaciones, las OMP han demostrado, en numerosas ocasiones, que constituyen un medio apto y eficiente para contener y limitar los conflictos. También han demostrado que pueden incluir en sus mandatos nuevas y complejas funciones que se derivan de las particularidades de los conflictos internos a un estado, tipología predominante desde la década del 90.

En cuanto a las intervenciones multinacionales o regionales, también están siendo usadas cada vez con mayor asiduidad, en particular cuando no se logra el consenso entre las potencias para hacer uso de la fuerza según la Carta, mientras es indispensable detener los combates por las consecuencias humanitarias que se avizoran al no establecerse aún el cese del fuego, o cuando no es posible / recomendable hacer uso de las OMP de la ONU.

Un aspecto negativo de estas operaciones es que pueden perder legitimidad cuando aparecen como un instrumento para que ciertas naciones logren sus objetivos particulares, en especial cuando dichas coaliciones están encabezadas por una o más potencias. Por ello es siempre recomendable que estas operaciones sean legitimadas por el Consejo de Seguridad. En la mayor parte de los casos, las operaciones de este tipo fueron autorizadas por la ONU, no así en Kosovo, cuando no se logró el consenso de los miembros

permanentes del Consejo. Sin embargo, luego de los ataques aéreos, el despliegue por tierra de la OTAN obtuvo el consentimiento del Consejo de Seguridad.

Cuando las operaciones de intervención tienen carácter regional ganan en legitimidad y además normalmente sus integrantes poseen mayores conocimientos sobre el conflicto en que intervienen, lo cual puede ayudar en ciertos casos. No obstante ello, justamente por la proximidad geográfica del origen de las tropas que se interponen, las mismas pueden ser vistas como no imparciales, lo cual las transforma en parte del problema y no en la solución.

Por último, puede decirse que la presencia de la ONU no impidió las limpiezas étnicas en Croacia, Bosnia-Herzegovina o Ruanda, ni los innumerables quiebres al cese del fuego realizados por las partes en distintos conflictos armados internos. Sin embargo, la responsabilidad de estos fracasos no debe ser atribuible a los propios Cascos Azules, quienes contribuyeron a aliviar el sufrimiento de la población civil, protegiendo los convoyes humanitarios y asistiendo a cientos de miles de refugiados. Sólo estos hechos justifican la presencia de la ONU y los grandes sacrificios en vidas y recursos, que la comunidad internacional ha pagado allí. Cabría también preguntarse qué hubiera ocurrido de no haber existido su presencia en esos conflictos.

- **Propuestas para mejorar las OMP.**
- **El Informe Brahimi.**

Durante el año 2000 el Secretario General Kofi Annan, pidió al Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, integrado por diez personalidades de diferentes países (encabezados por el Sr. Lakhdar Brahimi, de Argelia, y todos con experiencia en diversos aspectos para la prevención de conflictos y en el mantenimiento y la consolidación de la paz), que evaluara las deficiencias del sistema y formulara recomendaciones francas,

concretas y realistas para cambiarlo. El informe presentado (Informe BRAHIMI)⁷, contenía un análisis retrospectivo, conclusiones y recomendaciones. Estas recomendaciones formuladas por el grupo se centraron no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también, y específicamente, en aspectos operacionales e institucionales que requerían atención.

Cada una de las recomendaciones de este informe tenía por objeto remediar un problema grave en materia de dirección estratégica, adopción de decisiones, despliegue rápido, planificación, apoyo operacional y empleo de la tecnología moderna de la información. Su implementación está siendo puesta en práctica desde ese momento, pero aún es temprano para afirmar que ya se han solucionado todos los problemas evidenciados. Por ello es conveniente analizar las medidas recomendadas más importantes, con el objeto de tener una idea más cabal de los problemas observados y ver cómo solucionarlos.

- **Resumen de sus recomendaciones.**

- *Medidas preventivas:*

El Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General con respecto a la prevención de conflictos que figuran en el Informe del Milenio⁸ y en particular su llamamiento a “todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos -las Naciones Unidas, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil- a que enfrenten esos retos de una manera más integrada”.

- *Estrategia de consolidación de la paz:*

- ✓ Un pequeño porcentaje del presupuesto para el primer año de una misión debe estar a disposición del Representante del Secretario General para que pueda financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones, con el

asesoramiento del coordinador residente del equipo de las Naciones Unidas en el país.

- ✓ El Grupo recomienda un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, y de los expertos en derechos humanos en las operaciones de paz complejas, a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones civiles y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos.

- ✓ Pide también que se incluyan los programas de desmovilización y reintegración, en los presupuestos de las operaciones de la paz complejas, para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las facciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos.

- *Teoría y estrategia del Mantenimiento de la Paz:*

Una vez desplegado, el personal de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz deberá estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas para entablar combate (ROE's) sólidas, dirigidas contra quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlo por medio de la violencia.

- *Mandatos claros, convincentes y viables:*

- ✓ El Grupo recomienda que, antes de que el Consejo de Seguridad aplique una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una OMP dirigida por las Naciones Unidas, se asegure de que ese acuerdo reúna ciertas condiciones mínimas, como que cumpla las normas internacio-

7.- “Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la ONU” (www.un.org/spanish/peace/operations_report)

8.- “Informe del Milenio”, del Secretario General de las Naciones Unidas, 2000. (www.un.org/spanish/milenio/sg/report)

nales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables.

- ✓ Las resoluciones del Consejo de Seguridad deberán permitir que se cumplan los requisitos de las OMP que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción definida.
- ✓ Al formular o modificar los mandatos de las misiones, la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad lo que éste necesita saber -no sólo lo que desea saber- y los países que hayan destinado unidades militares a una operación, deberán tener acceso a las sesiones informativas que ofrezca la Secretaría al Consejo sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial a las referentes a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.
- *Administración civil de transición:*
El Grupo sugiere que el Secretario General invite a un grupo de expertos jurídicos internacionales, entre los que figuren individuos con experiencia en operaciones de las Naciones Unidas y que hayan estado encargadas de establecer una administración de transición, para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, que se utilice en esas operaciones mientras se restablece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.
- *Determinación de los plazos para el despliegue:*
Por "capacidad de despliegue rápido y eficaz" las Naciones Unidas deben entender la capacidad, desde una perspectiva operacional, para desplegar en forma completa operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y dentro de los 90 días cuando se trate de operaciones más complejas de mantenimiento de la paz.
- *Capacidad de despliegue rápido para información pública:*
En los presupuestos correspondientes a las misiones de paz deben dedicarse recursos adicionales para la información pública, personal y tecnología de la información conexos que se necesiten, para dar a conocer el mensaje sobre una operación y establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces. Asimismo debería crearse una dependencia de planificación y apoyo operacionales de la información pública en las operaciones de paz, ya sea dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o dentro de un nuevo servicio de información de paz y seguridad en el Departamento de Información Pública.
- *Apoyo logístico y gestión de los gastos:*
 - ✓ La Secretaría deberá elaborar una estrategia general de apoyo logístico para que las misiones se puedan desplegar con rapidez y eficacia en los casos propuestos y que corresponda a la planificación determinada por las oficinas correspondientes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
 - ✓ Se deberá facultar al Secretario General para utilizar hasta 50 millones de dólares estadounidenses del Fondo de Reserva para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una vez que esté claro que es probable que se establezca una operación, pero antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución correspondiente.
 - ✓ La Secretaría debe llevar a cabo un examen de todas las políticas y todos los procedimientos de adquisición (en caso necesario,

formulando propuestas a la Asamblea General con miras a modificar el Reglamento Financiero de las Naciones Unidas), a fin de facilitar, en particular, el despliegue rápido y completo de una operación en los plazos propuestos.



Asamblea General de las Naciones Unidas.

- ✓ La Secretaría deber llevar a cabo un examen de las políticas y los procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de proporcionar a éstas mucha mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de sus presupuestos.
- ✓ La Secretaría debe aumentar el nivel de las facultades de adquisición delegadas a las misiones sobre el terreno (de doscientos mil hasta un millón de dólares estadounidenses, según la magnitud y las necesidades de cada misión), respecto de todos los bienes y servicios que se pueden adquirir localmente y que no cubren los contratos permanentes de servicios comerciales.

➤ *Planificación y apoyo integrados para las misiones:*

El medio normal para la planificación y el apoyo concreto para cada una de las misiones debe estar constituido por equipos de tareas integrados a las misiones, que contarán con miembros adscritos pro-

venientes de las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas, según fuese necesario. Estos equipos serán el primer punto de contacto para encaminar todo ese apoyo, y sus coordinadores deberán tener autoridad jerárquica temporal sobre el personal adscrito, de conformidad con los acuerdos que se celebrasen entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos que aporten personal.

➤ *Apoyo en las Operaciones de Paz a la Oficina del Alto Comisionado de ONU para los Derechos Humanos:*

El Grupo recomienda que se refuerce apreciablemente la capacidad de planificación y preparación de misiones sobre el terreno para que pueda actuar allí la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

➤ *Operaciones de Paz y la era de la información:*

- ✓ Los departamentos encargados de la paz y la seguridad situados en la Sede (New York) necesitan contar con un centro de responsabilidad que formule y supervise la aplicación de una estrategia común de tecnología de la información e imparta capacitación a los miembros de las operaciones de paz. También deberían nombrarse contrapartes de misión a ese centro de responsabilidad, para que presten servicios en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en las operaciones de paz complejas a fin de supervisar la aplicación de dicha estrategia.

- ✓ La Secretaría de Información y Análisis Estratégico, en cooperación con la División de Servicios de Tecnología de la Información, debe brindar un apoyo de información mejorado sobre las Operaciones de Paz en la actual Intranet de las Naciones Unidas y conectarlo a las misiones por

conducto de una Extranet para las operaciones de paz.

- ✓ Las Operaciones de Paz podrían beneficiarse considerablemente de un uso más generalizado de la tecnología de los sistemas de información geográfica, que integran rápidamente la información operacional en los mapas electrónicos de la zona de la misión, para aplicaciones tan diversas como la desmovilización, las funciones de policía civil, el registro de los votantes, la vigilancia de los derechos humanos y la reconstrucción.
- ✓ Las necesidades de tecnología de la información de componentes de la misión que tienen necesidades exclusivas de esta tecnología, como los de policía civil y derechos humanos, deben preverse y atenderse de una manera más coherente en la planificación y aplicación de la misión.
- ✓ El Grupo alienta el desarrollo de una gestión conjunta del sitio oficial de la ONU en la red, por parte de la Sede y de las misiones sobre el terreno, en la que la Sede mantendría la función de supervisión pero cada una de las misiones contarían con personal autorizado para producir y colocar información en la red, amoldada a ciertas normas y políticas de presentación básicas.

Una vez difundido el Informe Brahimi, el Secretario General de la ONU inmediatamente asignó la tarea de estudiar la forma de implementar las recomendaciones del informe. Como resultado de ello, el mismo Secretario General presentó ante la Asamblea General sus comentarios sobre el mencionado informe, en un documento denominado *“Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas”*. Sus

consideraciones permiten interpretar claramente el pensamiento de Kofi Annan y entrever el futuro de la ONU en el corto y mediano plazo en lo concerniente a las Operaciones de Paz, por lo que se transcriben textualmente a continuación sus ideas principales:

➤ “El mantenimiento de la paz es responsabilidad de todos los estados miembros y, en primerísimo lugar de los miembros del Consejo de Seguridad. El desempeño de la ONU en esta esfera no mejorará si los estados miembros, y en particular aquellos que poseen la mayor capacidad y los mejores medios para hacerlo, no están dispuestos a participar aportando tropas, agentes de policía y especialistas civiles, a respaldar la cooperación entre los países del norte y del sur y a pagar íntegra y puntualmente la parte de los gastos que le corresponde”. Esta sería, a mi entender, una clara referencia a EE.UU. por su renuencia a aportar tropas y por su abultada deuda con la Organización. La resistencia a aportar tropas es interpretada por muchos países en desarrollo como una forma de “división del trabajo”, en la que algunos países aportan a las OMP recursos financieros (los desarrollados) mientras que otros aportan vidas humanas (los pobres).

➤ “Estoy completamente de acuerdo con la conclusión del grupo de que es necesario que se celebren consultas más estrechas entre los países que puedan aportar contingentes y el Consejo de Seguridad. Esto permitirá que esos países tengan pleno conocimiento de lo que se espera de ellos antes de desplegar su personal sobre el terreno, así como en situaciones inestables”.

➤ “El sistema de Fuerzas de Reserva (acuerdos “stand-by”) es un instrumento útil que debe seguir fortaleciéndose. Se adoptarán medidas para asegurar que sea realista y actualizado. Con relación a esto, se destaca la importancia de contar con “fuerzas de base” lo que incluye

el suministro de unidades especializadas para el control de la circulación, las comunicaciones y la capacidad de control de terminales o de tráfico aéreo”.

➤ “También he pedido al Departamento de OMP que examine diversas propuestas para establecer una Nueva Escuela Militar de las Naciones Unidas o para mejorar las capacidades e instalaciones ya existentes como la de Turín (Italia), a fin de capacitar al personal militar de los países con jerarquía de mando en las normas y técnicas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”.

➤ “La Secretaría definirá las características de los expertos necesarios para crear una “lista de reserva” rotatoria de alrededor de cien oficiales militares, que podrán incorporarse con un aviso previo de siete días para engrosar el número de planificadores del Departamento de OMP”.

- **Otras propuestas.**

Hasta aquí pudieron verse en primer término las recomendaciones más importantes que aportó el Informe Brahimi, basadas en sólidos antecedentes y realizadas por especialistas de gran prestigio. Estas propuestas de cambio fueron indudablemente tomadas muy en cuenta por el Secretario General de la ONU cuando realizó sus comentarios relacionados a dicho Informe.

Adicionalmente pueden agregarse también algunas ideas y propuestas de carácter general, originadas en el estudio de la bibliografía sobre el particular, que contribuyen a completar el diagnóstico sobre los resultados de las OMP hasta el presente, y a la vez, permiten avizorar la evolución futura de las mismas.

Una importante lección aprendida durante los años 90, es que las OMP no deberían ser desplegadas cuando no existe un cese del fuego estable o cuando éstas han perdido el consentimiento de alguna de las partes. Los casos de la ex Yugoslavia y Somalia mostraron claramente esta situación.

La experiencia obtenida en numerosos conflictos intraestatales mostró también la necesidad de que las fuerzas de intervención cuenten con la dimensión y la fuerza necesaria para cumplir su mandato y, eventualmente, poder enfrentar situaciones imprevistas a través de rápidos refuerzos. El caso de la presencia de la ONU (UNAMIR) en Ruanda, mientras se estaba cometiendo el genocidio, constituye un ejemplo trágico.

Resulta de gran importancia el proceso decisorio sobre cuándo dar por finalizada una OMP. Existe un momento en que la permanencia de tropas extranjeras (más allá de su loable intención) empieza a convertirse en un elemento más del conflicto. Esto es particularmente difícil de prever pues cada caso es único y diferente, pero su definición es muy importante.

Siempre hay que tener presente que el instrumento militar debe ser combinado, en los CANI, con medidas de orden humanitario cuando la situación se torna en emergencia, y luego dirigir su accionar hacia las medidas de reconstrucción necesarias para volver a crear un ambiente propicio de paz y desarrollo, el cual es en definitiva el Estado Final Deseado que pretende alcanzar una intervención militar dirigida o avalada por la ONU.

- **Perspectivas futuras.**

Las numerosas falencias que existen en el seno de Naciones Unidas, tanto en su organización como en los aspectos administrativos, financieros, y en su faz operativa, limitan la capacidad efectiva de la ONU para incidir preventiva y efectivamente en las situaciones de tensión o conflicto armado, tanto en las actuales como en las que se presenten a futuro. En buena medida, su solución escapa parcialmente al control de la organización misma, ya que están directamente relacionadas con la decisión real y concreta de los miembros (más allá de lo puramente declamativo) de involucrarse política, económica y militarmente en su

implementación. Esto es más evidente cuando el conflicto involucra intereses contrapuestos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Un tema muy importante que también será indispensable resolver a corto plazo, lo constituye la crisis financiera que atraviesa la ONU desde hace varios años, lo cual afecta significativamente a las OMP. Entre los miembros permanentes, Estados Unidos es quien hace el mayor aporte, contribuyendo con el 32 % del presupuesto. Si este país disminuye o retiene el pago de sus cuotas ordinarias (como ya ocurrió en los 90) provocaría una crisis de mayor envergadura, obligando a reducir las tropas desplegadas en OMP y delegando el mantenimiento de la paz exclusivamente a las organizaciones regionales. Una solución a este aspecto mostraría la voluntad política de la potencia rectora en confiar y reforzar la capacidad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz.

Para que las iniciativas preventivas reduzcan la tensión y eviten los conflictos, el Secretario General necesitará de un apoyo político claro, firme y sostenido de los Estados Miembros. Esto cobra ya una dimensión apremiante si se asume, como señala Delmas,⁹ que a la inversa de lo que se escribió en su oportunidad, la Guerra del Golfo no fue un anuncio de lo que viene; constituyó el último ejemplo de lo que fue. Las guerras del presente y del futuro serán guerras sin estado, una lucha entre grupos que estiman que su existencia es incompatible con la de otros. Estas guerras siempre merecen el mayor repudio, pero el sistema internacional, al convalidar la multiplicación de estados frágiles, también contribuye a favorecer la aparición de conflictos armados en su seno, aceptando fronteras que suponen, al menos en un principio, una barrera para intervenir cuando se vulneren allí los principios de humanidad más elementales.

Se sabe que la fuerza por sí sola no puede crear la paz, pero indudablemente puede establecer un espacio para construirla. Para ello es imprescindible que las grandes potencias se comprometan de aquí en adelante, no sólo a controlar, sino también a gestionar el sistema internacional, utilizando el instrumento militar en forma legal pero sin reticencia, evitando la pasividad que, frente a situaciones como las vividas en muchos territorios, resulta casi cómplice.

- Conclusiones.

- En primer término, la mayoría de las operaciones de paz hoy vigentes se enmarcan en lo que se podrían considerar conflictos internos, los cuales no habían sido considerados por las Naciones Unidas en 1945. Los antecedentes expuestos permiten inferir que el marco jurídico que contiene los aspectos relativos al tema, no está actualmente definido en forma clara, lo cual determina que el máximo organismo responsable de la paz y seguridad internacionales deba realizar un tratamiento pormenorizado y particularizado en cada caso, cuando es requerida su intervención.¹⁰
- Desde la década precedente, los conflictos ideológicos entre dos potencias han derivado hacia conflictos armados internos, con lo cual los riesgos de seguridad ya no provienen de las agresiones de un estado contra otro, sino de la descomposición del propio estado. En directa relación con ello están las últimas OMP, las cuales se caracterizan por sumar, a la tradicional y complicada tarea militar, otras de naturaleza claramente diferente, tales como el fortalecimiento de las instituciones, la protección de los derechos humanos, la organización de elecciones y el apoyo al desarrollo económico y social, entre otras.
- Los conflictos armados intraestatales o CANI están relacionados en general con

9.- DELMAS, Philippe. El brillante porvenir de la guerra.

10.- En la Carta de la ONU sólo se encontraría una referencia a los conflictos intraestatales en el artículo 52 del capítulo VIII (referente al "arreglo pacífico de las controversias de carácter local"), donde se deja reservado el tratamiento de esos conflictos a las Organizaciones Regionales.

un bajo nivel de desarrollo humano; responden casi siempre a una ausencia de regímenes democráticos, a una excesiva corrupción de gobierno y/o a severos problemas de gobernabilidad causados por deficientes instituciones políticas y económicas, las cuales tienden a deteriorarse o a desaparecer en el marco del conflicto. En un punto extremo, esa caída de los niveles de gobernabilidad puede producir el virtual colapso del estado, lo que usualmente se denomina "Estado fallido". Esta situación es el efecto de diferentes factores que a su vez, reciben la influencia del fin de la Guerra Fría, la globalización económica y la globalización de las comunicaciones.

- La principal característica de todo conflicto intraestatal es su especificidad. Su contexto étnico, social, cultural, geográfico o político es lo que lo hace único. Sin embargo, se observan características comunes en un conjunto amplio de casos que se relacionan con los enfrentamientos de naturaleza cultural (étnica, religiosa o política) entre dos o más partes ubicadas en el ámbito geográfico de un mismo estado. En su origen y manejo, se pueden observar la influencia de dos factores que producen una gran dificultad a la hora de gestionar esos conflictos: la escasez de información adecuada, y la preponderancia de intereses ajenos al propio conflicto, los cuales raramente están ausentes.

- Han existido conflictos intraestatales que se distinguieron por la violación sistemática de los derechos humanos, incluso asociados a la limpieza étnica y el genocidio, siendo su principal víctima la población civil. Aquí la violencia no está limitada sólo a los combatientes: es total y se orienta a la aniquilación del enemigo. En estos casos se torna muy difícil para una organización internacional como la ONU encontrar el justo equilibrio entre el respeto a la soberanía estatal y la necesidad de intervenir. Es por ello que en tales conflictos la solución se vuelve más inestable y está asegurada sólo para un corto plazo una vez

obtenida la aprobación para intervenir, condicionantes que afectan seriamente el accionar de la fuerza que interviene.

- La legitimidad de una intervención estará dada por el mayor o menor consenso de la comunidad internacional hacia la misma, el cual se evidencia en el compromiso de las naciones que aportan medios (personal y material) a los contingentes participantes, y que guarda siempre relación directa con la afectación de los intereses de los estados involucrados en cada caso.

- La actitud de la ONU frente a los CANI ha tenido generalmente un carácter reactivo y a veces tardío. Sus propuestas no son aún universalmente aceptadas y su prestigio ha ido en disminución, mientras que el de ciertos organismos o coaliciones regionales (tales como la OTAN) ha aumentado. Algunos de estos últimos han demostrado en ciertos casos ser capaces de lograr en forma más eficiente el establecimiento de la paz ante conflictos de carácter humanitario, o que afectan a la seguridad internacional, lo cual también ha contribuido al descrédito de la ONU y en cierta forma, a llevarla a perder parte del poder y la autoridad que le fueron otorgadas por los estados miembros desde 1945.

- En relación a lo anterior, la invasión de Irak producida en 2003 también contribuyó a la pérdida de credibilidad de la ONU respecto de su capacidad para resolver conflictos (intra o interestatal en este caso, según cómo se lo analice) y como garante de la paz, cuando los intereses en juego involucran a un actor de gran poder relativo, como es EE.UU.

- La posibilidad de contar con un marco de tipo regional que contribuya con mayor decisión a los esfuerzos de las Naciones Unidas para solucionar un conflicto intraestatal puede resultar de mucha utilidad, dado que los organismos regionales están más directamente relacionados y pueden actuar con un mayor compromiso. Pero se debe recordar que los acuerdos

y dichos organismos no pueden decidir sobre la aplicación de medidas de carácter coercitivo sin autorización del Consejo de Seguridad, salvo en los casos específicamente previstos en la Carta de la ONU.

- Los estados han acudido a la ONU (y lo seguirán haciendo) pues ésta constituye el último recurso para solucionar un conflicto, con lo cual la organización deberá enfrentar situaciones desfavorables e imprevisibles que no siempre tienen asegurado un final feliz. En este mundo globalizado, una opinión pública internacional cada vez más sensible a las emergencias humanitarias evaluará permanentemente la eficacia de la ONU para resolver aquellos conflictos armados donde se violen los más elementales derechos de la población, reparando poco en las barreras que aún suponen las fronteras de los estados.
- A su vez, el carácter multinacional de los Cascos Azules los ha convertido

desde hace muchos años en un instrumento requerido y mayoritariamente aceptado por las partes en conflicto. Esto queda de manifiesto al advertirse que su utilización (a pesar de las limitaciones o problemas que deben solucionarse para mejorar la eficiencia de sus intervenciones) continúa aumentando con los años en todos los continentes.

- Por último, la complejidad creciente de las situaciones internas y las relaciones entre los estados exigen de la ONU una adecuación permanente en su accionar, para mejorar la eficacia real de sus intervenciones orientadas al mantenimiento de la paz y la seguridad colectiva. Al mismo tiempo estas intervenciones merecen un compromiso y una participación efectiva mayor por parte de los estados más poderosos, como único camino viable para lograr efectivamente su propósito.

* * *

BIBLIOGRAFÍA Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. "Agenda para la Paz" [En línea], [Consulta: 29.jun.2005] (www.un.org/spanish/documents)
2. Bartolomé, Mariano. "La Seguridad Internacional en el año 10 D.G. (después de la Guerra Fría)". Instituto de Publicaciones Navales, 1ª Edición. Buenos Aires, 1999.
3. Dallanegra Pedraza, Luis, "El Orden Mundial del Siglo XXI", (Edición de la Universidad, Buenos Aires, 1998), [En línea], [Consulta: 2.sep.2005] (www.geocities.com/luisdallanegra/Ordens21).
4. Dallanegra Pedraza, Luis, "Reformulación del Orden Mundial: El fin de una macro-etapa", (Edición del Autor, Buenos Aires, 2003), [En línea], [Consulta: 2.sep.2005] (<http://www.geocities.com/luisdallanegra1/Ormacroe/tapaor02.htm>).
5. Delmas, Phillipe. "El brillante porvenir de la guerra". Editorial Andrés Bello, 1ª Edición. Santiago, Chile, 1996.
6. Fisas, Vicenç. Procesos de Paz y Negociación en Conflictos Armados. Editorial Paidós, Barcelona, 2004.
7. Naciones Unidas. "Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas". Informe del Secretario General" [En línea], [Consulta: 25.sep.2005] (<http://daccessdds.un.org/doc>)
8. Naciones Unidas. "Carta de las Naciones Unidas". [En línea], [Consulta: 22.jun.2005] (www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/ch-cont_sp.htm)
9. Naciones Unidas. "Dos conceptos de soberanía" [En línea], [Consulta: 22.jun.2005] (www.un.org/spanish/aboutun/sg/kaecon.htm)
10. Naciones Unidas. "Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de la ONU" [En línea], [Consulta: 5.jul.2005] (www.un.org/spanish/peace/operations_report)
11. Naciones Unidas. "Informe del Milenio". Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, 2000. [En línea], [Consulta: 20.ago.2005] (www.un.org/spanish/milenio/sg/report)
12. Pons, Luis Alberto & Bartolomé, Mariano. Del conflicto, un estudio desde aquí y desde allí. ISBN, 1ª Edición. Buenos Aires, 2003.
13. Zawels, Estanislao. Hacia un sistema de seguridad colectiva para el Siglo XXI. ISEN, Editorial Nuevo Hacer. Buenos Aires, 2000.