



## **INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS DE BUENOS AIRES**

### **NUEVOS DESAFÍOS PARA LATINOAMERICA EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO E IMPOSICIÓN DE LA PAZ EN EL S XXI.**

*Grl. Div. (R) Evergisto de Vergara*

Nadie debería pensar que los intentos de preservar la paz en el mundo provienen de 1945. Los antecedentes más lejanos los podemos encontrar en el S XIII, en un jurista que se llamaba Pierre Dubois. De allí para acá la lista es larga, Emeric Crucé, Sully, William Penn, el Abad Saint Pierre, Jeremy Bentham, la Sociedad de Naciones, el Pacto Briand Kellog de renuncia al uso de la fuerza, y llegamos la carta de San Francisco.

Si debemos sacar alguna conclusión, es que la guerra es vieja como el mundo. Y tan aceptado es este hecho, que el hombre desde remota antigüedad, se ha ocupado de ponerle reglas para tratar de “humanizarla”. Mas o menos lo mismo que lo que pasaba antes con los duelos. Como eran inevitables, se le ponían reglamentos que deberían observarse, para que fueran “caballerescos”.

Como es por todos sabido, las Operaciones de Paz llevadas a cabo hasta el momento pueden diferenciarse tomando como hito la finalización de la Guerra Fría. En el primer tramo la masa de los conflictos en los que ONU intervino fue entre Estados<sup>1</sup>, y en el segundo periodo la masa de los conflictos ha sido dentro de un mismo estado. Ello ocurrió por la proliferación de conflictos étnicos y raciales en el mundo a partir de 1988.

Desde 1948 a la fecha ha habido 60 operaciones de mantenimiento de la paz. Quince de ellas se establecieron en el lapso de 40 años entre 1948 a 1988 y 45 en el lapso de 18 años entre 1988 al 2006. Actualmente están en curso 18 Operaciones de Paz. De estas 18, cinco son del tipo tradicional, es decir por conflicto entre Estados.

#### **EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ.**

Después de la II GM, los principales líderes internacionales decidieron implementar una Organización Internacional dotada de competencias efectivas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así surgió la Carta de las Naciones Unidas, firmada en la Conferencia de San Francisco en 1945. Esta Carta se basaba en dos pilares, 1) prohibir a sus integrantes el uso de la fuerza armada para resolver sus disputas internacionales, y 2) atribuir a

---

<sup>1</sup> La primera intervención de ONU por conflictos internos dentro de un Estado fue en ONUC (Congo) 1960.

un Consejo de Seguridad la salvaguarda y la responsabilidad de mantener la paz en nombre de los estados miembros.

Sin embargo, en el artículo primero de la Carta que establecía que había que librar a las generaciones futuras del flagelo de las guerras, se admitían excepciones: 1) el ejercicio de la legítima defensa del Art. 51, y 2) se autorizaba al Consejo de Seguridad a tomar medidas de seguridad colectiva, con medios pacíficos u otros medios. En otras palabras, el uso de la fuerza no estaba prohibido, sino que se podía efectivizar para defenderse o para defender a un tercero.

La Carta de San Francisco, en su Introducción, daba competencia a las Naciones Unidas para pacificarlos, en dos categorías: 1) los que eran consecuencia de “peligros para la paz y seguridad internacionales si continuaban” que se contemplaban en el Capítulo VI, que servirían de base a lo que se denominarían OMP, y 2) los conflictos que provenían de amenazas para la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, contemplados en el Capítulo VII de la Carta. Mucho más tarde, estas operaciones Capítulo VII terminarían llamándose *imposición de la paz*.

Para un iniciado, este es uno de los puntos que es necesario aclarar. Porque las preguntas que surgen de inmediato son: ¿en que parte de la Carta de las Naciones Unidas están mencionadas las Operaciones de Mantenimiento de la Paz? y si el Capítulo VI se llama Solución Pacífica de las Controversias, ¿Qué rol juegan los militares allí, si la solución debe ser pacífica?

La respuesta es bastante complicada, si no entendemos que la Carta de las Naciones Unidas, lejos de ser un idealismo político, es un realismo político para un mundo dividido en dos bloques después de la Segunda Guerra Mundial. De tal suerte, el articulado fue escrito con la suficiente ambigüedad como para ser leído de diversas maneras, sin afectar a los poderes dominantes.

El articulado de la carta refleja cierta indefinición en los poderes del Consejo de Seguridad respecto a las controversias internacionales. Lejos de interpretarse como una falta de minuciosidad en la redacción, parecería ser que todo fue hecho con habilidad para evitar llevar los problemas a callejones sin salida, dado la composición de los miembros permanentes de este CS.

Así, dentro del Capítulo VI, el artículo 33 establece en su inciso 1 que los Estados deben tratar de buscarle solución pacífica a sus controversias susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales. Pero según el inciso 2, el Consejo de Seguridad los puede instar a que arreglen su controversia por medios pacíficos.

En el artículo siguiente, el 34, se otorga al Consejo de Seguridad la atribución de investigar toda controversia para determinar si su prolongación puede poner en peligro la paz y seguridad internacionales.

Pero el artículo 35 establece en su inciso 1 que todo estado puede llevar cualquier controversia a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, y agrega en su inciso 3 que los procedimientos que adopte la Asamblea General respecto a este artículo quedarán sujetos a las disposiciones de los artículos 11 y 12 del Capítulo IV La Asamblea General, que se refieren a sus funciones y poderes. Entre ellos se incluyen hacer recomendaciones acerca del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales tanto a los Estados involucrados como al Consejo de Seguridad.

Quiere decir que dentro del Capítulo VI existen en vigencia dos procedimientos paralelos y no necesariamente compatibles, y estos procedimientos fueron hechos con el propósito

exclusivo de no colocar a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en un callejón sin salida.

Fue por eso que este sistema de seguridad colectiva comenzó a zozobrar más rápidamente que lo previsto. La causa por lo que esto ocurrió fue disidencias graves dentro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Pero el articulado de la Carta facilitaba que el problema fuese transferido a la Asamblea General.

Los textos dan como primera misión de paz a UNTSO, en 1948. No es estrictamente cierto, porque los comienzos de Naciones Unidas se vieron marcados por el veto de los miembros del Consejo de Seguridad. Así, en la primera reunión, la Unión Soviética propuso la retirada de las tropas británicas de Grecia. El Reino Unido lo vetó. Acto seguido, al año siguiente – 1946 – fue Grecia que solicitó la retirada de las guerrillas comunistas de Albania y Yugoslavia de su territorio. Esta resolución fue vetada por la Unión Soviética. De tal suerte que el problema llegó a la Asamblea General en virtud del artículo 35, que en 1948 consideró que “La ayuda dada por Albania, Yugoslavia y Albania a la guerrilla comunista en Grecia comprometía la paz en los Balcanes”, sentencia que se aproximaba mucho a calificarla como amenaza a la paz, que era una clara atribución del Consejo de Seguridad. De tal suerte que se creó la UNSCOB (United Nations Special Committee of the Balkans), cuya acción no tuvo mayor trascendencia. UNSCOB es olvidada por los libros puesto que demostró que las relaciones de poder y los intereses entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad primaban sobre cualquier expresión de deseo de paz perpetua.

Pero el resultado práctico fue que la Asamblea General tomaba cartas en la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacional cuando por razones ideológicas los problemas se atascaban en el Consejo de Seguridad.

Pero el sistema entró nuevamente en crisis durante la Guerra de Corea. Cuando esto sucede, las previsiones establecidas en el Artículo 43 no habían sido tomadas. El Comité de Estado Mayor del Artículo 47 no había sido formado. El Consejo de Seguridad consideró que la acción de Corea del Norte era un quebrantamiento a la paz previsto en el Capítulo VII en su artículo 39, recomendaba a los Estados Miembros que prestasen su ayuda a la República de Corea y finalmente, decía que tal asistencia debía ser puesta a disposición de un mando unificado, autorizando el uso de la bandera de ONU. Otra vez la incapacidad del Consejo de Seguridad por no haber tomado las previsiones del artículo 43, derivaba el problema a la Asamblea General. De esta ineficiencia surge la resolución “Unión Pro Paz” de 1950, por la cual en caso que el Consejo de Seguridad no pudiese cumplir con sus obligaciones de preservar la paz, se transfería tal responsabilidad a la Asamblea General.

Desde la “Unión Pro Paz” la Asamblea general tomo un rol inusitado, reuniéndose en sesiones extraordinarias para conocer las situaciones de Suez (1956), Hungría (1956), Líbano (1958), Congo (1960), Medio Oriente (1967), Afganistán (1980) y Líbano (1982). En todos estos casos se recurrió a la Asamblea General ante la falta de consenso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y por tanto, la imposibilidad de aplicar el Capítulo VII de la Carta.

Debido a esta parálisis del Consejo de Seguridad, a partir de 1960 (ONUC) el Consejo de Seguridad pasó la responsabilidad de la paz y seguridad internacionales al Secretario General. Y aquí nace la permanente queja hasta 1995 que los mandatos no son claros: el Secretario General debía ser fatalmente ambiguo en muchos puntos, para que el mandato fuese aceptado. Esta ambigüedad obedecía a causas políticas. La ambigüedad que sobrevendría mas adelante sería por escasez de contribuciones en dinero y en tropas.

Así, las OMP fueron concebidas en sus orígenes como medidas de desarrollo o aplicación de la diplomacia preventiva. El objetivo de estas OMP era eliminar la intromisión competitiva

de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ejerciendo un papel de interposición entre las partes a un conflicto. Es decir, solo se iban a admitir establecimiento de OMP en aquellas regiones donde los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad lo tolerasen, ya sea porque sus intereses no estaban comprometidos, o porque las presiones ejercidas entre ellos los hiciesen desistir de buscar enfrentamientos directos. Así, el establecimiento de UNEF en 1956 en el Canal de Suez fue decisión de la Asamblea General, por estar directamente involucrados dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Nasser ya había buscado el apoyo político necesario en Rusia.

Inicialmente se pensó que la solución pasaba por separar a las fuerzas militares, interponiendo Observadores Militares Desarmados, como el caso de UNSCOB y UNTSO, o bien el establecimiento de misiones de tropas armados con armas livianas, restringiendo su uso a la defensa propia, como el caso de UNEF, UNDOF y UNIFIL. En estas OMP, la función principal de las fuerzas, ya sea de observadores o de paz, era la de separación de combatientes, la verificación del cumplimiento de los términos de un cese al fuego, creación de zonas intermedias, y monitoreo de retiro de tropas.

Se partía del principio – teórico si se quiere – que había intención de las partes en alcanzar una solución pacífica, y por lo tanto acordaban en cesarla lucha para llegar a un acuerdo. La realidad mostró posteriormente que muchas veces estas negociaciones se alcanzaban para ganar tiempo, y prepararse mejor para una nueva embestida.

En líneas generales, los requisitos de estas operaciones Capítulo VI eran:

1. Consentimiento de las partes en conflicto para el establecimiento de la misión.
2. Imparcialidad de las fuerzas ONU.
3. Uso de las armas únicamente en defensa propia.

Posteriormente, se ensayaron soluciones que tendían a lograr una integración económica y social de las comunidades enfrentadas con la intención que solucionados estos aspectos, la solución política llegaría por propio peso. También Naciones Unidas ensayó la solución democrática, pensando que las elecciones llevarían al poder a la voluntad popular. Esto también se demostró no efectivo en muchos casos puesto que no cesaban los conflictos armados.

Muchas acusaciones cayeron sobre Naciones Unidas, porque algunas misiones de paz no alcanzaron el éxito esperado debido a una multiplicidad de factores. Pero en especial, los factores principales fueron: la ambigüedad de los mandatos, la falta de relación medios – fines, el cambio en la naturaleza de los conflictos y la ausencia de un escenario que anticipase un esfuerzo valioso para una paz duradera.

Pero si hay que mencionar una causa englobante del fracaso de las Operaciones de Mantenimiento de la paz hasta 1991, es que la composición misma del Consejo de Seguridad no lo facilitaba. Todo cambiaría después, cuando uno de los miembros permanentes – Rusia – perdiera su poder relativo militar.

## **COMIENZA A CAMBIAR LA NATURALEZA DEL CONFLICTO**

En 1991 se desintegra el Imperio Soviético. En 1992 el entonces Secretario General Boutros Ghali difundió su documento “Una Agenda para la Paz”. En este documento por primera vez, se intento sistematizar los diferentes tipos de operaciones de paz según la circunstancia de ocurrencia del conflicto.

Así surgieron las definiciones *Antes del Conflicto* (Prevención del Conflicto – Conflict Prevention o Preventive Diplomacy), *Durante el Conflicto* (Mantenimiento de la Paz-

Peacekeeping, Hacer la Paz -Peacemaking, e Imponer la Paz – Peace Enforcement), y *Después del Conflicto* (Construir la Paz – Peace Building). Desafortunadamente esta enunciación dio la idea que las Operaciones de Apoyo a la Paz eran una sucesión lineal de operaciones de diferente naturaleza. Se consideraba solo lateralmente las operaciones de Ayuda Humanitaria.

Los nuevos desafíos señalados precedentemente y el consecuente cambio y evolución de la estrategia de la ONU para afrontar los mismos, particularmente en el campo de la Prevención de Conflictos y en la Construcción de la Paz, produjeron la aparición de nuevas exigencias y necesidades en el establecimiento y desarrollo de las Operaciones en Apoyo a la Paz.

Poco a poco, el personal militar participante en Operaciones de Paz debió desempeñar roles que fueron mas allá de su clásica función de monitoreo de un cese de fuego, cuya diversidad varió desde el control del normal desarrollo de comicios (como en El Salvador, Namibia y Nicaragua), la ayuda humanitaria (como en Somalia) hasta la administración transitoria de ministerios durante la transición de la guerra civil a un gobierno constitucional (Camboya).

Todos estos aspectos son tratados en detalle por numerosos expertos, pero en la mayoría de los casos son análisis desde la perspectiva *macro*, y no desde la perspectiva *micro*. Este apunte aspira a tratar los asuntos pero enfocándolos desde los inconvenientes que se producían en la base.

Entre 1990 y el 2001, el ambiente de seguridad se tornó diferente. Proliferaron los conflictos internos basados en diferencias de raza, religión, cultura e idioma. Los problemas internos de los Estados se multiplicaron, y consecuentemente también lo hicieron las Operaciones Militares de Paz, en alcance y tamaño.

Inicialmente ONU no anticipó las diferencias instrumentales básicas que vendrían de este inesperado nuevo ambiente de seguridad. Así, sin darse cuenta que el poder de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad había cambiado, siguiendo el impulso anterior se concurrió a operaciones de paz que se esbozaron complejas y contradictorias, como por ejemplo UNPROFOR<sup>2</sup>, con las Reglas del Capítulo VI (defensa propia). Fatalmente ello condujo a un escalamiento de la misión, y se terminó en el Capítulo 6.5, a mitad de camino entre 6 y 7.

Pero como ya se dijo antes, el punto de inflexión se había ya esbozado con la Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC), cuando la responsabilidad del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales pasa al Secretario General, quien lo aplica para un conflicto interno en función del artículo 99 de la Carta, a favor de la descolonización y en contra de un Estado miembro, Bélgica, que no era parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La aplicación del artículo 99 para OMP fue un antecedente de importancia pero reveló el pragmatismo de las relaciones internacionales: se negaba a Bélgica intervenir en el Congo, pero nada se había dicho para el caso de Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968) porque se involucraba a la Unión Soviética, ni para el caso de la República Dominicana (1963) porque se involucraba a los Estados Unidos. Pero ONUC introdujo una serie de novedades: además de pasar la responsabilidad al Secretario General, por primera vez ONU intervino en un conflicto interno – lo volvería a hacer en 1964 en UNFICYP – y autorizaba a usar la fuerza para el desalojo de las fuerzas mercenarias de Kananga.

Pero después de la finalización de la Guerra Fría, si existe un punto de inflexión en las OMP fue en UNPROFOR. Esta misión era contradictoria por donde se la mirase. Tanta naturaleza política antes que militar tenía, que el Representante Especial del Secretario General pasó a ser

---

<sup>2</sup> ONU había impuesto embargo sobre Serbia, pero UNHCR llevaba ayuda humanitaria a Bosnia. La FA de la NATO bombardeaba Sarajevo en Cap VII, y las FFTT ONU estaban en Cap VI.

cabeza de la Misión, reemplazando a lo que había sido el modelo hasta ese entonces: el Comandante militar de la Fuerza. Esto produjo que el Comandante Militar quedase a la misma altura del Jefe Administrativo, del responsable de los Asuntos Civiles y del jefe del componente policial. Este modelo se adoptó luego para todas las misiones ONU. La última en adoptar este sistema fue UNFICYP, en 1997.

De hecho, el caso que el representante político del Secretario General fuese el jefe de la Misión representaba un efecto claro del cambio de relaciones de fuerza dentro de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad. Un Comandante Militar por formación era mucho más proclive a desatender necesidades políticas, y concentrarse más en la imparcialidad, denunciando a quien era el bando responsable de usar la violencia abierta o encubierta para obtener sus objetivos. Y tal imparcialidad podía no coincidir con los objetivos políticos de la ONU. Pero después de la Guerra Fría, quedó en claro que aquel país que había logrado ubicarse en un contexto internacional favorable era quien llevaba las de ganar, independientemente de cualquier informe sobre adherencia o violación de los acuerdos de paz.

No hay otra explicación que justifique los hechos que sucedieron posteriormente. Cuando se produce la fragmentación de la ex Yugoslavia, las Naciones Unidas impusieron embargo de armas a las 5 repúblicas yugoslavas. Eslovenia, Croacia, Macedonia, Serbia y Bosnia. Sin embargo, el 1 de mayo de 1995, cuando en abierta violación del Plan Vance Croacia atacó al Sector Oeste, el mundo pudo ver con asombro un ejército con tanques, artillería y aviones. Nadie en la ONU, ni el Secretario General, ni el Consejo de Seguridad, ni en la Asamblea General, se preguntó donde había conseguido Croacia ese armamento, a pesar del embargo internacional.

La propaganda mediática también hacía ingentes esfuerzos para demostrar la debilidad del ejército Bosnio, y la fortaleza del ejército Serbio.<sup>3</sup> Nadie pudo racionalmente explicar como llegó el momento en que un fortalecido ejército Bosnio pudo sitiar al supuestamente poderoso ejército Serbio en la segunda ciudad en importancia en Bosnia, Banja Luka.

En UNPROFOR se produjo también una contradicción en la aplicación del plan de paz, denominado Cyrus Vance Plan. Se creaban en el territorio de Croacia cuatro zonas protegidas, habitadas por minorías serbias, a las/los que Naciones Unidas debía proteger. Pero la misma misión abarcaba a Bosnia, donde los protegidos eran los bosnios de la agresión serbia, con abierta intervención croata dentro del territorio bosnio a favor de los bosnios. Se produce también un escalamiento de la misión, donde de uso de las armas en defensa propia se pasó al desarme forzoso de facciones y al establecimiento de áreas protegidas. Y se llegó al curioso caso que el componente aéreo de la NATO aplicaba el Capítulo VII contra las fuerzas serbias, mientras que las fuerzas de la ONU en tierra estaban en Capítulo VI.

En mi opinión, lo que no se entendió es que el muy mencionado nuevo orden internacional era el resultado práctico de la Guerra Fría, donde alguien había ganado, y alguien había perdido. Esos resultados debieron plasmarse en el terreno, y aparecieron las coaliciones de los países centrales en la Primera Guerra del Golfo, y en Kosovo. Así surgieron las Operaciones Capítulo VII, algunas de las cuales fueron legalizadas por ONU después de haber comenzado, como el bombardeo de la OTAN a Kosovo en 1999. La realidad en las Relaciones Internacionales imponía sus reglas.

Hay otro punto de inflexión en esta *explotación* del colapso del Imperio Soviético, y fue la ocupación rusa del aeropuerto de Pristina en Kosovo. Luego del bombardeo de la OTAN a Kosovo en 1999, Rusia se metió audazmente en la lucha y el 11 de Junio mandó tropas y vehículos blindados por la noche desde su destino en SFOR hasta la recién creada KFOR.

---

<sup>3</sup> He sido testigo personal que a la entrada de las oficinas de la cadena CNN en Atlanta, se leía un cartel que decía: *Tours en diferentes idiomas*, y citaba como idiomas diferentes al *bosnio*, al *croata* y al *serbio*.

Durante la noche, las tropas rusas capturaron el aeropuerto de Pristina, escogido por el General inglés Michael Jackson para servir de cuartel general de la fuerza de ocupación de la OTAN. Fue la clara indicación a Occidente que Rusia no cedería su esfera de influencia mas al Este.

Y como siempre se dijo jocosamente en el ámbito militar, el estado final de cosas invariable en cualquier conflicto en forma independiente a cualquiera fuera su naturaleza, siempre es no encontrarse en el bando perdedor.

## **LA IMPOSICION DE LA PAZ**

Ante el fracaso en *peace making* de UNPROFOR, ONU adoptó una nueva técnica consistente en descargar en un Estado o en un grupo de Estados con capacidades militares la aplicación de las medidas coercitivas. Por supuesto que este método tiene sus ventajas y sus desventajas. La ventaja es obvia: es la única manera en que la ONU puede tener capacidad coercitiva. Pero tiene el gravísimo inconveniente que esos Estados poderosos pueden utilizar ese mecanismo para defender intereses particulares, en nombre de la comunidad internacional. De cualquier forma, cuando países líderes llevan a cabo operaciones Capítulo VII, como norma son acompañadas por Misiones ONU de ayuda humanitaria, compuesta por países periféricos. Y si alguna contribución en Operaciones de Mantenimiento de la Paz es requerida por los países centrales, no es porque carezcan de personal o de armamento. Es porque cuantos más Estados participen, mas legítima parecerá ser la operación. La mejor contribución de los países periféricos o militarmente débiles, es otorgar el consenso.

Dadas así las cosas, estas Operaciones Capítulo VII Imposición de la Paz respondían a la finalidad de imponer la propia voluntad legitimada por Naciones Unidas. Como se dijo arriba, a estas operaciones le sucedían luego Operaciones de Paz Capítulo VII de países periféricos, que tenían por finalidad la estabilización, que se denominaban Operaciones Capítulo VII OMP.

Es así que las Operaciones de Paz Cap VII y las OMP Cap VII tienen una diferencia en su esencia: las OMP Cap VII no significan guerra abierta, pero significan que se puede usar la fuerza en caso que las partes no se avengan a cumplir con lo pactado. En el terreno, esta diferencia con respecto a Capitulo VI significan: tropas mejor entrenadas, más caras y con logística de sostenimiento.

A partir de 1991, cambió el escenario mundial, y también cambió la naturaleza de las Operaciones de Paz. Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz Capítulo VII desde la década de los 90 se han caracterizado por ser multidisciplinarias, abarcando una amplia gama de acciones principalmente dirigidas a reforzar la paz. En forma sintética estas nuevas tendencias podrían resumirse de la siguiente manera:

- 1) No se trata de misiones “clásicas” sino de misiones más complejas y riesgosas por la intolerancia de las partes y la violación de acuerdos alcanzados. Existe una nueva distribución de poder en el mundo, y no todos los países se avienen a aceptarla.
- 2) Aunque las Operaciones Capitulo VI mantienen vigencia, especialmente cuando el conflicto es entre estados (como el caso de Etiopía-Eritrea), y no hay amenaza a la paz y seguridad internacionales, hay tendencia al Capitulo VII en los conflictos intraestatales (como en Kosovo e East Timor), o cuando se afecten los intereses de Estados Unidos o Europa. El Capitulo VII OMP es la capacidad para, aun existiendo el consenso de las partes en conflicto, se haga respetar por la fuerza lo acordado en los Ceses del Fuego.
- 3) Se da la posibilidad cierta de recurrir al uso de la fuerza (pasaje de Capítulo VI a Capítulo VII) para autodefensa en caso de agresión, para asegurar la libertad de

movimiento y para proporcionar seguridad y protección a civiles y personal civil de ONU en el terreno.

- 4) Por eso se revitaliza el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, para zonas como África y América latina, de baja prioridad estratégica para los países centrales. Existe mayor participación, especialmente en las etapas iniciales de ejecución de una operación, de fuerzas militares de organizaciones regionales; el poder central de ONU legitima el uso de la fuerza, y el poder regional implementa, en el sentido que es el poder con mayor interés político y militar en resolver el problema.
- 5) Se esboza la tendencia en ONU de disponer de organizaciones militares (no propias sino a proveer por los estados miembros), de nivel Brigada, en condiciones de operar en forma rápida (con preaviso de 30 a 90 días) para ser utilizadas en la etapa inicial de despliegue.
- 6) Hay una mayor demanda de Policías Civiles y de Unidades Especiales de Policía para la seguridad de la población civil y de especialistas para lo que se denomina la *reconstrucción de sistemas judiciales desmembrados*. Esto es otra gran ilusión de quienes creen en la posibilidad de un gobierno mundial de las Naciones Unidas, y olvida que los sistemas judiciales están sujetos a las culturas.

Si nos referimos únicamente a la cultura denominada occidental, al menos dos grandes sistemas que se aplican actualmente: 1) El sistema del *Common Law*. Este sistema tiene sus orígenes en Inglaterra, en la cámara de los Lores, que fueron creando un sistema independiente del Rey. Los Lords, en un principio funcionaban como sistema independiente de Justicia, y fue una consecuencia directa de la Monarquía constitucional. Este sistema judicial está basado en el caso del precedente o "*stare decisis*", que implica, básicamente, el respeto obligatorio de las resoluciones judiciales del máximo tribunal aplicado a la generalidad de la población. El sistema de normas tiene que adaptarse a las decisiones judiciales, que son obligatorias. Así se va formando un plexo normativo dinámico que sólo cambia ante situaciones muy diferenciadas, que permitan apartarse del precedente y crear un nuevo derecho. Este sistema se utiliza en todos los países anglosajones, como los del Commonwealth, los EE.UU. y Canadá, entre otros. 2) El sistema románico. Este sistema tiene sus orígenes, como su nombre lo indica, en la época romana de la república, donde la democracia tenía un papel fundamental en la sociedad. Las leyes eran creadas por el Senado Romano, como miembros oligárquicos de un sistema, e iban creando un cuerpo normativo codificado. Luego se aplicaban las normas generales acorde a los casos que habían previsto los códigos. Napoleón, creó el primer código de época moderna, tratando de prever todas las situaciones posibles en un solo cuerpo normativo, llamado Código Civil. Ese mismo sistema tiene España (pese a su monarquía constitucional) y todas las ex colonias españolas, América Latina, Francia y Alemania quien fue uno de los pioneros en la creación del derecho penal, a través del denominado "tipo legal". Esto es, la previa definición de una conducta típica, que significará delito y tendrá una pena correspondiente. El sistema románico o codificado, es más estanco que el anglosajón, ya que las cortes no resuelven en forma general sino particular, y las resoluciones del Alto Tribunal solo implican una postura que no es Ley, como sucede en el sistema del precedente.<sup>4</sup>

Como puede imaginarse, un cuerpo de policía civil de Naciones Unidas donde conviven miembros de diferentes culturas difícilmente logre reconstruir ningún sistema judicial desmembrado. En MINUSTAH, los contingentes de Policía Civil pertenecen a los siguientes países: Argentina, Benin, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Burkina Faso,

---

<sup>4</sup> Estudios Dedeu-Ferrario, Carlos Pellegrini 1069, Buenos Aires, Argentina.



Camerún, Canadá, Chad, Chile, China, Egipto, El Salvador, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Ghana, Guinea, Jordania, Madagascar, Malí, Mauricio, Nepal, Níger, Nigeria, Pakistán, Rumanía, Senegal, Sierra Leona, Togo, Turquía, Uruguay, Vanuatu, Yemen y Zambia.

- 7) Se requiere una ejecución simultánea de actividades de reconstrucción de la paz (Desmovilización, desarme de milicias y reintegración de ex combatientes a la vida civil, Ayuda Humanitaria, reconstrucción de sistemas judiciales desmembrados, etc.) Se impone contar con personal adecuadamente equipado y especialmente entrenado e instruido en la ejecución de estas nuevas tareas y funciones.
- 8) Mayor participación de agencias de ONU (UNDP, UNICEF, WHO, UNHCR, etc.), de personal civil especializado.
- 9) Menor participación de personal militar durante la etapa final de reconstrucción de la paz. La presencia militar es solo a los efectos de asegurar la paz y estabilidad, para permitir el trabajo amplio de los especialistas civiles (realización de comicios, reconstrucción y rehabilitación de instituciones, etc.).

En síntesis, las OMP Capítulo VI se denominaron de 1ra generación, y las Capítulo VII se denominaron de 2da generación.<sup>5</sup>

Primera Generación	Segunda Generación
1.- Previo consentimiento de las partes	1.- En algunos casos no hubo previo consentimiento de las partes.
2.- Monitoreo de cese al fuego previamente acordado.	2.- Algunas OMP inician antes de que exista un cese al fuego.
3.- Operaciones al amparo del Cap. VI de la Carta	3.- Operaciones al amparo del Cap. VII de la Carta
4.- Prohibido el uso de la fuerza, excepto en legítima defensa.	4.- Se autoriza el uso de la fuerza, también por razones de intervención humanitaria.
5.- Fuerzas militares bajo el mando de la ONU.	5.- Algunas OMP, en particular las que autorizan el uso de la fuerza, ejecutadas por organismos regionales o coaliciones ad-hoc.
6.- Normalmente no participan tropas de miembros permanentes del CS	6.- Las OMP son lideradas por coaliciones encabezados por miembros permanentes del CS en Cap VII, seguidas por una OMP Cap VII OMP.
7.- Orientadas a la solución de conflictos interestatales.	7.- La mayoría vinculadas a conflictos internos.

<sup>5</sup> Barcena Marta, *INTRODUCCIÓN A LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: ORIGEN Y PRIMERA ETAPA*, Centro Latinoamericano de la Globalidad, ponencia en el *Taller sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, organizado por la Secretaría de Relaciones Exteriores (México D.F.) los días 28 y 29 de noviembre de 2002.

8.- Ámbito de acción limitado a observación y monitoreo.	8.- A partir de GANUPT (UNTAG - Namibia) 1990 todas incluyen al menos 4 funciones en su ámbito de acción
9.- Costos limitados y reembolsados a los países contribuyentes.	9.- Costos crecientes. En el año 2000, el presupuesto para OMP ascendió a 3,000 millones de dólares. Algunos países contribuyentes no son reembolsados en las Operaciones Capítulo VII OMP.

## **LAS OPERACIONES DE PAZ Y LOS ORGANISMOS REGIONALES.**

Pero en esta bisagra estructural, producto del cambio de naturaleza y del nuevo orden entre las naciones, muchas operaciones de paz fracasaban. El Secretario General Annan impulsó una fuerte corriente de revisión y autocrítica del manejo, por parte de la Organización, de las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz a efectos de encarar las reformas que fueran necesarias para incrementar su eficiencia.

La principal medida adoptada fue la conformación, en marzo de 2000, de un panel de expertos, denominado " Grupo para las Operaciones de las Naciones Unidas", a quien encargo la realización un estudio a fondo del actual sistema de actividades para el mantenimiento de la paz a fin de evaluar las deficiencias y formular recomendaciones francas concretas y realistas para cambiarlo.

El grupo fue presidido por el Embajador Lakdhar Brahimi, ex — Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia. El panel adquirió el nombre de su presidente (Panel o Grupo Brahimi) y durante seis meses trabajo en la elaboración de un informe cuyo texto se conoció en Agosto de 2000, no casualmente unos días antes de la Cumbre del Milenio dado que Secretario buscaba la convalidación y el compromiso de los Jefes de Estado para la implementación de las recomendaciones propuestas, y que se tituló "Informe Brahimi".

El Informe efectúa un diagnóstico de las principales falencias que afectan a la ONU en el campo de las Operaciones de Apoyo a la Paz, y formula propuestas concretas para superarlas.

El Informe contiene un total de 56 recomendaciones que se centran no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también en aspectos operacionales e institucionales relacionados con el planeamiento, el despliegue, ejecución, control y dirección de las operaciones militares de paz, la prevención de conflictos y la construcción de la paz .

Estas recomendaciones pueden agruparse en 5 temas principales: Doctrina, Estrategia y procesos de Decisiones Para Operaciones de Paz, Capacidades de Naciones Unidas para Desplegar Rápida y Efectivamente, Estructura y Recursos del Cuartel General ONU para el Planeamiento y Apoyo de Operaciones de Mantenimiento de Paz, Ajustes estructurales requeridos dentro del Departamento Operaciones de Paz, y las Operaciones de Paz en la Era Informática.

El Informe Brahimi marca una etapa. Es una orientación a las Operaciones de Paz después de la Guerra Fría. Les define una nueva naturaleza, y es el obituario de las Operaciones Capítulo VI. El tiempo demostró que el Informe Brahimi anticipó lo que sería el escenario unos años mas tarde: los países centrales se reservaban el derecho de imponer el orden mundial por la fuerza si fuere necesario, y los países periféricos serian los operadores de las operaciones de estabilidad que les seguirían, necesarias para mantener la paz y fomentar el desarrollo.

El 20 de Octubre del 2000, el SG presentó a la Asamblea General sus comentarios sobre el Informe Brahimi. (A/55/502).Sus consideraciones principales permiten analizar

prospectivamente el futuro de la ONU en el corto y mediano plazo en lo concerniente a Operaciones de Paz.

- El mantenimiento de la paz en el mundo es responsabilidad de los estados miembros, especialmente de los miembros del Consejo de Seguridad. Para ello, es necesario respaldar la cooperación entre los países del Norte y del Sur, debido a la desigual distribución de medios a tal efecto.
- Nada de lo dicho por el panel debe interpretarse como una recomendación para convertir a la ONU en una maquinaria bélica, ni a alterar de manera fundamental los principios según los cuales una Operación de Paz debe hacer uso de la fuerza. La utilización de la fuerza debe ser siempre el último recurso. Aun más, las RDE prevén una reacción gradual precisamente por esa razón.
- Deben celebrarse reuniones de consulta más frecuentes entre el Consejo de Seguridad y los países que aportan contingentes. Esto permitirá que esos países tengan pleno conocimiento de lo que se espera de ellos antes de desplegar su personal.
- No puede esperarse que el planeamiento y control de las OP sea eficiente, si hoy para 40,000 hombres desplegados en el mundo hay solo 32 oficiales en UN NY responsables de esas actividades. Por ello, el SG autorizó la creación de 93 puestos adicionales en DPKO. También se fortalece la División de Asuntos Militares de DPKO.
- El sistema de Fuerzas de Reserva (UNSAS) es un instrumento útil que deberá ser fortalecido. Destaca la necesidad de disponer de fuerzas de “base”, encargadas de las comunicaciones, transporte estratégico y control de circulación.
- Necesidad de incrementar la capacitación del personal civil, militar y policial para el correcto desempeño en estas operaciones. Ya hay iniciativas para crear una Escuela de Comando y Estado Mayor de Naciones Unidas. Al respecto, es de interés fomentar Centros de Capacitación en diversas partes del mundo, donde puedan concurrir estudiantes de todas las nacionalidades.
- Crear listas de reserva (stand-by) de oficiales militares y policiales, para que concurren con un preaviso de 7 días a engrosar el Estado Mayor de planificadores de ONU NY, para el caso de una Operación de Paz inminente. Estos Asesores deben estar previamente capacitados adecuadamente por lo que también se pone énfasis en la Educación y el Entrenamiento.

En cuanto a las organizaciones regionales, es de notar lo recomendado por el Informe Brahimi en su párrafo 54, que dice:

*“La Carta claramente impulsa la cooperación con organizaciones regionales y subregionales para resolver conflictos y establecer y mantener la paz y la seguridad. La ONU está empeñada activamente y exitosamente en muchos de esos programas de cooperación en el campo de la Prevención del Conflicto, Hacer la Paz, Elecciones y Asistencia Electoral, Observancia de los Derechos Humanos y el trabajo humanitario, y otras actividades de construcción de la paz en varias partes del mundo. En cuanto a lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz, sin embargo, parece apropiado cierta precaución, porque los recursos militares y las capacidades están distribuidas en forma desigual en el mundo, y las tropas en la mayoría de las áreas proclives a conflictos están frecuentemente menos preparadas para las demandas del mantenimiento de la paz moderno. Proporcionando entrenamiento, equipamiento, apoyo logístico y otros recursos a organizaciones regionales y subregionales puede capacitar a peacekeepers de otras regiones a participar en Operaciones*

*de ONU de Mantenimiento de la Paz, o al establecimiento de operaciones de mantenimiento de la paz regionales, sobre la base de resoluciones del Consejo de Seguridad.”*

Debe también tenerse en cuenta que en el párrafo 117 del mismo informe, dice lo siguiente:

*“Los estados miembros deben ser alentados cuando corresponda, para entrar en asociación unos con otros dentro del contexto del UNSAS, para formar elementos del tamaño de una Brigada, y las fuerzas que las generen (de base, transporte, comunicaciones y control de movimiento), listas para un despliegue efectivo dentro de los 30 días de la adopción de una resolución del Consejo de Seguridad que establezca una Operación de Mantenimiento de la Paz tradicional, y dentro de los 90 días para una Operación de Paz compleja.”*

Sin embargo, vale aclarar que en el Informe del SG a la AG, comentando este artículo, dice en los siguientes párrafos:

85. Esta recomendación no se puede implementar de inmediato.
86. El primer paso para responder al espíritu de la recomendación es crear formas y procedimientos comunes para que los contingentes trabajen juntos.
87. El segundo paso consistiría en prestar asistencia a los Estados Miembros con iniciativas de capacitación.
88. Examinar propuestas para establecer una nueva Escuela Militar de las Naciones Unidas, o mejorar la capacidad de las existentes.
89. Celebrar consultas con los estados miembros del sistema UNSAS para conocer sus inquietudes y opiniones referentes a la creación de fuerzas de la dimensión de una brigada.
90. Ninguna de las medidas mencionadas debería hacer que los Estados Miembros en condiciones de prestar ayuda a otros Estados Miembros en capacitación o con equipos, ya sea en forma bilateral o multilateral, viesan demorada tal posibilidad. Tampoco debería impedirles examinar la forma en que podrían participar en ejercicios de entrenamiento conjunto, al nivel de mando, lo que sería un paso en la dirección recomendada por este grupo.

Pero a esta nueva necesidad de Operaciones de Paz llevadas a cabo por organismos regionales encarados como operaciones de estabilización, se sumó un nuevo ingrediente: las amenazas no tradicionales. Las agresiones contra los Estados ahora provienen de actores no estatales, y de naturaleza delictiva; pero son agresiones estratégicas.

Según lo que expresa la Conferencia de Seguridad Hemisférica del 2003, la seguridad es multilateral, y las nuevas amenazas son transnacionales e intraestatales.

- a) El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, las drogas, la corrupción, el lavado de dinero y el tráfico de armas.
- b) La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población.
- c) Los desastres naturales, las enfermedades y el deterioro del medio ambiente.
- d) La trata de personas.
- e) Los ataques a la seguridad cibernética.
- f) Los riesgos de accidentes de transporte de materiales peligrosos (petróleo, radioactivos, desechos tóxicos).
- g) La posibilidad de acceso y uso de armas de destrucción masiva.

Estas amenazas fueron reafirmadas por los Ministros de Defensa en la VIta Reunión de Quito, en el 2004.

## **LOS DESAFÍOS REGIONALES DEL S XXI.**

Con frecuencia hasta las operaciones de East Timor, MOMEPA, y MINUSTAH, las Organizaciones Regionales se mostraron reticentes a actuar en situaciones en las que existían fuertes contradicciones de intereses entre sus Estados miembros. Esto es fácil de imaginar, porque los Estados tienen intereses en la región, el principal de los cuales es obtener una mayor cuota de poder.

Sin embargo, pareciera ser que en América latina, esta activa participación de Organismos Regionales al amparo de la ONU se va a tornar cada vez mas frecuente. Participar en estas Operaciones de Paz en el ámbito regional requiere de una visión política común, muchas veces difícil de alcanzar. Es de esperar que en este tipo de operaciones, los objetivos políticos se van a confundir con los objetivos humanitarios, y ello va a interferir no tanto en el momento de iniciar la operación, como en el progreso positivo o negativo que se alcance, o en el momento de concluirla.

Continuará teniendo vigencia el refrán que dice que la victoria tiene muchos padres, y la derrota es huérfana. Planear una estrategia de salida en forma coherente va a ser realmente difícil. Eso hace suponer que los países regionales pueden enfrentarse con operaciones de larguísima duración, que pueden empezar a desgranarse como un aerolito al entrar en la atmósfera cuando comiencen a escasear los recursos, a fracasar, y/o a contraponerse los objetivos y los intereses de cada Estado según evolucione su situación interna.

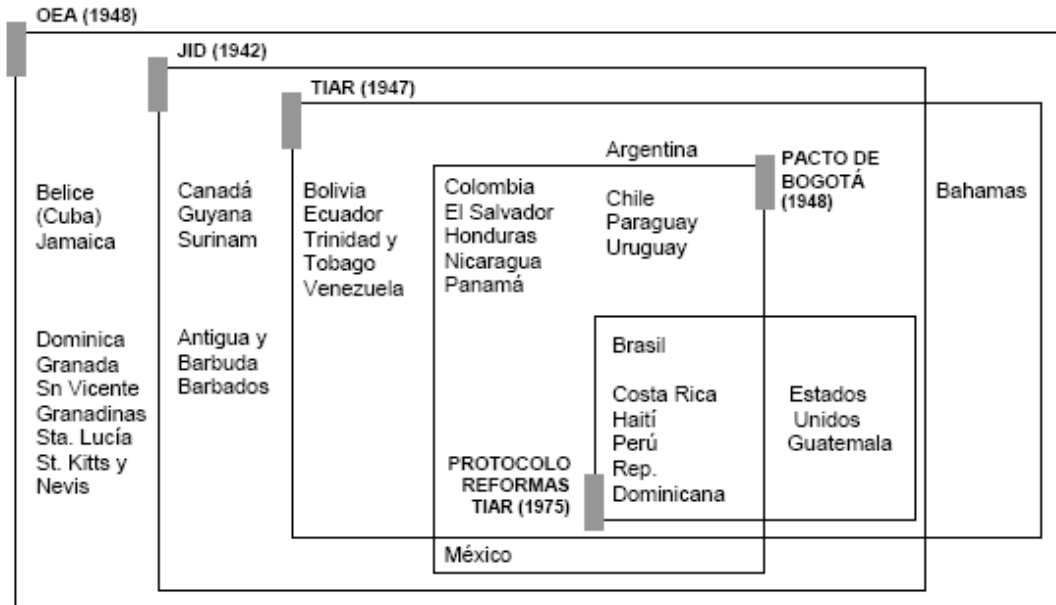
Pero el desafío es que aparentemente la evolución natural nos va a llevar a este tipo de operaciones. Como decía Clausewitz, veo claramente que un conflicto se divide en dos partes: la forma como se conduce y la forma como se prepara. De las dos cosas deberemos ocuparnos.

Si vamos a hablar de desafíos por venir, debemos referirnos a hipótesis: los hay de dos tipos: en primer lugar, la alta probabilidad que la OEA sea convocada para llevar a cabo operaciones de paz en el marco regional; en segundo lugar, la alta probabilidad que esa participación deba realizarse con fuerzas armadas de diferentes países, actuando en forma integrada. El principal desafío sería entonces desarrollar la cooperación, ante el catálogo tan amplio de amenazas y desafíos a la seguridad.

Se descuenta que la presencia de fuerzas de paz debería haber sido requerida por el país anfitrión, bajo el amparo de la OEA, y que por tanto se encuadraría en el Capítulo VII de ayuda humanitaria y de estabilidad, con posibilidad de uso de la fuerza. Pero este amparo de la OEA tendrá la limitación del artículo 53 de la Carta que dice "...No se aplicaran medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad..."

## EL SISTEMA INTERAMERICANO DE SEGURIDAD:

la adhesión a sus instrumentos



Lo primero que habría que adecuar sería el Sistema de Seguridad americana, porque corresponde al marco vigente durante la Guerra Fría. Pero no me voy a detener en el, porque es un tema del nivel estratégico político. Pero es bueno recordar que a este sistema se suma un conjunto de Declaraciones y Acuerdos Hemisféricos Sistemáticos, otros Asistemáticos, otros Multilaterales y otros Bilaterales, bajo el paraguas de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA. Una miríada de documentos algunos contradictorios entre si.

Pero debe esperarse que en caso que estalle algún conflicto de diversa naturaleza o un desastre natural de envergadura en el Hemisferio Occidental, lo más probable que ocurra sea que la OEA reciba autoridad delegada para instrumentar el Capítulo VIII, y ningún país estará en condiciones de aportar contingentes aisladamente. La improvisación nunca lleva a buen puerto.

***La clave: una visión política de inserción en el S XXI común y sostenible.***

Este desafío requiere de la discusión y respuesta de varios interrogantes, partiendo de una base: que la estrategia política de cada uno de los países de una eventual coalición, tenga tal visión política común que permita formular objetivos políticos comunes que no se disuelvan ante el primer soplo. Hay otras limitaciones de empleo de una fuerza regional, como ser el lugar donde se podrá actuar, y ello debido a que es difícil separar intereses. Con esto concluimos que cualquier emprendimiento de tipo militar requiere ineludiblemente, de interoperabilidad estratégico – política. La *visión política común* va a llevar a una *política de defensa común*, la cual hoy estamos lejos de alcanzar.

Dada esta, hay otros aspectos que acordar en los niveles inferiores. Pero hasta que no se alcance esta *visión política común* de inserción en el S XXI, mientras no se abandonen las ideologías, mientras no se atenúen las diferencias culturales dentro del continente americano, los restantes acuerdos no pasarán de ser un pasatiempo al que ampulosamente llamarán *medidas de confianza mutua*.

Estos acuerdos de los niveles inferiores son:

*Acuerdos en el nivel estratégico militar:* Teniendo en cuenta que la interoperabilidad estratégico militar es la que se relaciona con la estructura de fuerzas, o estrategia genética y que los problemas básicos de la estrategia militar son establecer la doctrina de empleo combinada y conjunta, establecer los objetivos estratégicos militares, llevar las tropas hasta el teatro de operaciones, sostenerlas logísticamente y traerlas de regreso, hay varias preguntas que debemos contestarnos: ¿Hay acuerdos de nivel estratégico militar que deben lograrse? ¿Sobre qué aspectos? ¿Puede ser factible que a nivel regional se instrumente un centro de seguimiento de información estratégica, para tratar de anticipar preventivamente los lugares de posibles conflictos, como sugiere a nivel mundial el Informe Brahimi?

Yo concluyo que la anticipación estratégica, responsabilidad de la estrategia militar, es muy difícil; salvo acuerdos sobre limitaciones en el uso de la fuerza letal de las armas, daños colaterales aceptados, acuerdos de status de fuerzas, duración de la operación y estrategia de salida acordadas previamente, y memoranda de entendimiento sobre sostenimiento logístico y transporte estratégico. Pero sería de enorme utilidad la conformación de un Centro Combinado de Seguimiento de Conflictos en América latina. Pero si existe algún país con aspiraciones hegemónicas ocultas, esta propuesta será negada sistemáticamente porque conlleva decisiones compartidas.

*Acuerdos en el nivel operacional:* Si la interoperabilidad operacional consiste en el acuerdo y fijación de la estrategia a emplear, los principios militares a observar en el planeamiento común, la compatibilización de las distintas doctrinas de empleo o aceptación de una de común acuerdo, la negociación y establecimiento de las relaciones de comando, el consenso en la aceptación e instrumentación de las Reglas de Enfrentamiento en el Teatro de Operaciones, los procedimientos comunes de Estado Mayor a emplear, y la estructuración de las fuerzas en el ambiente operacional. Esto significa contestarse y acordar las respuestas a otra serie de preguntas: ¿Hay acuerdos de nivel operacional que deben lograrse? ¿Cuáles? ¿Hay algunos de esos acuerdos que requieran tiempo y prácticas previas?

Yo concluyo que el comando, organización y control deben fijarse con claridad, la estructura de comando debe establecerse con mucho cuidado para preservar al máximo el principio de unidad de comando, debe fijarse un lenguaje operacional y una doctrina de empleo común, y sobre todo deben uniformarse los procedimientos del Estado Mayor. Esto implica el establecimiento de un Comando Combinado Permanente.

*Acuerdos en el nivel táctico y técnico:* Si la interoperabilidad táctica es la propia de los enfrentamientos, y en tal sentido se une en muchos puntos con la interoperabilidad técnica, aparecen nuevas preguntas que hay que resolver y acordar: ¿Cuáles son los acuerdos de nivel táctico que deben lograrse?; La integración en elementos, ¿debe ser individual, por fracciones menores o el nivel mínimo debe ser la unidad? ¿Qué medios deben estar indefectiblemente integrados, y por tanto ser compatibles? ¿Es necesario tener las mismas capacidades entre países de una misma coalición? ¿Debe integrarse la logística? ¿Qué parte de la logística, toda o parte? ¿Cuales de los campos de la conducción pueden integrarse, y cuales de los campos de la conducción deben permanecer en la esfera nacional?

Como se puede ver, son muchas cosas que deben anticiparse ante un desafío que, guste más o menos, se va a presentar casi indefectiblemente. Porque lo peor que nos podría ocurrir sería perder de vista la realidad en las relaciones internacionales. Porque o bien resolvemos solos nuestros problemas entre nosotros mismos, o seremos dejados de lado, al igual que África.

Pero una política común de inserción en el mundo de Latinoamérica va a ser imposible, si surge algún Estado Latinoamericano decidido a imponer su hegemonía, aunque sea

declamadamente benévola. Latinoamérica deberá optar por la cooperación regional, o por los liderazgos competitivos regionales.