

LA CRISIS EN LAS OPERACIONES DE LA ONU PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ*

ADAM ROBERTS

A PESAR DE LOS NOTABLES LOGROS ALCANZADOS en los últimos años, entre los que se incluyen los conseguidos en Namibia, Camboya y El Salvador, las operaciones para el mantenimiento de la paz que lleva a cabo la Organización de Naciones Unidas (ONU) se encuentran en crisis. Esta crisis es tanto conceptual como objetiva: las prácticas y principios probados y comprobados por la ONU para el mantenimiento de la paz han tenido que modificarse o abandonarse; se repiten las dificultades en el control y manejo de las operaciones de mantenimiento de la paz; se ha borrado la diferencia entre el mantenimiento de la paz propiamente dicho y varias actividades encaminadas a vigilar la observancia de las leyes; los intentos de la ONU por utilizar las fuerzas de paz en conflictos que se desarrollan actualmente, como es el caso de Bosnia, la han expuesto a que se le acuse de debilidad y de no proteger debidamente los derechos humanos fundamentales; algunas de las operaciones de paz, como las realizadas en Angola, han sido seguidas de la reanudación de las hostilidades; la respuesta ante crisis humanitarias, como las de Somalia en 1992 y las de Ruanda en 1994, ha sido extremadamente lenta; los conflictos que surgen alrededor del mundo exceden con mucho la capacidad de la ONU para hacerles frente. Se ha

* Este artículo está basado en *The Crisis in Peacekeeping* del mismo Adam Roberts, ensayo publicado por el Instituto Noruego de Estudios de Defensa, Oslo, abril de 1994. También se apoya en el trabajo de varios de los colaboradores del libro *United Nations, Divided World: The UN's Roles in International Relations*, Adam Roberts y Benedict Kingsbury (eds.), edición revisada, Oxford University Press, Oxford, 1993.

acusado a la ONU de actuar de manera prejuiciada en la elección de los conflictos en los que interviene, y en la forma en que los aborda; los estados han impuesto numerosas condiciones para su participación en las operaciones; la mayoría de las propuestas para poner las fuerzas armadas a disposición general de la ONU han fracasado; y las finanzas de los programas para el mantenimiento de la paz siguen siendo un desastre. Se ha propuesto una confusa variedad de diagnósticos y recetas para mejorar la situación. Este artículo intenta responder cuatro preguntas fundamentales:

—¿Cuáles fueron las características principales de las iniciativas de la ONU para el mantenimiento de la paz hasta 1987?

—¿De qué manera ha cambiado el carácter de las iniciativas para el mantenimiento de la paz de la ONU desde 1988, y cuáles han sido las consecuencias de ese cambio?

—¿En qué tipo de conflictos pueden ser útiles las iniciativas de la ONU para el mantenimiento de la paz, y en cuáles son inapropiadas?

—¿Cuáles son las cuestiones que actualmente deben ser consideradas por los estados miembros y por la ONU?

ASPECTOS ESENCIALES DE LAS INICIATIVAS DE LA ONU PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ HASTA 1987

Las operaciones encaminadas al mantenimiento de la paz, no previstas en la Carta de la ONU, surgieron como respuesta *ad hoc* a problemas que exigían una solución urgente.¹ De hecho, las bases precisas de la Carta de la ONU, referentes a muchas de las operaciones para el mantenimiento de la paz, fueron ambiguas durante décadas. A menudo se hacía referencia al mantenimiento de la paz como una actividad del “capítulo VI y medio”, queriendo decir con ello que caía de manera incierta en algún lugar entre el capítulo VI, que se ocupa del “arreglo pacífico de

¹ Algunos estudios objetivos sobre el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, pueden encontrarse en: Rosalyn Higgins, *United Nations Peacekeeping*, 4 vols, Oxford, Oxford University Press, 1969-1981; United Nations, *The Blue Helmets: A Review of United Nations Peacekeeping*, UN Department of Public Information, Nueva York, 2a. edición, 1990; William J. Durch (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analyses*, Nueva York, St Martin Press, 1993; y Sally Morphet, “UN Peacekeeping and Election-Monitoring”, en *United Nations, Divided World*, Roberts y Kingsbury (eds.) pp. 139-239. Para consultar una lista de las fuerzas de paz y de observación, véase *ibid.*, pp. 538-542.

controversias”, y el capítulo VII, que trata sobre la “acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz, y actos de agresión”. En tanto que las partes implicadas en el conflicto en cuestión estuvieran de acuerdo con las bases fundamentales de las fuerzas de mantenimiento de la paz, y el Consejo de Seguridad actuara conforme a sus propios procedimientos, no importaba que las bases precisas de la Carta, referentes a la acción emprendida, flotaran de manera incierta entre los capítulos VI y VII.

Hasta finales de 1987, la ONU había emprendido 13 operaciones destinadas al mantenimiento de la paz; todas excepto una estuvieron relacionadas con conflictos surgidos después de la descolonización europea. A muchos otros problemas, incluidos los conflictos Este-Oeste, se les hizo frente mediante otros mecanismos, generalmente ajenos a la estructura de la organización.

Las tareas emprendidas tradicionalmente por la ONU durante las operaciones de paz, según se desarrollaron entre los años cincuenta y setenta, incluían el monitoreo y la imposición de ceses al fuego; la vigilancia de fronteras, y la mediación entre las partes beligerantes. Estas tareas generalmente se llevaban a cabo sobre la base de tres principios clave: el consentimiento de las partes, la imparcialidad de las fuerzas de paz y el no uso de la fuerza en la mayoría de los casos. Se consideraba que estos tres principios estaban interrelacionados y que eran esenciales para la eficacia de las operaciones.²

El no uso de la fuerza, aunque no era un principio absoluto, por muchos años se consideró un punto central de las operaciones para el mantenimiento de la paz. Como dijo Marrack Goulding, subsecretario general de la ONU:

Más de la mitad de las operaciones para el mantenimiento de la paz anteriores a 1988 estuvieron conformadas únicamente por observadores militares no armados. Pero cuando las operaciones se armaron, quedó establecido como principio el hecho de que sólo se utilizaría la fuerza en el grado mínimo necesario y que normalmente sólo se abriría fuego en defensa propia.

Sin embargo, a partir de 1973 se consideró que la defensa propia incluía situaciones en las que personas armadas impedirían a las fuerzas de

² Una descripción breve y clara del carácter interrelacionado de estos principios puede encontrarse en F.T. Liu, *United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Force*, International Peace Academy Occasional Paper Series, Boulder, CO, Lynne Rienner Publishers, 1992.

paz cumplir con su mandato. Ésta era una definición muy amplia de “defensa propia”. En la práctica, sólo en muy contadas ocasiones, los comandantes hicieron uso de su autoridad para abrir fuego, por ejemplo en contra de soldados que en una barricada impidieran el paso a un convoy de Naciones Unidas. Esta renuencia estaba basada en sólidos cálculos relacionados con la imparcialidad, con la confianza en la continua cooperación de las partes y con el hecho de que la cantidad y tipo de armamento con que contaban las fuerzas de paz estaba basado en la suposición de que las partes cumplirían con sus compromisos.³

Sobre la base de los principios establecidos durante las cuatro primeras décadas, Goulding define los mecanismos para el mantenimiento de la paz de la ONU como:

Operaciones de campo que establecen las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver los conflictos entre ellas, bajo el mando y control de las Naciones Unidas, financiadas por los estados miembros en su conjunto, y con personal militar, así como de otro tipo, y equipo provistos voluntariamente por ellos, las cuales actúan imparcialmente entre las partes y emplean la fuerza en el grado mínimo necesario.⁴

En las primeras décadas de las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz, la necesidad de guardar la imparcialidad y de evitar la intromisión de intereses particulares llevó, en parte, a la práctica general de no emplear tropas de determinados países. En particular, la ONU evitó en la mayoría de los casos utilizar contingentes de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (especialmente de China y las dos superpotencias), así como fuerzas pertenecientes a potencias vecinas a las zonas de conflicto. Los méritos de estas prácticas eran obvios: con ello los conflictos locales se mantenían al margen de las rivalidades provocadas por la guerra fría y de las hegemonías regionales. La debilidad era igualmente obvia: las fuerzas de la ONU en ocasiones carecieron del poder y autoridad que la presencia de una gran potencia habría podido imponer, o carecieron del reconocimiento regional, interés y poder permanente que las fuerzas armadas de una potencia vecina hubieran podido tener.

³ Marrack Goulding, “The Evolution of United Nations Peacekeeping”, en *International Affairs*, vol. 69, núm. 3, julio de 1993, p. 455.

⁴ *Idem*.

No hubo una disminución de los problemas en las primeras 13 operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz. La debilidad que implica tener que depender del consentimiento del Estado huésped quedó cruelmente expuesta con la expulsión de las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEFI, por sus siglas en inglés) de Egipto en 1967, y con el consecuente estallido de la guerra entre Israel y algunos estados árabes, incluido el mismo Egipto. Algunas veces, la ejecución del mandato original llevó a la realización de otras tareas que no encajaban fácilmente en los tres principios antes mencionados. En el Congo, de 1960 a 1964, las tareas de las fuerzas de la ONU llegaron a incluir la asistencia para mantener el orden público y el gobierno en el poder, lo que implicó el uso de la fuerza militar en contra de distintos adversarios. Con este primer caso de operaciones para el mantenimiento de la paz ciertamente se logró imponer la observancia de las leyes; sin embargo, el costo fue muy alto. En Chipre, en 1974, y en Líbano, la presencia de las fuerzas de paz de la ONU no fue suficiente para evitar que hubiera rompimientos del orden, entre los que se incluyeron grandes invasiones extranjeras y tomas de territorio.

Los logros de las iniciativas de la ONU para el mantenimiento de la paz, si bien modestos, fueron reales: incluyeron el congelamiento efectivo (aunque sin llegar a una resolución) de algunos conflictos; cierta reducción del riesgo, o de la extensión, de una intervención competitiva por parte de potencias más grandes o vecinas; y el dejar algunos conflictos locales al margen de la rivalidad Este-Oeste, de modo que estos conflictos no exacerbaron la guerra fría. En resumen, se evitó que algunas guerras se extendieran, y algunas metas se cumplieron de manera efectiva. Sin embargo, si bien es cierto que el desarrollo de las iniciativas para el mantenimiento de la paz durante las primeras cuatro décadas de la ONU fue impresionante, sería un error plantear este periodo como una época dorada.

¿DE QUÉ MANERA HA CAMBIADO EL CARÁCTER DE LAS INICIATIVAS PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU?

Desde mediados de 1988 ha venido dándose un dramático aumento en el número de las fuerzas de observación y mantenimiento de la paz de la ONU. La recurrente, constantemente cambiante e impresionante letanía de estadísticas, nos muestra cuán notable ha sido este aumento. Entre 1948 y 1978 se establecieron 13 fuerzas de observación y mantenimiento de la paz. De modo que durante diez años no se crearon

nuevas fuerzas. De mayo de 1988 a octubre de 1993 surgieron 20 nuevas fuerzas. No menos de 17 de ellas (cinco de las cuales habían sido establecidas antes de 1979) eran todavía operacionales a principios de 1994 e incluían 70 mil elementos entre soldados, observadores y policías civiles.

Causas de la expansión de las actividades para el mantenimiento de la paz

Una de las principales causas del aumento en el número de las misiones de observación y mantenimiento de la paz de la ONU ha sido la capacidad cada vez mayor del Consejo de Seguridad para llegar a acuerdos respecto a la intervención del organismo en conflictos específicos. La disminución en el uso del veto es una muestra de ello. De 1945 a mayo de 1990 los estados miembros impusieron los siguientes vetos: China, tres; Francia, 18; Reino Unido, 30; Estados Unidos, 69; y la Unión Soviética, 114. El último veto soviético de ese periodo fue impuesto el 29 de febrero de 1984 en contra de la resolución que proponía una extensión de la última fuerza de paz creada por la ONU —Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano (UNIFIL, por sus siglas en inglés). Entre 1984 y el 31 de mayo de 1990, 32 resoluciones del Consejo de Seguridad fueron vetadas por Estados Unidos, en algunos casos con el apoyo británico o francés, pero no hubo ninguna resolución vetada por la Unión Soviética o por China. Entre junio de 1990 y el 11 de mayo de 1993, no se ejerció el veto ni una sola vez, aunque, por supuesto, su mera existencia siguió influyendo poderosamente en las decisiones. El 11 de mayo de 1993, Rusia rompió el récord de tres años sin vetos, cuando se opuso a una resolución sobre el financiamiento de las fuerzas de paz destacadas en Chipre, las cuales habían permanecido ahí por largo tiempo. Resulta significativo el hecho de que el veto se haya retomado en un asunto relacionado con el mantenimiento de la paz. Rusia tenía razones para resentir que se le pidiera soportar la carga financiera de las operaciones para el mantenimiento de la paz en la aparentemente estable isla de Chipre, cuando la ONU a duras penas hacía algo por ayudarla a resolver la dramática crisis que enfrentaba en ese momento, tanto internamente como en sus fronteras. No obstante esta utilización del veto, ha sobrevivido la capacidad alcanzada recientemente por el Consejo de Seguridad para llegar a acuerdos, y constituye una de las principales razones del aumento en el número de las operaciones para el mantenimiento de la paz.

Otra causa importante de este incremento ha sido la visión optimista, ampliamente difundida, de que la ONU tiene la posibilidad de

representar un papel mucho más importante en la seguridad internacional y de que con las iniciativas para el mantenimiento de la paz se puede atacar una extensa gama de problemas urgentes. Los gobiernos nacionales, así como la misma ONU, han llevado este optimismo a niveles sorprendentes. Los jefes de gobierno, durante la cumbre del Consejo de Seguridad de la ONU efectuada a fines de enero de 1992 y el secretario general Boutros-Ghali en *Un reporte de paz*, publicado en junio de 1992, reflejaron y, por un tiempo, reforzaron dicho optimismo.⁵

Por último, el final de la guerra fría incrementó la necesidad de fuerzas internacionales de paz en tres formas distintas, cada una de las cuales representó diferentes problemas y oportunidades para la ONU:

Entre 1985 y 1991, una serie de acuerdos regionales de paz celebrados en Afganistán, Angola, Namibia, América Central y Camboya, demandaron la creación de fuerzas internacionales imparciales que ayudaran al establecimiento de las medidas acordadas, tales como el monitoreo de los ceses al fuego, el retiro de tropas y la realización de elecciones.

La decadencia y derrumbe de dos grandes estados comunistas confederados —la Unión Soviética y Yugoslavia— dieron como resultado nuevos conflictos, los cuales provocaron fuertes demandas de que se emprendieran acciones bajo los auspicios de la ONU.

Luego del término de la guerra fría, disminuyeron las posibilidades de que las principales potencias vieran un conflicto surgido en algún país distante, en términos geoestratégicos, como un desafío lanzado por su principal adversario internacional que requiriera una respuesta militar unilateral. Con lo cual, las grandes potencias mostraron una mayor disposición a que la respuesta (o la falta de ella) a esas situaciones surgiera de la estructura misma de la ONU.

Sin embargo, no resulta del todo claro que las operaciones para el mantenimiento de la paz sean apropiadas para hacer frente a todos los retos, especialmente si se toma en consideración la distinta naturaleza

⁵ Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping*, Naciones Unidas, Nueva York, 1992. Si se quiere consultar un desafiantes artículo publicado en la misma época que llama a las grandes potencias a "subordinar incondicionalmente un elemento apropiado de sus fuerzas militares activas a un sistema de comando integrado de la ONU", véase John Mackinlay y Jarat Chopra, "Second Generation Multinational Operations", en *Washington Quarterly*, vol. 15, núm. 3, verano de 1992, pp. 113-31.

de las tareas que deben emprenderse. De hecho, utilizar a la ONU para frenar ciertos conflictos puede ser, como sucedió algunas veces durante la guerra fría, más un sustituto que una medida de acción efectiva.

Los nuevos tipos de tareas que emprende la ONU en el mantenimiento de la paz

Desde 1988, las operaciones para el mantenimiento de la paz han incluido una variedad extraordinariamente amplia de actividades, algunas de las cuales han resultado totalmente nuevas para la ONU o bien se han llevado a cabo en una escala mucho mayor que antes. Tales actividades han consistido en:

— Monitorear e incluso realizar elecciones, como en Namibia, El Salvador, Angola, Camboya y Mozambique.

— Proteger a los habitantes de una zona, sean mayorías o minorías, de las amenazas o del uso de la fuerza —incluso si éstos provienen del gobierno de la región o país en cuestión. Esto es parte de la función que cumplen las tres áreas protegidas por la ONU (APONU) en Croacia.

— Resguardar de los ataques las zonas protegidas designadas, tales como ciertos pueblos de Bosnia.

— Asegurar la desmilitarización parcial en áreas determinadas, tales como los alrededores de Sarajevo y Gorazde en Bosnia.

— Custodiar las armas que hayan sido depuestas por las partes de un conflicto o que se les hayan confiscado.

— Asegurar la entrega de ayuda humanitaria y la realización de una amplia gama de otras tareas humanitarias durante los conflictos, especialmente en la extinta Yugoslavia y en Somalia.

— Ayudar a restablecer las funciones gubernamentales o policíacas después de una guerra civil, como ocurrió en El Salvador y en Camboya.

— Reportar las violaciones a las leyes de conflictos armados (ley humanitaria internacional), por parte de los beligerantes.

En principio no debería haber ninguna objeción al desarrollo o expansión de las tareas para el mantenimiento de la paz. Nuevas circunstancias han requerido también nuevas formas de acción. Estas nuevas circunstancias han presentado ciertos problemas que han tenido que enfrentarse y oportunidades que han tenido que aprovecharse. Algunas de las acciones emprendidas desde mediados de los años ochenta han tenido resultados esperanzadores. El monitoreo de elecciones bajo los auspicios de la ONU es un buen ejemplo de ello. En ciertos casos, como en Nicaragua y Haití, el seguimiento de las elecciones realizado por la ONU se hizo de manera independiente y no como parte de una

misión para el mantenimiento de la paz. Aunque dicha asistencia externa no logró evitar el golpe poselectoral efectuado en Haití en septiembre de 1991, ni la reanudación de la guerra civil en Angola en 1992, en el resto de los lugares donde se ha puesto en práctica el panorama es más prometedor. El monitoreo de elecciones resulta particularmente significativo por dos razones: Primero, asocia a la ONU con la democracia multipartidista. Segundo, permite que las fuerzas de paz participen en algo más que el mero congelamiento de conflictos; en algunos países, las fuerzas de la ONU pueden lograr más prestando su ayuda durante las votaciones que interponiéndose entre ejércitos beligerantes.

Ayudar a establecer la democracia, como otros aspectos de las iniciativas de la ONU para el mantenimiento de la paz, depende de la cooperación local. Donde se niega o se retira esta cooperación comienzan los problemas. La naturaleza misma de las sociedades que acaban de vivir un conflicto puede hacer de la democracia una meta lejana. Si la ONU se ocupa demasiado del tipo de gobierno que mantienen sus países miembros puede verse implicada en una amplia gama de complejas y peligrosas disputas. En ocasiones, como en la debacle haitiana de 1993, la ONU puede carecer de poder, aparte del uso de sanciones, para hacer frente a un estado soberano armado, aun cuando éste sea pequeño y débil.

Muchas de las otras tareas, nuevas o ampliadas, que ahora incluyen las iniciativas de la ONU para el mantenimiento de la paz han sido aún más problemáticas. La asistencia humanitaria es una de ellas. El énfasis que naturalmente se pone en dicha ayuda, con mucha frecuencia va acompañado de una visión limitada que no considera todas las cuestiones que surgen cuando la ONU interviene en una crisis. Nunca está de más decir que la función de la ONU en un conflicto es esencialmente humanitaria. Pero también debe hacerse un análisis riguroso de los problemas que dan origen a la necesidad de ayuda, así como de las políticas que deben emplearse para enfrentarlos.

El establecimiento de varios tipos de "zonas protegidas" y "áreas seguras" en la antigua Yugoslavia también ha demostrado ser una actividad problemática. Las fuerzas de la ONU que participan en ellas con frecuencia no saben con exactitud cuáles son sus deberes. En la medida que éstos incluyen protegerlas de ataques externos, dichas áreas "absorben" los recursos humanos y amenazan tanto la credibilidad como la imparcialidad de las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la ONU. Estas áreas protegidas y seguras podrían fácilmente llevar a la ONU a tener que asumir la responsabilidad de actos bélicos, y exponerlas a represalias.

Las fuerzas de paz de la ONU se han visto cada vez más comprometidas en la asistencia, o incluso ejecución, de ciertas funciones gubernamentales en algunos estados que han padecido una guerra civil y que, en ciertos casos, se han fragmentado o derrumbado. En grados diferentes, esto es lo que ha ocurrido en El Salvador, Somalia y las zonas de Croacia protegidas por la ONU.⁶ Con frecuencia se ha enfocado la atención tanto en la administración regional como en el gobierno central. La asesoría, el entrenamiento y la ayuda a la policía han constituido una parte relevante de tales actividades. Aunque el éxito en estos casos ha sido limitado, la idea de asumir una función administrativa de mayores proporciones sigue planteándose de manera recurrente. Se han presentado algunas propuestas tentativas que consideran la posible administración, a cargo de la ONU, de Sarajevo o de otras regiones de Bosnia, como parte de una solución de paz.

Una de las principales dificultades originadas por la expansión de las tareas para el mantenimiento de la paz radica en que se ha borrado la diferencia entre mantenimiento de la paz y acción coercitiva. Esto está íntimamente ligado a una tendencia a menospreciar el consentimiento de las partes de un conflicto como condición previa para el establecimiento y mantenimiento de una operación de paz. Actualmente existe un elemento intervencionista mucho más fuerte en las iniciativas para el mantenimiento de la paz, y eso es lo que constituye el centro de la crisis.

El consentimiento como base para las iniciativas de mantenimiento de la paz

La subestimación del consentimiento de las partes interesadas como requisito para las acciones emprendidas por la ONU se dio en tres importantes conflictos ocurridos entre 1991 y 1993, y estuvo acompañada de un cambio en la doctrina de las operaciones para el mantenimiento de la paz.

El establecimiento de "refugios seguros" para los kurdos en el norte de Irak, en abril de 1991, no se logró gracias a ninguna fuerza formal de paz de la ONU, sino a fuerzas estadounidenses, británicas y francesas. Éstas fueron reemplazadas después por un pequeño grupo de guardias de la ONU, distinto de las fuerzas de paz. Esta experiencia, sin

⁶ Un recuento de las acciones de las Fupronu en Croacia, incluido su fracaso en la desmilitarización o control de las actividades de las fuerzas serbias en las áreas protegidas por la ONU, puede encontrarse en: Alan James, "The UN in Croatia; An Exercise in Futility?", en *The World Today*, vol. 49, núm. 5, mayo de 1993, pp. 93-96.

embargo, determinó un cambio decisivo en los requisitos para emprender acciones bajo los auspicios de la ONU. Irak no dio su consentimiento para la entrada inicial de las fuerzas de coalición y, aunque después hubo ciertos acuerdos entre Irak y Naciones Unidas gracias a los cuales se envió a los guardias de la ONU al norte del país, el consentimiento posterior de Bagdad claramente fue producto de la primera incursión forzada.⁷ Las acciones en el norte de Irak influyeron fuertemente en las respuestas de la ONU ante otros conflictos, debido a que salvaron un gran número de vidas y a que demostraron cierta capacidad para actuar en contra de los deseos de un estado soberano.

Menos de un año después, dentro de las excepcionalmente difíciles circunstancias de la guerra en la antigua Yugoslavia, se dio un segundo caso en el que el tema del consentimiento resultó en la práctica más complejo y matizado que en la teoría —y en esta ocasión estuvo implicada una fuerza de paz de la ONU. La Resolución 743 del Consejo de Seguridad, del 21 de febrero de 1992, autoriza el envío de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (Fupronu) a la antigua Yugoslavia y, aunque contiene elementos que prueban el consentimiento de las partes, especifica también que el Consejo de Seguridad actúa motivado por la responsabilidad que tiene de “mantener la paz y la seguridad internacionales” —una referencia cifrada al capítulo VII de la Carta de la ONU—, y, haciendo alusión al artículo 25 de ese mismo documento, recuerda a los estados su obligación formal de aceptar y dar cauce a las decisiones del Consejo. Además, esta resolución establece la Fupronu por un periodo de mantenimiento de la paz, determinado a discreción por el Consejo de Seguridad.⁸ Todo esto implica, en última instancia, que aunque las operaciones hayan contado en sus inicios, hasta cierto punto, con el consentimiento de las partes del conflicto, éstas pueden continuar aun sin dicho consentimiento. Las resoluciones posteriores han seguido líneas similares.

Pocos meses después del establecimiento de la Fupronu, la subestimación del consentimiento como requisito absoluto para las operaciones de mantenimiento de la paz se hizo evidente también en *Un pro-*

⁷ Los textos de los acuerdos celebrados por la ONU e Irak se encuentran en el Documento de la ONUS/22663, publicado el 31 de mayo de 1991. Véase también: Lawrence Freedman y David Boren, “‘Safe Havens’ for Kurds in Post-War Iraq”, en *To Loose the Bands of Wickedness: International Intervention in Defence of Human Rights*, Nigel Rodley (ed.), Londres, Brassey's, pp. 43-92.

⁸ Resolución 743 del Consejo de Seguridad, del 21 de febrero de 1992, particularmente el preámbulo y el parágrafo 3.

grama de paz de Boutros-Ghali. En él se define célebremente el concepto de mantenimiento de la paz como:

El despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas, que incluye normalmente personal militar o policiaco de las Naciones Unidas y, con frecuencia, también civiles. El mantenimiento de la paz es una técnica que amplía las posibilidades tanto de prevenir un conflicto como de pacificación.⁹

El “hasta ahora” que aparece en esta definición se volvió objeto de numerosos comentarios por parte de individuos y estados. Existen dos motivos de preocupación principales. Por un lado, se cambiaron los principios ya probados y comprobados del mantenimiento de la paz, y quizás también se debilitaron, sin que por desgracia mediara una discusión profunda de todas las implicaciones. Por el otro, muchos individuos y estados (sobre todo pequeños o en vías de desarrollo) temen que las iniciativas para el mantenimiento de la paz adquieran un nuevo carácter intervencionista.

En Somalia, especialmente a partir de diciembre de 1992, el criterio de la necesidad del consentimiento se ha visto todavía más subestimado. No ha habido un gobierno en funciones que dé o rehúse tal consentimiento. Además, al igual que en la antigua Yugoslavia, la cantidad de partes implicadas en el conflicto, y las discusiones en torno al estatus que posee cada una, han hecho que el consentimiento de todas ellas sea sumamente difícil de obtener e imposible de mantener. El Consejo de Seguridad de la ONU de manera explícita apeló a la autoridad que le confiere el capítulo VII de la Carta de la ONU cuando decidió establecer en Somalia las dos fuerzas principales.

La Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF, por sus siglas en inglés) fue una fuerza multinacional que, bajo el mando de Estados Unidos, operó en Somalia entre diciembre de 1992 y mayo de 1993.¹⁰ En términos generales,

⁹ Boutros-Ghali, *Un programa de paz*, parágrafo 20. Sin embargo, en documentos posteriores se ha regresado a la definición anterior de mantenimiento de la paz, la cual supone el consentimiento de las partes. Véase, por ejemplo, el reporte de la Secretaría General, “Improving the Capacity of the UN for Peacekeeping”, documentos de la ONU S/26450 y A/48/403, 14 de marzo de 1994, p. 2.

¹⁰ La Resolución 794 del Consejo de Seguridad, del 3 de diciembre de 1992 autoriza la UNITAF. Explícitamente fundamenta la creación de dicha fuerza en el capítulo VII de la Carta de la ONU.

no se consideró ni una fuerza de la ONU ni una auténtica fuerza de paz, sino más bien una fuerza autorizada por Naciones Unidas, hasta cierto punto comparable, por lo menos en lo que se refiere a su base legal y sistema de mando, a las fuerzas de coalición lideradas por EU en Corea de 1950 a 1953, y en la crisis de Kuwait de 1990 a 1991. Tenía cierto vínculo con la ONU y la Operación de las Naciones Unidas en Somalía (ONUSUM I) —la fuerza de paz que se había establecido antes, en 1992, y cuya incapacidad para cumplir con su mandato llevó a la creación de la UNITAF; y ONUSUM II, la cual retomó las responsabilidades y el personal de la UNITAF en mayo de 1993. Aunque se le designa como fuerza de la ONU para el mantenimiento de la paz, desde un principio fue una fuerza de paz muy poco común. La resolución que le dio origen se aparta, en muchos sentidos, de los mandatos tradicionales de las fuerzas de paz. La resolución se refiere de manera explícita al capítulo VII de la Carta de la ONU y claramente deja abierta la posibilidad de hacer uso de la fuerza en un grado mayor que el característico de las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz.

De modo que en la era posterior a la guerra fría, se han creado dos fuerzas de paz de la ONU —Fupronu y ONUSOM II—, sobre la base del capítulo VII de la Carta de la ONU y sin considerar el consentimiento de las partes del conflicto, en la misma medida en que se había hecho en casos anteriores. Esto marca un parteaguas muy significativo en la historia de la ONU.

Existen buenas razones para que haya disminuido la importancia dada al consentimiento de las partes, una de ellas es el deseo de superar la debilidad que mostraron algunas operaciones de paz en el pasado —como ocurrió en el conflicto del Medio Oriente en 1967. También ha sido necesario considerar el consentimiento de las partes de manera distinta, pues en situaciones de caos no puede permitirse que una fuerza de paz dependa de los caprichos de cada líder regional.

Aun así, subestimar el consentimiento de las partes como un criterio clave para la acción lleva las prácticas de mantenimiento de la paz a un terreno peligroso, pues compromete a la ONU en una serie de tareas para las que difícilmente está preparada. La falta de una estructura formal dentro de la Carta que comprenda todas las operaciones de paz puede haber facilitado la tendencia, evidente en estos casos, a considerar el mantenimiento de la paz como una técnica flexible, cuyas bases legales, propósitos y modo de operación pueden adaptarse radicalmente, y a aplicarlo en situaciones difíciles para las cuales no necesariamente sea apropiado.

Si bien se ha subestimado hasta cierto punto el consentimiento de las partes en las resoluciones de autorización del Consejo de Seguri-

dad de la ONU, ese mismo consentimiento no se ha menospreciado en las operaciones que llevan a cabo día con día las fuerzas de paz en las zonas de conflicto. En este sentido, tanto en Somalia como en la antigua Yugoslavia, o en cualquier otro lugar, las pequeñas y expuestas fuerzas de paz de la ONU todavía operan con la anuencia de los líderes militares y políticos de la región.

Uso de la fuerza

La disposición de la ONU a utilizar la fuerza está directamente ligada al tema del consentimiento. En el pasado, las tropas de la ONU estuvieron facultadas para emplear la fuerza en aquellos casos en que se vieran amenazadas o en que se obstaculizaran abiertamente sus actividades fundamentales, pero en muy raras ocasiones se recurrió al uso de la fuerza en grados mayores. En algunas operaciones para el mantenimiento de la paz que se han llevado a cabo en años recientes, sin embargo, se ha recurrido a la amenaza y al uso de la fuerza en niveles sin precedente.

En abril de 1989 en Namibia, la representación de la ONU autorizó, o por lo menos toleró, el uso de la fuerza por parte de los sudafricanos en contra de elementos infiltrados de la Organización Popular del Suroeste de África; esto fue una condición necesaria para el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz y de monitoreo de elecciones por parte de la ONU.

Los acontecimientos en Bosnia-Herzegovina y Somalia han venido a reforzar la idea de que el mantenimiento de la paz debe hacerse con "mano dura", pero también han puesto en evidencia las dificultades que implican las operaciones de paz. Ha habido un justificado rechazo a una situación en la que las partes implicadas pueden detener a voluntad la distribución de ayuda humanitaria, impedir el relevo de las tropas de paz de la ONU, bombardear ciudades, mantener crueles asedios y cometer crímenes de guerra; todo ello frente a la mirada impotente de las fuerzas de la ONU, las cuales parecen estar atadas de manos. Las demandas de acción se han vuelto más enérgicas debido, en buena medida, a que las fuerzas de la ONU con frecuencia facilitan el paso de periodistas, cuyas notas, de manera inevitable, llevan al surgimiento de voces que exigen que se pongan las cosas en orden.

En ciertos apartados de *Un programa de paz* se manifiesta una tendencia cada vez mayor a emplear la fuerza para apoyar las operaciones de la ONU. El resguardo de las leyes se presenta como una actividad que podría requerir la existencia de fuerzas diferentes e independientes:

A menudo se acuerdan ceses al fuego que no se cumplen y a veces se ha pedido a las Naciones Unidas que envíen fuerzas para restablecer y mantener el cese al fuego. En algunos casos esa tarea puede rebasar la misión de las fuerzas de mantenimiento de la paz y las expectativas de los países que aportan tales fuerzas. Recomiendo que el Consejo considere la posibilidad de utilizar unidades de resguardo de la paz en circunstancias claramente definidas y con mandatos especificados de antemano.¹¹

En la práctica, sin embargo, no se han creado todavía las “unidades de resguardo de la paz” de la ONU. En vez de ello, las funciones previstas para estas unidades han sido asignadas de manera *ad hoc* a las mismas fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU (como en algunos aspectos de las operaciones realizadas en la antigua Yugoslavia y en Somalia), a ciertas fuerzas nacionales (como en Namibia y en algunas acciones emprendidas por Estados Unidos en Somalia) y a las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) (como en la zona de exclusión aérea sobre Bosnia y en la zona de exclusión de Sarajevo). La Resolución 836 del Consejo de Seguridad de la ONU, emitida el 4 de junio de 1993, constituye un paso decisivo en este sentido: dicho documento autoriza a los estados miembros, ya sea que actúen como nación o mediante organizaciones o convenios regionales, a utilizar sus fuerzas aéreas para apoyar a la Fupronu dentro y alrededor de las zonas protegidas por la ONU en Bosnia.

Una forma de mantenimiento de la paz con disposición al uso de la fuerza es el despliegue militar preventivo. Desde diciembre de 1992, parte de la Fupronu ha estado estacionada en Macedonia con el propósito de desalentar posibles ataques a esa antigua república yugoslava. Este tipo de despliegue preventivo puede tener un potencial considerable, y es una de las nuevas formas de utilizar las fuerzas de mantenimiento de la paz más interesantes. Sin embargo, se trata de una acción militar mucho más directa que las anteriores operaciones de paz.

Los principales problemas prácticos ocasionados por una mayor disposición al uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la paz han surgido no en el contexto de los despliegues militares preventivos, sino más bien en situaciones en las que la persistencia de un conflicto obliga a tomar cartas en el asunto. Cuando las partes desafían por igual los acuerdos existentes y los pronunciamientos del Consejo de Seguridad, como en Somalia y en Bosnia, las demandas de

¹¹ Boutros-Ghali, *Un programa de paz*, parágrafo 44.

acción son fuertes, pero también son difíciles los dilemas que implica intervenir en los conflictos.

El primer dilema radica en que, por un lado, el uso decidido de la fuerza por parte de las misiones de paz o para apoyarlas puede ayudar a recuperar la credibilidad en ellas pero, por el otro, puede también aumentar la vulnerabilidad de las misiones de paz escasamente armadas que estén ubicadas en posiciones de alto riesgo. Como lo demostraron los acontecimientos en Somalia, en la actualidad los integrantes de las misiones de paz están más expuestos a ser el blanco de ataques y robos o a ser tomados como rehenes. En Bosnia, el temor a tales peligros ha llevado a constantes discusiones en torno a si debieran retirarse las misiones de paz antes de que se emprendiera cualquier acción militar; en cuyo caso, el tan discutido "mantenimiento de la paz con mano dura" implicaría una disminución significativa de las actividades que las misiones de paz podrían emprender.

El segundo dilema, estrechamente relacionado con el anterior, radica en que el uso de la fuerza en guerras internas complejas con frecuencia trae consigo la muerte o lesión de civiles, al igual que de adversarios armados. Si esto sucede, como ocurrió en Somalia en 1993, la ONU y sus miembros líderes corren el riesgo de que se les acuse de actuar de manera brutal o de intervencionistas. Los desastres militares pueden ser el resultado de ataques aéreos, bombardeos navales y acciones por parte de fuerzas terrestres. Si se quieren minimizar tales peligros es necesario contar con un conocimiento claro de la región y un servicio de inteligencia de primera clase, tomar decisiones acertadas y ejecutar con habilidad las tareas militares. No todas las fuerzas y procedimientos de la ONU son lo suficientemente capaces en todos estos aspectos.

El tercer dilema radica en que algunas formas del uso de la fuerza (no todos) pueden socavar la confianza en la imparcialidad de las fuerzas de paz. De cualquier manera, estos grupos con frecuencia tienen graves dificultades para mantener su imparcialidad, especialmente si, como en el caso de Bosnia, una de las partes está más necesitada de la ayuda humanitaria que la otra. Una fuerza de paz, al igual que cualquier otro ejército emplazado en un territorio extranjero, necesita aliados y apoyos locales, sobre todo si está comprometida en las hostilidades. En tales circunstancias, la imparcialidad será una víctima más de la guerra. Incluso puede existir cierto riesgo de que la imparcialidad de las fuerzas de mantenimiento de la paz, en general, y por supuesto de la misma ONU, se vea socavada.

El cuarto dilema surge del hecho de que, aunque el sistema de toma de decisiones de la ONU no está suficientemente preparado para

controlar el uso de la fuerza en grados más altos, existe una renuencia a dejar las decisiones en manos de otros, debido a que las vidas de los integrantes de las misiones de paz y la reputación misma de la ONU están en juego. De ahí las largas y complejas discusiones en torno a la autoridad para emplear la fuerza en Bosnia; un asunto en el que los gobiernos nacionales, la OTAN en su conjunto, el Secretario General de la ONU, el Consejo de Seguridad, así como los jefes militares de la Fupronu destacada en la antigua Yugoslavia y Bosnia, se sienten con derecho a representar un papel determinante o incluso a ejercer el veto. En la Resolución 836, el Consejo de Seguridad establece que el uso del poderío aéreo para apoyar a la Fupronu en las áreas protegidas está "sujeto a la coordinación estrecha entre el Secretario General y la Fupronu". Las relaciones subsecuentes, y la práctica, han confirmado que el tema del control de dichas actividades militares es sumamente delicado.¹² Fue evidente la exasperación de Estados Unidos ante el hecho de que ciertas actividades de sus fuerzas armadas estuvieran sujetas a la autorización de la ONU. Sin embargo, otros estados como Gran Bretaña y Francia —los cuales tuvieron tropas emplazadas en Bosnia— no se opusieron a la insistencia del secretario general en que hubiera un cierto control por parte de la ONU.

A pesar de estos dilemas, sigue siendo necesario contar con medios inteligentes para emplear la fuerza en apoyo de las operaciones de mantenimiento de la paz. Si no pueden encontrarse tales medios, inevitablemente sobrevendrá una lamentable disminución de la credibilidad en dichas operaciones. De hecho, esto mismo ocurrió en 1993. Los esfuerzos en Bosnia y Somalia por parte de la ONU, y de las potencias occidentales en general, llevaron a una pérdida de la credibilidad en otras situaciones distintas, incluido el caso de Haití. En cambio, el uso de amenazas y de la fuerza en Bosnia durante el primer semestre de 1994, si bien no fue suficiente para revertir una situación esencialmente difícil, sí permitió restaurar parte de la golpeada credibilidad en la Organización de las Naciones Unidas.

Se han hecho algunos intentos por conferir a la ONU un nuevo papel estratégico. Kofi Aman, subsecretario general para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, dice en un artículo publicado a finales de 1993:

¹² Si se desea consultar un esbozo de la interpretación que hace el secretario general de la ONU de su papel en la autorización de tales usos de la fuerza, véase la carta de Boutros-Ghali dirigida al secretario general de la OTAN el 6 de febrero de 1994, misma que está anexada al documento de la ONU, S/1994/131.

Los actuales conflictos en Somalia y Bosnia han vuelto a trazar los parámetros. Ya no es suficiente llegar a acuerdos o separar antagonistas; hoy la comunidad internacional quiere que la ONU demarque fronteras, controle y elimine armas pesadas, someta la anarquía y garantice la entrega de ayuda humanitaria en las zonas de guerra. Es claro que éstas son tareas que exigen “mano dura” y “energía”, además de otras cualidades menos tangibles que ya hemos visto en el pasado. En otras palabras, cada vez son mayores las demandas que urgen a las Naciones Unidas a imponer la paz, como fue originalmente considerado en la Carta.¹³

Kofi Annan sugiere que la OTAN podría cumplir una función clave en ese “mantenimiento de la paz con energía”, al que hace referencia. Ve la participación de la OTAN en las operaciones de paz como una forma de superar lo que considera el principal obstáculo para lograr el éxito: la renuencia de los estados miembros a traducir el compromiso en acciones reales mediante el suministro de fondos y fuerzas. El artículo de referencia anticipa el empleo discriminado y efectivo del potencial aéreo que se dio en febrero de 1994 en Bosnia, tanto para reforzar el control de la artillería en la zona de exclusión de Sarajevo como para detener los vuelos militares de los grupos beligerantes. Aun así, la amenaza y la utilización real de las fuerzas aéreas, aunque influyeron en la decisión de enviar tropas rusas y británicas adicionales a Bosnia, no consiguieron acabar con la renuencia generalizada de los estados a enviar tropas terrestres a Bosnia. Esta renuencia es producto de factores permanentes y no necesariamente despreciables: la preocupación respecto a que los propósitos de una operación de paz puedan ser inciertos, erróneos o causa de desacuerdo entre las grandes potencias; el temor a arriesgar vidas en un conflicto en el que no parecen estar directamente comprometidos intereses nacionales; y el miedo a que el uso de la fuerza en grandes proporciones por parte de las tropas de paz pudiera rebajar a la ONU al mismo nivel de los beligerantes.

Una propuesta de mucho mayor alcance para dotar a la ONU de una nueva autoridad militar fue expuesta por el profesor John Ruggie. En ella sugiere que en guerras civiles, la ONU debe adoptar una estrategia clara para “detener, disuadir y desconocer (D³)”, y añade que la tarea es desconocer las victorias militares de cualquiera de los lados y “persuadir a los combatientes locales de que el uso de la fuerza para

¹³ Kofi A. Annan, “UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO”, en *NATO Review*, vol. 41, núm. 5, octubre de 1993, p. 4.

resolver disputas no tendrá éxito".¹⁴ El problema con esta propuesta es que para muchas sociedades el uso de la fuerza cumple una función que no puede eliminarse por completo. Más aún, resulta muy poco claro que la comunidad internacional tenga la suficiente determinación de enseñar esa lección a todos los que esgrimen la fuerza localmente. Hacerlo podría acarrear el riesgo de que la ONU se enfrentara a una situación comparable a la que temieron los planificadores del Pentágono durante los primeros años de la guerra fría, es decir, la de tener que hacer frente simultáneamente a todos sus posibles adversarios.

La fuerza, y la amenaza de emplearla, cumple una función en las nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz. Cualquier aplicación de la fuerza, sin embargo, debe ser discriminada tanto en lo que se refiere a la elección de las situaciones como a la oportunidad precisa y la forma en que debe hacerse. Caer en una defensa a ultranza del uso de la fuerza, partiendo de la errónea suposición de que la ONU puede tener éxito donde muchos estados e imperios han fracasado, es una invitación al desastre. Los riesgos de ampliar el concepto de mantenimiento de la paz, así como de una mayor disposición al uso de la fuerza, son obvios. Las actividades militares mayores, emprendidas en nombre del mantenimiento de la paz, pueden quedar empantanadas en la controversia y marcadas por el fracaso. En el proceso, es posible que se viera afectado el concepto tradicional de mantenimiento de la paz —con consecuencias graves tanto en lo que se refiere a la disposición de los estados a llegar a acuerdos sobre la presencia de las fuerzas de paz, como a la voluntad de los países para aportar los fondos y los recursos humanos que tan desesperadamente necesitan las operaciones de mantenimiento de la paz para su ejecución.

Compromiso de los cinco miembros permanentes y de otras potencias

Desde 1992, las operaciones para el mantenimiento de la paz han incluido la participación de unidades militares de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad y de algunos estados vecinos o cercanos a las zonas de conflicto (como Tailandia y China en el caso de Camboya). Han incluido también la participación de potencias que hasta ese entonces habían estado impedidas constitucionalmente de enviar al extranjero sus fuerzas armadas (tales como Japón y Alemania). Estos

¹⁴ John Gerard Ruggie, "Wandering in the Void: Charting the UN's New Strategic Role", en *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 5, noviembre/diciembre de 1993, pp. 29-31.

hechos sugieren que las operaciones para el mantenimiento de la paz se han convertido en un símbolo de la determinación de la comunidad internacional de ver que se cumplan sus decisiones; también son una prueba más de que el mantenimiento de la paz es ahora un procedimiento más coercitivo que antes. Tales circunstancias también plantean algunos problemas: las grandes potencias están obviamente ansiosas por mantener un cierto control sobre sus fuerzas armadas, y a la vez existe la inevitable preocupación de que los contingentes de esas grandes potencias actúen conforme a sus propios códigos militares y sirvan a propósitos nacionales lo mismo que internacionales. La participación de Estados Unidos en la ONUSOM II en Somalia, desde mayo de 1993 hasta su salida en marzo de 1994, constituye un vivido, y en ocasiones trágico, ejemplo de estos problemas.

El hecho de que la ONU actualmente requiera un número sin precedente de fuerzas para el mantenimiento de la paz, nos obliga a preguntarnos si todavía existen reglas que limiten la composición de dichas fuerzas. La dificultad para emplazar contingentes en Somalia en 1992 y en Ruanda en 1994 sugiere que las circunstancias pueden obligar a la ONU a aceptar la ayuda de quienquiera que se la ofrezca —conclusión que posiblemente habrán de reforzar los requerimientos de un mayor número de fuerzas de paz en Bosnia, en caso de que se establezca un cese al fuego permanente. Boutros-Ghali ha dicho que todavía existen ciertos límites en cuanto a qué fuerzas son las que pueden participar en las operaciones para el mantenimiento de la paz. A principios de 1994, haciendo referencia a Bosnia, el funcionario dijo: “no podemos aceptar tropas que estén directa o indirectamente involucradas en el conflicto. No invitamos tropas que tengan un compromiso político, y por ello tampoco aceptamos tropas procedentes de países que compartan fronteras con la extinta Yugoslavia”.¹⁵

¿EN QUÉ SITUACIONES PUEDEN RESULTAR DE UTILIDAD LAS OPERACIONES DE LA ONU PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ?

En el centro de la crisis de las iniciativas para el mantenimiento de la paz se encuentra una pregunta fundamental: ¿En qué tipo de situaciones es

¹⁵ “Q&A: UN Chief Cites a Lack of Political Will Over Bosnia”, entrevista a Boutros Boutros-Ghali realizada por Robert L. Kroon para el *International Herald Tribune*, 24 de enero de 1994, p. 2.

apropiado emprender acciones en pro del mantenimiento de la paz y en cuáles no? Esta pregunta se ha vuelto apremiante por dos razones. La primera es que algunas de las operaciones de paz llevadas a cabo en años recientes, además de no haber cumplido con las expectativas, han resultado onerosas. La segunda radica en que la ONU, debido a lo limitado de sus recursos, continuamente tiene que tomar decisiones respecto a si interviene o no en crisis y conflictos determinados.

De esta manera, los acontecimientos obligan a la ONU a adoptar un cierto grado de selectividad que se opone a la universalidad de parte de su retórica. La visión expuesta en *Un programa de paz* ha tenido que rendirse frente a una realidad mucho más mundana en la que la ONU sólo puede aplicar las iniciativas para el mantenimiento de la paz en un número limitado de situaciones. Han aparecido muchos programas sobre cómo no comprometerse en conflictos apartados, aunque ninguno resulta enteramente satisfactorio.

Guerras civiles

En algunas ocasiones se ha sugerido que la ONU debería evitar intervenir en guerras civiles. Se argumenta que la Organización no fue diseñada para hacerles frente, que la Carta no las considera y que muchas intervenciones en guerras civiles no sólo han resultado costosas, sino infructuosas. Los conflictos armados internos son sumamente amargos y difíciles de resolver.

El uso de fuerzas para el mantenimiento de la paz en conflictos que son, por lo menos en parte, guerras civiles, de ninguna manera es nuevo —Cachemira desde 1949, Líbano desde 1958 y Chipre desde 1964. Sin embargo, a partir de 1989 ha aumentado notablemente su utilización en diversas regiones, entre las que se incluye Angola, Camboya, El Salvador, Georgia, Mozambique, Ruanda, Somalia y la antigua Yugoslavia. El que la ONU haya aumentado el uso de las fuerzas de observación y de mantenimiento de la paz, y comprometido en amargos conflictos intraestatales e interestatales, muchos lo consideran como fuente de graves problemas.¹⁶

En algunas de esas guerras civiles es claro que no han existido las condiciones necesarias para que las iniciativas para el mantenimiento

¹⁶ Análisis profundos en torno a esto pueden encontrarse en: Goulding, "The Evolution of UN Peacekeeping", pp. 451-464; Alan James, "Internal Peacekeeping: A Dead End for the UN?", en *Security Dialogue*, vol. 24, núm. 4, diciembre de 1993, pp. 359-368; y Lori Fisler Damrosch (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1993.

de la paz pudieran tener éxito. No ha habido un efectivo cese al fuego, ni tampoco han sido claros los frentes de batalla. La confusa composición de las entidades no estatales y estatales, así como de las milicias regulares y guerrilleras que intervienen en el conflicto, implica una falta de claridad en cuanto a cuáles son los líderes individuales que tienen realmente la capacidad para firmar acuerdos y para hacerlos efectivos. Además, las tropas de paz destacadas en estos países se encuentran en grave peligro y al tratar de protegerse pueden muy bien verse en el caso de tener que inclinarse en favor o en contra de alguna de las partes del conflicto, y a arriesgar con ello su tan valiosa imparcialidad. En general, la intervención en conflictos de esta clase plantea el interrogante de si está justificado que la ONU eche sobre sus espaldas problemas que, de por sí, es incapaz de resolver.

Una regla general para salvar a la ONU de intervenir en guerras civiles difícilmente podría funcionar en la práctica. Con frecuencia se borra la diferencia que se supone debería existir entre guerra internacional y guerra civil; en realidad, la mayoría de los conflictos surgidos en el mundo después de 1945 han sido guerras civiles internacionalizadas. De todas maneras, tiene que haber presiones políticas sumamente severas por parte de la ONU para responder a las terribles catástrofes humanas que provocan las guerras civiles. Además, la ONU ha tenido cierto éxito al detener durante largos periodos algunos conflictos internos, como en el caso de El Salvador y Camboya.¹⁷

División del mundo en zonas

Algunos autores estadounidenses han intentado salvar a Estados Unidos de intervenir de manera excesiva en asuntos externos —incluidas las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz—, mediante una regla práctica radical que, entre otras cosas, considera la división del mundo en “zonas de paz” y “zonas de conflicto”. Así, las zonas de conflicto abarcan 85% del mundo, y es muy poco lo que puede hacerse al respecto.¹⁸ Este enfoque pesimista, que recuerda antiguas divisiones del mundo en “pueblos civilizados” y “pueblos bárbaros”, difícilmente constituye una descripción fiel de nuestro planeta, cuyos problemas no están claramente distribuidos por zonas. Como receta resulta demasiado rí-

¹⁷ Una visión equilibrada de las dificultades que implica intervenir en guerras civiles, puede encontrarse en James, *op. cit.*

¹⁸ Max Singer y Aaron Wildavsky, *The Real World Order: Zones of Peace, Zones of Turmoil*, Chatham, Nueva Jersey, Chatham House Publisher, 1993.

gida, pues no considera con suficiente justeza el poder que tiene la presión internacional para influir en una amplia variedad de situaciones. No obstante, este enfoque tiene sus puntos fuertes, entre los que se incluye el haber apelado a un instinto aislacionista durante las recientes y pasadas intervenciones estadounidenses en conflictos externos, lo que resulta comprensible dados los numerosos desengaños recibidos.

Conflictos postsoviéticos

La ONU enfrenta una serie de difíciles decisiones en torno a si debe inmiscuirse, y cómo, en los conflictos que actualmente aquejan a la antes Unión Soviética. Algunos de ellos son conflictos internos que durante mucho tiempo han afectado a nuevos estados, mientras que otros (como el que existe entre Armenia y Azerbaiján por la región de Nagorno-Karabakh) son más de carácter interestatal. No hay razón, aparte de la prudencia y el agotamiento, para que la ONU no intervenga en los conflictos postsoviéticos. De hecho, ha habido cierto nerviosismo dentro de la ONU y entre sus miembros líderes respecto a hacerlo. Muchas misiones de la ONU se han enviado a la ex Unión Soviética, pero ninguna operación de paz sería, a menos que se considere como tal la pequeña y casi irrelevante Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG, por sus siglas en inglés). Esta renuencia por parte de las potencias y de la ONU a emprender operaciones para el mantenimiento de la paz en la ex Unión Soviética plantea un problema delicado. Aquellos que apelan a un sistema para el mantenimiento de la paz, universal y consistente, deben considerar la comprensible fatiga que sienten las instituciones y los estados cuando se enfrentan con una intimidadora colección de conflictos como ésta. Sería necesario un enfoque regional del problema.

Para el gobierno ruso es muy claro que la comunidad internacional no va a lanzar una serie de operaciones de mantenimiento de la paz en la ex Unión Soviética. Más bien, Rusia está buscando cierto tipo de asociación internacional que pueda llevar al desarrollo de acciones "en las regiones externas cercanas". El 4 de febrero de 1994, el ministro de defensa ruso, Pavel Grachev, reiteró las anteriores demandas de un mandato de la ONU para enviar misiones de mantenimiento de la paz a las extintas repúblicas soviéticas. Según un artículo periodístico, Grachev declaró lo siguiente: "algunos países occidentales nos reprochan el haber enviado muy pocos elementos a Bosnia, pero ya destacamos más de 16 mil soldados para realizar misiones de mantenimiento

de la paz en la antes Unión Soviética. Hemos emprendido una importante tarea y merecemos un mandato de la ONU más fuerte para llevarla a cabo.¹⁹ Sobra decir que los gobiernos de muchas de las ex repúblicas soviéticas vieron en estas declaraciones la prueba de un siniestro intento por reconstruir el desmoronado imperio. Es seguro que cualquier tipo de intervención que se emprendiera tendría un carácter diferente de cualquiera de las formas conocidas de mantenimiento de la paz. Sin embargo, esto no es razón para rechazar la solicitud de ayuda por parte de Rusia; la comunidad internacional podría entablar un diálogo con ese país en torno a las circunstancias, las bases legales, la composición nacional y las funciones de futuras misiones rusas para el mantenimiento de la paz en la ex Unión Soviética.

La selectividad del Consejo de Seguridad de la ONU

Algunos elementos de selectividad son inherentes a las disposiciones de la Carta de la ONU para el Consejo de Seguridad: el sistema de veto permite prevenir acciones en contra de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; los poderes conferidos al Consejo de Seguridad dependen de que exista una amenaza a la paz, un rompimiento de la paz o actos de agresión; el Consejo de Seguridad actúa con considerable discrecionalidad; y se deja mucho espacio abierto a la elaboración de acuerdos regionales, al igual que a la autodefensa individual y colectiva.

Los acontecimientos, así como la creciente cautela por parte de muchos gobiernos respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz, han obligado al Consejo de Seguridad no sólo a ser más selectivo en los conflictos en los que interviene, sino también a desarrollar criterios de selectividad. El 3 de mayo de 1944, la presidencia del Consejo de Seguridad emitió un documento sobre el mantenimiento de la paz, el cual ha pasado un tanto inadvertido; en él se enlistan seis factores que deben tomarse en cuenta al considerarse el establecimiento de nuevas operaciones: la existencia de una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; el hecho de que los cuerpos regionales estén dispuestos a cooperar con las iniciativas para el mantenimiento de la paz; la existencia de un cese al fuego; un objetivo político claro que pueda verse reflejado en el mandato; un mandato

¹⁹ Nota de la agencia Reuter enviada desde Moscú y publicada en el *International Herald Tribune*, Londres, 5-6 de febrero de 1994, p. 4.

preciso; y razonables garantías de seguridad para el personal de la ONU.²⁰

La Directiva Presidencial de Decisión estadounidense, núm. 25

Dos días después, el 5 de mayo de 1994, se dio a conocer la largamente planeada Directiva Presidencial de Decisión, núm. 25 (PDD, por sus siglas en inglés), de la administración del presidente Clinton, la cual hace referencia a las "operaciones multilaterales de paz".²¹ El presidente Clinton ya había anunciado esta directiva en el discurso que presentó ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 27 de septiembre de 1993, en el cual advirtió sobre el peligro que significaba el que la ONU pretendiera abarcar más de lo que puede controlar, y planteó algunas condiciones para la participación de Estados Unidos en nuevas misiones de paz. En cierto sentido, esto refleja la desilusión que provocaron en el gobierno estadounidense, luego de los acontecimientos de Somalia, las operaciones para el mantenimiento de la paz de la ONU, y su percepción (correcta o incorrecta) de que muchos de los errores cometidos en Somalia podían achacarse a la ONU más que a Estados Unidos. Sin embargo, la directiva deja abierta la posibilidad de una mayor participación estadounidense en actividades destinadas al mantenimiento de la paz, que la mencionada por algunas de las primeras reseñas periodísticas.

El enfoque general de la PDD 25 considera las operaciones para el mantenimiento de la paz y otras actividades de la ONU como un recurso limitado. En ella se hace hincapié en que "la participación tanto de Estados Unidos como de la ONU en operaciones para el mantenimiento de la paz debe ser *selectiva* y más *efectiva*". Asimismo, el documento reconoce que ciertos problemas son esencialmente difíciles de enfrentar. Anthony Lake, consejero de Seguridad Nacional, dice en la introducción que "la realidad es que con frecuencia no podemos resolver los problemas de otros pueblos; no podemos edificar sus naciones por ellos".

²⁰ Declaración del presidente del Consejo de Seguridad, documento de la ONU, S/PRST/1994/22, 3 de mayo de 1994, que comenta el informe del secretario general, "Improving the Capacity of the United Nations for Peacekeeping"

²¹ *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, publicación 10161 del Departamento de Estado de Estados Unidos, Washington, D.C., mayo de 1994. Prácticamente éste es el texto del PDD 25, excepto por algunos apéndices que se excluyen.

El reporte añade que para que Estados Unidos apoye las “operaciones multilaterales de paz”, deben considerarse los siguientes factores: las posibilidades de promover los intereses estadounidenses y de la comunidad internacional; la existencia de una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; objetivos claros; los medios para llevar a cabo la misión; las consecuencias de no actuar; un criterio realista para poner fin a las operaciones; y, en el caso de una operación tradicional de mantenimiento de la paz, el consentimiento de las partes del conflicto y el cese al fuego. Estos criterios, aunque un poco más detallados y amplios, son similares a los que adoptó el Consejo de Seguridad de la ONU dos días antes.

El PDD 25 es susceptible de muchas críticas. En particular, la comprensible y característica ansiedad de Estados Unidos por calcular anticipadamente el resultado final de una operación, aunada a su también comprensible preocupación por las posibles bajas, de hecho puede alentar a los líderes locales a aferrarse a sus posturas, a sabiendas de que pueden durar más que una fuerza armada de mantenimiento de la paz. En este sentido, el contenido del reporte sigue la mezcla que resultó tan problemática en Somalia.²²

El ejercicio del juicio

El intento por establecer criterios generales para la intervención en conflictos sólo parcialmente está encaminado al desarrollo de políticas efectivas. No existe un sustituto para el juicio que se basa en el entendimiento de cada país y crisis en particular, y no en criterios abstractos. Aunque ésta es una limitación del PDD 25 y del documento del Consejo de Seguridad de 1994, no resta importancia al énfasis que ambos ponen en los problemas de selectividad.

En la era posterior a la guerra fría, el Consejo de Seguridad debe aplicar dos tipos de criterios discriminatorios:

A veces, puede haber buenas razones para decidir no enfrentar un problema, aun cuando éste sea grave o constituya una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Si no existe la voluntad suficiente para mantener el rumbo, si la ONU no tiene una idea clara de lo que pretende lograr, o no existen las bases locales que aseguren la implementación de una dis-

²² Para conocer una aguda crítica a las inconsistentes actitudes y políticas estadounidenses, véase Mats R. Berdal, “Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping”, en *Survival*, vol. 36, núm. 1, primavera de 1994, pp. 30-50.

posición oficial, sería mejor que la ONU se abstuviera de cargar con una responsabilidad que posiblemente tendría un resultado humillante para ella; y

Es necesario que las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz cuenten con un claro propósito estratégico general, y que se adapten a los requerimientos propios del país en cuestión. Sin embargo, la ONU no siempre está capacitada para pensar en términos estratégicos a largo plazo. Una de las razones de esto es inherente a los procesos de diplomacia multilateral en su conjunto. Resulta sumamente difícil lograr que todos los miembros del Consejo de Seguridad se pongan de acuerdo con los términos de las resoluciones referentes a crisis inmediatas, sin que se preocupen por los objetivos a largo plazo, los cuales, a fin de cuentas, siempre pueden esperar.

¿CUÁLES SON LOS TEMAS QUE ACTUALMENTE DEBEN CONSIDERARSE?

Se podría concluir de todo esto que la ONU debería limitar sus actividades a aquellas situaciones en las que pueda asirse al que se considera el enfoque clásico de mantenimiento de la paz. Existen ciertamente argumentos serios en contra de abandonar a la ligera los principios ya probados y comprobados. Sin embargo, si hubo o no alguna vez una época de oro para las operaciones de mantenimiento de la paz, de todos modos no parece adecuado regresar al viejo esquema. El enfoque ha cambiado no sólo porque las operaciones pasadas tuvieron fallas, sino también porque los retos que ahora se enfrentan son distintos. La necesidad de nuevos enfoques queda confirmada por el hecho de que varias operaciones no relacionadas con el mantenimiento de la paz, sobre todo en Liberia, se han topado con retos similares a los que enfrenta la ONU.

Pero estos nuevos enfoques serán redundantes si los encargados de tomar decisiones en la ONU adoptan una actitud mecánica y poco imaginativa al ponerlos en práctica. Existe una fuerte tendencia dentro de Naciones Unidas, y también en algunos círculos militares, a hablar de “diplomacia preventiva”, “despliegue preventivo”, “mantenimiento de la paz”, “establecimiento de la paz” y “resguardo de la paz”, como si estas técnicas conformaran un juego completo de herramientas que habrán de servir a la ONU para enfrentar prácticamente cualquier problema. No es así. Existen muchos problemas, de muchos tipos, que durante siglos han logrado burlar los esfuerzos desplegados por estadistas para resolverlos, y lo seguirán haciendo. Si van a aprovecharse las oportunidades actuales para emprender operaciones para el mantenimiento

de la paz, es necesario templar el entusiasmo con un sentido trágico de las cosas, una conciencia clara de la dificultad de los problemas a los que ahora se hace frente y un reconocimiento de que cada crisis es distinta. No existen respuestas únicas que puedan abarcar todos los casos.

A pesar de las dificultades actuales, las operaciones para el mantenimiento de la paz tienen aún algunas cualidades sólidas que no deben perderse en esta nueva era. En muchas partes del mundo, todavía constituyen una práctica aceptable en una forma en que una presencia netamente nacional o incluso una fuerza militar regional no podría serlo. Además, las iniciativas de la ONU para el mantenimiento de la paz tienen un récord impresionante en lo que se refiere a mantener los conflictos al margen de las pugnas regionales o de la rivalidad de las grandes potencias.

La ONU se ha visto forzada a afrontar los graves problemas que implica el mantenimiento de la paz en conflictos endémicos, y es seguro que tendrá serias dificultades para encontrar soluciones. El problema no radica únicamente en que la ONU carezca de un sistema satisfactorio de comando que sea capaz de tomar decisiones rápidas y de coordinar de manera efectiva los muy diferentes tipos de fuerzas y de contingentes nacionales que se despliegan. Existe una pequeña señal del surgimiento de una doctrina o práctica satisfactoria para las operaciones que posee un carácter esencialmente híbrido, pues incluye elementos tanto de las iniciativas para el mantenimiento de la paz como de las que buscan imponer y preservar la observancia de las leyes. La ONU está empantanada en una situación en la cual sus respuestas ante una crisis deben necesariamente entrar ya sea en la categoría de "observancia de las leyes" o la de "mantenimiento de la paz", cuando en realidad ninguna de ellas se adapta del todo a las características de la crisis en cuestión. También esto constituye un problema en el caso de las situaciones de emergencia humanitaria.

Cabe preguntarse si es correcto apropiarse del respetable término "mantenimiento de la paz" para aplicarlo a acciones que no parten de la base de un total consentimiento de las partes del conflicto, y en las que está implicado el uso extensivo de la fuerza. ¿No hay algo de orwelliano en éste y en otros términos, tales como "resguardo de la paz"? Se podría hacer un comentario sobre las acciones y discusiones recientes en torno al tema del mantenimiento de la paz, diciendo que *C'est magnifique, mais c'est la guerre*. No obstante, lo que ha sucedido representa, sin duda, un avance en el mantenimiento de la paz, ha guardado algunas de sus características y ha superado parte de sus debilidades. Sería

políticamente impráctico intentar dar a las operaciones militares multinacionales de la ONU un nuevo nombre.

Si tomamos en consideración la desconcertante gama de problemas que han tenido que enfrentarse, así como la incuestionable necesidad de recuperar la credibilidad perdida en algunas de las golpeadas operaciones de mantenimiento de la paz, no debe sorprendernos el hecho de que muchos hayan abogado por un mantenimiento de la paz "de mano dura", incluyendo una mayor confianza en las alianzas y en las fuerzas militares de grandes proporciones. Si bien los acontecimientos ciertamente están moviéndose en esa dirección, los problemas que el mantenimiento de la paz enfrenta son más numerosos y complejos que los que una formulación como ésta puede sugerir.

Si se desea adaptar con éxito las iniciativas para el mantenimiento de la paz a algunos de los difíciles problemas a los que se pide hacer frente, es necesario tomar en consideración los siguientes aspectos.

Criterios para la intervención en conflictos determinados

Conforme aumenta la desilusión respecto a la idea de un sistema universal para el mantenimiento de la paz, se han venido reconsiderando los criterios que los gobiernos nacionales y la ONU emplean para decidir si las fuerzas de paz son una respuesta apropiada ante determinados conflictos. Existen señales de que algunos estados comienzan a replegarse ante la idea de las obligaciones universales en la defensa de las normas internacionales, buscando resguardo en el concepto más familiar, y en ocasiones extremadamente limitado, de los intereses nacionales. Si bien esta reacción es inevitable, también es necesario tomar en cuenta otros criterios. El más importante es si, al considerar un conflicto determinado, la ONU tiene una ventaja comparativa real respecto a otros organismos, entre los que se incluyen estados y organizaciones regionales.

Manejo por parte de la Secretaría General y el Consejo de Seguridad

Los métodos que emplea la ONU para tomar decisiones en relación con las operaciones de paz y su manejo son singulares y cada vez con mayor frecuencia se les está sometiendo a escrutinio.²³ De hecho, mien-

²³ Véase el interesante trabajo de Mats R. Berdal, *Whither UN Peacekeeping?*, Adelphi Paper 281, Brassey's for the IIS, Londres, 1993. Véase también el análisis del papel de la

tras más discriminatoria sea la ONU en lo que respecta a sus intervenciones, más importante será que las decisiones de la organización sean vistas como el producto del trabajo de grupos cuya composición se considere legítima y sus procedimientos justos.

Es común escuchar que los defectos en el manejo actual de las fuerzas de mantenimiento de la paz se deben a la "burocracia de la ONU", pero esta acusación simplista con frecuencia no es acertada. En realidad, la "burocracia" es bastante pequeña y entre sus numerosos problemas se encuentra el estar obligada a seguir formas de procedimiento establecidas por la Asamblea General, y a respetar reglas y normas que tienen su origen en los intentos por asegurar una eficiencia financiera. Un ejemplo particularmente notorio de esto son los requisitos para participar en las licitaciones para adquirir los materiales que necesitan las fuerzas en las zonas de conflicto, los cuales ocasionan retrasos terribles.

Uno de los problemas centrales en el manejo de operaciones es que ningún individuo o país acepta la responsabilidad del desarrollo eficiente de una operación. Cuando las cosas salen mal, el sistema de la ONU provee una enorme gama de posibilidades para pasar la responsabilidad de unos a otros, no sólo dentro de la organización, sino, lo que es más importante, entre los estados miembros y la ONU. Hay muchas cosas que están mal en el sistema para el mantenimiento de la paz en este momento; tantas que puede empezar a verse el Consejo de Seguridad y la Secretaría de la ONU como organismos extremadamente falibles. Es inevitable que surja la pregunta de qué se puede hacer realmente para prevenir la recurrencia de errores y desastres. Sólo habrá un interés real en mejorar el manejo de las fuerzas de paz por parte de la ONU, si existe también confianza en los juicios de la organización. La respuesta de los gobiernos nacionales bien puede ser que los estados se vuelvan más, no menos, cautelosos respecto a sus aportaciones económicas y de fuerzas a las operaciones de paz de la ONU.

La relación entre la ONU y los comandos nacionales

El grado de control que tiene la ONU sobre las operaciones de mantenimiento de la paz es cada vez más incierto, especialmente en aquellos casos en los que las potencias aportan grandes contingentes. La expe-

Secretaría en el manejo del mantenimiento de la paz, en el informe del secretario general, "Improving the Capacity of the UN for Peacekeeping", pp. 8-12.

riencia con las operaciones de paz en varios países, particularmente en la antigua Yugoslavia y en Somalia, ha puesto en evidencia las problemáticas relaciones que existen entre la ONU y los comandos nacionales. Tanto los estados que envían fuerzas militares como sus comandantes en el campo de batalla, toman decisiones de manera independiente y no están dispuestos a someterse al comando de la ONU, sobre todo en lo que respecta a la seguridad de sus tropas o al uso de la fuerza aérea o de otros armamentos pesados. De hecho, podría plantearse la sencilla aseveración de que entre más grande sea el riesgo militar en una operación, mayor será el temor de los gobiernos a dejar el control de sus fuerzas en manos de la ONU.

En ciertos casos, el Consejo de Seguridad de la ONU puede tener poderosas razones para autorizar a un estado en particular a tomar el liderazgo en un país donde ya estén emplazadas fuerzas de paz de la ONU, pero esto ha estado mal apoyado y ha resultado ineficaz en ocasiones pasadas. Más o menos eso es lo que sucedió en Somalia en diciembre de 1992, y en Ruanda en junio de 1994 (cuando se permitió la intervención francesa). Un sistema de autorización como ése supone un reproche implícito a las organizaciones internacionales, aunque puede ser la única manera de abordar ciertos conflictos endémicos y errores de gobierno.

A pesar de las fallas obvias, como las cometidas por Estados Unidos en Somalia, a veces los estados pueden manejar mejor que la ONU las operaciones de paz a largo plazo. El papel de Siria en Líbano ha sido, en ciertos aspectos, más efectivo que el de la ONU y el de las fuerzas multinacionales de mantenimiento de la paz que también han operado ahí.

Inteligencia, comando y control

En operaciones difíciles y peligrosas, los oficiales naturalmente desean los mejores sistemas de inteligencia, comando y control. Necesitan decisiones rápidas y en las que puedan confiar. Inevitablemente, hoy los oficiales tienen la tendencia a recurrir a sus propios países. De este modo, una fuerza multinacional de paz puede tener diferentes contingentes que se muevan en direcciones distintas. Cualquier respuesta a este problema necesita ir mucho más allá que la acción emprendida en 1993 —la creación de “la Sala de Situación” en las oficinas centrales de la ONU en Nueva York, desde la cual se pretende dar seguimiento a todas las operaciones de paz que se lleven a cabo simultáneamente. Entre las acciones que se requieren está la designación, para cada una

de las operaciones, de un grupo directivo mejor equipado, con mayores recursos a su disposición. Existen buenas razones para establecer en las oficinas centrales de la ONU un grupo de tareas integrado para cada operación de paz.

El uso de la fuerza por las tropas de paz o en favor de ellas

En la actualidad, son intensas las presiones para que en los conflictos en los que se desarrollan operaciones de mantenimiento de la paz se recurra a la amenaza o uso de la fuerza con varios propósitos; entre ellos se incluyen la entrega de ayuda humanitaria, el castigo a quienes resulten culpables de atacar a personal de la ONU, prevenir atrocidades o agresiones flagrantes, crear zonas de exclusión militar y obligar a las partes a cumplir con los ceses al fuego acordados o con las disposiciones de paz. La presión para emprender acciones militares ha provocado varios problemas. Las tropas de la ONU pueden tener que elegir entre perder credibilidad o perder imparcialidad. Las tropas de la ONU corren el riesgo de ser vistas simplemente como una más de las partes beligerantes y pueden fácilmente convertirse en blanco de represalias. En muchas situaciones, tienen por necesidad que evitar el uso de la fuerza en grandes proporciones. Las fuerzas de la ONU pueden ser muy pequeñas, carecer de grandes armamentos, estar maniatadas por las órdenes que deben cumplir y los puntos de vista de sus gobiernos nacionales, y carecer de un apoyo político popular suficiente para comprometerse en operaciones ofensivas mayores. No resulta del todo sorprendente el hecho de que muchas fuerzas de mantenimiento de la paz busquen aplicar los viejos principios de operación: actuar con el consentimiento de las partes del conflicto, evitar el uso de la fuerza excepto en defensa propia, y mantener una actitud imparcial frente a los beligerantes. Hay pruebas de este modo de pensar en el ejército británico, incluso en el nuevo esbozo de su manual de campo para operaciones de mantenimiento de la paz.²⁴

Sin embargo, los costos de la inactividad militar pueden también ser muy altos. Como en la antigua Yugoslavia, las fuerzas de la ONU pueden estar formalmente definidas como fuerzas de protección, pero no tener la capacidad para proteger las comunidades sitiadas. Las fuerzas de la ONU pueden no ser capaces de prevenir o castigar las visibles y

²⁴ Army Field Manual, *Wider Peacekeeping*, cuarta versión, "Headquarters Doctrine and Training, Wiltshire", 1994, capítulos 2 y 4. Véase también Charles Dobbie, "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping", en *Survival*, vol. 36, núm 3, otoño de 1994, pp. 121-148.

continuas atrocidades. Incluso podría verse las fuerzas de paz como un ejército preocupado más por su propia seguridad que por la acción efectiva, o por las razones justas o injustas de los conflictos. La situación en Bosnia, hasta los acontecimientos de febrero de 1994, puso de manifiesto los severos problemas que acarrea el emprender una operación de mantenimiento de la paz donde no hay paz que se pueda mantener. La percepción que tenían los musulmanes bosnios de la ONU como un organismo ineficiente se agudizó con el embargo de armamento realizado por la organización en la antigua Yugoslavia, el cual los afectó gravemente. Los musulmanes argumentan que el embargo los privó de su derecho a la autodefensa en un momento en que la ONU era incapaz de brindar cualquier tipo de protección.

El Consejo de Seguridad de la ONU podría estar dispuesto a autorizar ciertos usos de la fuerza en operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en guerras civiles endémicas. El uso de la fuerza por parte de Estados Unidos en Somalia en 1993 y el empleo de la OTAN de su fuerza aérea en Bosnia en febrero de 1994 son ejemplos que ilustran una tendencia clara en esa dirección. Ahora bien, asegurar que cualquier uso de la fuerza se realiza bajo control y está encaminado a alcanzar objetivos factibles es algo sumamente difícil. Existe un riesgo seguro en que las fuerzas de la ONU se comporten como una guarnición colonial sitiada. Es muy difícil lograr que haya justicia y equilibrio en el uso de la fuerza dentro de un país, lo mismo que entre las distintas partes de un conflicto, y es igualmente difícil alcanzar cualquier cosa parecida a la justicia y el equilibrio cuando se decide en qué conflictos se autoriza el uso de la fuerza. Es seguro que en estos casos surjan acusaciones de "estándares dobles".

La cuestión de privilegiar las fuerzas de la ONU

A partir del peligro en que obviamente se encuentran las tropas de paz en muchos conflictos actuales, surge, o más bien resurge, una pregunta particularmente difícil de contestar: cuando las fuerzas de paz de la ONU participan en hostilidades, ¿deben considerarse (por lo menos en lo que respecta a las leyes sobre conflictos armados) simplemente como beligerantes, en la misma posición que las otras partes involucradas, o de alguna manera se encuentran en una posición superior?²⁵ En

²⁵ Estudios anteriores pueden consultarse en: Institute of International Law, "Conditions of Application of Humanitarian Rules of Armed Conflict to Hostilities in which

años recientes se ha regresado a la idea de que las fuerzas de la ONU tienen derecho a recibir asistencia y cooperación de las partes locales del conflicto, por lo menos cuando llevan a cabo tareas tales como la entrega de ayuda humanitaria. Actualmente, bajo los auspicios de la ONU se está negociando el esbozo de un convenio internacional que otorgue un estatus especial a los individuos que prestan sus servicios en operaciones para el mantenimiento o resguardo de la paz realizadas por mandato de las Naciones Unidas. Entre las preguntas que surgen de esta iniciativa están: ¿tal estatus es extensivo a otros trabajadores internacionales, por ejemplo a los de organizaciones humanitarias? ¿Aquellos que se oponen o amenazan a las fuerzas de la ONU se encuentran de alguna manera fuera de la ley? Si bien es natural que se quiera dar a las fuerzas de la ONU un estatus privilegiado respecto a las otras partes, existen peligros potenciales en cualquier doctrina o práctica de esta clase. El dar a las fuerzas de la ONU un estatus privilegiado podría llevar a un nuevo tipo de mentalidad colonialista; y podría también reducir las buenas intenciones de algunos beligerantes de acatar las leyes de guerra.

Las fuerzas de paz y de observación de la ONU están inevitablemente comprometidas en otros complejos asuntos relacionados con las leyes de guerra, o con lo que ahora se ha dado en llamar ley humanitaria internacional. Por ejemplo, los conflictos en la antigua Yugoslavia han obligado a la ONU a preguntarse cómo debe responder ante las violaciones masivas de las reglas de guerra más elementales por parte de los beligerantes. En vista de que ha surgido una respuesta clara, parece ser que la información sobre violaciones puede ser registrada y transmitida, al menos por algunos contingentes a sus propias autoridades nacionales. Pero los soldados de la ONU todavía no han arrestado y retenido para su posible juicio a sospechosos de crímenes de guerra. El Tribunal Criminal Internacional para la antigua Yugoslavia, establecido en La Haya en 1993-1994, bajo los auspicios de Naciones Unidas, no ha logrado transformar la limitada función que cumple la ONU. La matanza masiva de tutsis en Ruanda en 1994, de igual modo enfrentó a la ONU y a otros organismos con la pregunta de si es posible hacer algo, y de qué manera, para establecer normas internacionales y castigar las violaciones que se hagan de ellas.

United Nations Forces may be Engaged", Resolución de Zagreb de 1971, en *Documents on the Laws of War*, Adam Roberts y Richard Guelff (eds.), segunda ed., Oxford, Oxford University Press, 1989, pp. 371-375.

Aparte de estos temas relacionados con las leyes internacionales, la expansión de las actividades de la ONU para el mantenimiento de la paz ha puesto en evidencia una amplia gama de problemas éticos y disciplinarios. Existen reportes sobre personal de la ONU implicado en la venta ilícita de combustible diesel, en prostitución infantil y en contrabandos ilegales. Dichas prácticas señalan la necesidad de contar con un código de disciplina más uniforme y estricto, al igual que con un mejor entrenamiento.

El reto que representan las organizaciones de derechos humanos

Las operaciones de paz de la ONU se han convertido en el blanco de estridentes ataques por parte de organizaciones no gubernamentales comprometidas con los derechos humanos.²⁶ En particular, se acusa a la ONU de no haber establecido las medidas necesarias para la protección de los derechos humanos en el curso de las operaciones de mantenimiento de la paz. Algunas de estas críticas son convincentes, pero otras parecen desprenderse de una falta de conciencia respecto a las difíciles circunstancias sociales, políticas y militares a las que se enfrenta la ONU en sus intentos por mantener la paz. Cualquier operación para el mantenimiento de la paz fundamentada en el consentimiento de las partes requiere la cooperación de entidades políticas y beligerantes, cuyo respeto por los derechos humanos puede ser limitado; por otro lado, mientras más enérgica sea una operación de paz hay mayores posibilidades de que se incurra en violaciones a los derechos humanos e incluso, como en Somalia, de que ocasione la muerte de civiles.

Un problema relacionado con lo anterior es la aguda crítica a las fuerzas de paz de la ONU por parte de trabajadores que prestan ayuda humanitaria en las zonas de conflicto, especialmente en Somalia y Bosnia. Éstos se quejan con frecuencia de que se les coloca en una posición subordinada, de modo que las urgentes necesidades de asistencia humanitaria tienen que esperar hasta que un comandante militar de la ONU dé permiso para el paso de los convoyes de ayuda. Esto demuestra que la relación entre las acciones humanitarias y las de mantenimiento de la paz, además de ser difícil, no se planea correctamente.

²⁶ Véase especialmente *The Lost Agenda: Human Rights and UN Field Operations*, Amnistía Internacional, Londres, enero de 1994.

El cambio en el significado de imparcialidad

En las iniciativas de la ONU para el mantenimiento de la paz, ya no se interpreta la imparcialidad, en todos los casos, como imparcialidad hacia las partes de un conflicto. En ciertas situaciones, la ONU tiene que, o quizás debería, ser más severa con una de las partes que con la otra o prestar más ayuda a una que a la otra. Desde 1988, en varias ocasiones se han impuesto sanciones económicas a un Estado o a un grupo en particular. También se han hecho algunos embargos de armas. No obstante, existen ciertos elementos importantes en la noción de imparcialidad que no deberían perderse, entre los que se encuentra la idea de que la ONU representa un conjunto de intereses, valores y objetivos diferentes en algunos aspectos de los de cualquier grupo beligerante. En algunas operaciones de paz, "imparcialidad" ha venido a significar ya no imparcialidad hacia las partes beligerantes, sino imparcialidad para poner en práctica las decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU.

La cuestión de las fuerzas armadas permanentes

Sir Brian Urquhart ha sugerido la idea de una fuerza permanente de la ONU, formada por profesionales reclutados voluntariamente.²⁷ La posibilidad de contar con este tipo de fuerzas también se ha discutido sobre otras bases —por ejemplo, a partir del, hasta ahora moribundo, artículo 43 de la Carta de la ONU. Tales propuestas no se limitan únicamente al mantenimiento de la paz. Una fuerza permanente, basada en una u otra de estas líneas, tendría el mérito de brindar al secretario general o al Consejo de Seguridad de la ONU la capacidad de una respuesta militar rápida en ciertas crisis; por ejemplo, ayudar a un Estado amenazado por un ataque externo. Sin embargo, la propuesta de establecer una fuerza permanente conlleva ciertos problemas, y tiene poca relevancia en el caso de algunos de los principales retos que enfrenta la ONU. La sola variedad de tareas que emprende la ONU, hace que sea poco probable que una fuerza permanente esté prepara-

²⁷ Véase Brian Urquhart, "For a UN Volunteer Military Force", *New York Review of Books*, 10 de junio de 1993, pp. 3-4, y los comentarios que aparecen en números posteriores. Parece que Boutros-Ghali ahora acepta que los dispositivos de reserva son lo mejor a lo que puede aspirar de manera realista. Véase "Dispositivos de reserva para operaciones de mantenimiento de la paz: Informe de la Secretaría General", documento de la ONU, S/1994/777, 30 de junio de 1994.

da para todos los desafíos que se le presenten. Somalia y Bosnia han puesto en duda la capacidad incluso de fuerzas muy grandes y profesionales para llevar a cabo tareas difíciles; en estos casos, los principales puntos de discusión son más bien el hecho mismo de intervenir en el conflicto, los mandatos específicos en que están apoyadas las fuerzas de la ONU, y los procedimientos de toma de decisiones bajo los cuales operan. Además, la propuesta de una fuerza formada por voluntarios se ha topado con el conocido problema de los gobiernos que se resisten a aportar a la ONU una fuerza militar independiente y a financiarla.

Intervención en la administración y mandato de un territorio

Incluso en países en los que la ONU ha intervenido con operaciones para el mantenimiento de la paz a partir del colapso general del gobierno en cuestión, la organización y sus líderes se han rehusado a tomar la responsabilidad del gobierno. Por lo común, la participación de la ONU en el gobierno ha estado limitada a labores de asistencia administrativa, entrenamiento, ayuda para celebrar o monitorear elecciones y, en general, de asesoría. En algunos países donde el gobierno apenas existe, o ha fracasado en sus obligaciones, dichas funciones pueden resultar inadecuadas, por lo que el hecho de ejercer en ellos una administración más directa, siempre y cuando sea temporal, debe considerarse. La dificultad principal radica en que el registro histórico de varias formas de mandato, administración fiduciaria y administración internacional se ha mezclado. Sin embargo, en la diplomacia internacional siguen apareciendo propuestas de soluciones de este tipo, y el concepto ciertamente merece que se le reconsidere en la actualidad.²⁸ La ONU y sus principales miembros han dado pocas muestras de estar dispuestos a aceptar la responsabilidad de cualquier tipo de administración fiduciaria en lugares donde se ha fracturado el orden. Excepto en los casos de hegemonía regional, la ambición de dominio está fuera de moda. Ningún país está ansioso por asumir "el papel del hombre blanco". En algunas circunstancias, puede haber buenas razones para establecer una administración temporal impuesta externamente, por lo menos cuando tal propuesta cuenta con el

²⁸ Véase Gerald B. Helman y Steben R. Ratner, "Saving Failed States", en *Foreign Policy*, núm. 89, invierno 1992-1993, pp. 3-20; y Peter Lyon, "The Rise and Fall and Possible Revival of International Trusteeship", en *Journal of Commonwealth and Comparative Politics*, núm. 31, marzo de 1993, pp. 96-110.

apoyo efectivo de todas las partes que intervienen en el conflicto. La falta de una función administrativa puede hacer que las opciones con que cuentan las fuerzas de la ONU se vean reducidas básicamente a las militares.

Idioma

Con frecuencia, dos tipos de problemas relacionados con el idioma obstaculizan las labores de las fuerzas de la ONU. Primero, contingentes distintos dentro de una misma fuerza pueden tener grandes dificultades para comunicarse unos con otros (en Bosnia se han presentado casos a los que se ha dado mucha difusión en la prensa). Segundo, los contingentes pueden no ser capaces de comunicarse de manera efectiva con la población local; esto resulta particularmente problemático cuando es necesario realizar labores de inteligencia, administración o de mantenimiento del orden.

Entrenamiento

La calidad de las tropas que conforman las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU ha sido, y es, por demás desigual. Independientemente de la urgente necesidad que la ONU tiene de esas tropas, es indispensable que las fuerzas cumplan con estándares básicos más altos antes de ser enviadas a una operación de paz. Algunos estados y sus fuerzas armadas ya están empezando a considerar este asunto.

Finanzas

A la puesta en marcha de las operaciones de la ONU para el mantenimiento de la paz se le ha dado el atinado nombre de *bungee jump*** financiero.²⁹ El mantenimiento de la paz se encuentra en un estado permanente de crisis financiera. Para el 31 de diciembre de 1993, los

** *Bungee jump* o *bungi jumping* es el nombre que se da a una especie de nuevo deporte que consiste en saltar desde lugares muy altos con los pies atados a un largo tensor elástico que impide que el cuerpo llegue hasta el suelo. N. de la t.

²⁹ Dick Thornburgh, subsecretario general de Administración y Manejo, "Report to the Secretary General of the United Nations", 1, marzo de 1993, p. 18. Este reporte fue escrito, a solicitud del presidente Bush, al finalizar el período de un año de la asignación de Thornburgh ante Naciones Unidas, con el propósito de valorar y evaluar la operación de la ONU desde un punto de vista "externo".

estados miembros debían a este programa más de mil millones de dólares; los principales deudores eran la Federación Rusa (484 millones) y Estados Unidos (193 millones). Varias de las principales potencias están molestas con el sistema que sigue la ONU para repartir los costos de las operaciones de paz entre sus estados miembros. Durante mucho tiempo, se ha esperado de Estados Unidos que cargue con más de 30% de los costos de las operaciones de mantenimiento de la paz, mientras que este país desea reducir el monto a 25%. Rusia, por otro lado, igualmente está preocupada por el actual sistema, en parte porque en estos momentos también tiene que mantener el orden en los turbulentos territorios que se encuentran a su alrededor. En contraste, más de 150 estados deben aportar a las operaciones de paz ya sea una décima o una quinta parte de sus cuotas regulares a la ONU; esta situación requiere de ciertas modificaciones. Otro problema más radica en que las cuotas para cada operación de paz se cobran de manera independiente, de modo que cada Estado miembro recibe una gran cantidad de cuentas en un año, algunas de ellas destinadas a operaciones con las que puede sentirse poco comprometido. La cuestión de las asignaciones y el pago efectivo de las cuotas para el mantenimiento de la paz es algo que debe tratarse en la Asamblea General de la ONU de 1994. También deberá considerarse la propuesta de Boutros-Ghali de aumentar el límite autorizado para el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, de 150 a 800 millones de dólares. Cualquiera que sea el resultado, parece que la crisis financiera actual seguirá siendo un fuerte impedimento para la expansión de las operaciones de paz de la ONU. También parece que continuará la incertidumbre respecto a los pagos, lo cual está provocando ya la renuencia de muchos estados a aportar fuerzas militares.

CONCLUSIÓN

Los problemas que enfrentan actualmente las iniciativas de mantenimiento de la paz confirman que todavía tardará en establecerse un sistema global uniforme y general que las sustente. Las prácticas del mantenimiento de la paz son desiguales, *ad hoc*, dependientes de los intereses de las grandes potencias, y resultan más apropiadas en algunas situaciones que en otras. Es un hecho que la necesidad de ser selectivos es algo que debería reconocerse de manera más abierta si se quiere mantener la capacidad para comprometerse en acciones militares colectivas bajo los auspicios de la ONU. Es de vital importancia que

los logros, la reputación y las posibilidades futuras de las operaciones de paz no se vean socavados por su aplicación en demasiados conflictos y por un enfoque erróneo de algunas de las difíciles cuestiones que enfrenta actualmente la ONU.

Traducción: LAURA SOSA P.