

AMÉRICA LATINA: OPERACIONES DE PAZ Y ACCIONES MILITARES INTERNACIONALES DE LAS FUERZAS ARMADAS

RAÚL BENÍTEZ

EN LA ACTUALIDAD, SE HA ABIERTO UN INTENSO debate sobre la seguridad internacional y el rol de los países del Tercer Mundo en las operaciones de paz auspiciadas por la ONU. Este artículo se ocupa de los países latinoamericanos como sujetos de fórmulas de mediación, paz y observación de procesos electorales; y, en segundo término, del rol activo de un amplio grupo de países de la región en operaciones de paz en distintas partes del mundo, básicamente desde inicios de los años noventa del siglo XX. Aquí aparece un hecho novedoso: la estrecha relación entre la política exterior y el despliegue de esas misiones externas de las fuerzas armadas. Igualmente, la creciente participación de los ejércitos latinoamericanos en operaciones de paz de la ONU, en sus distintas modalidades, ha dado lugar a un debate sobre una nueva división internacional del trabajo en materia de seguridad, donde los países del llamado Tercer Mundo crecientemente son los principales contribuyentes de dichas operaciones. En este trabajo se analiza la historia de América Latina con el objeto de tener presente las fórmulas de mediación y participación militar, así como las más importantes misiones de paz en las que han participado los países de la zona. Se concluye con un análisis de la misión de la ONU en Haití y su efecto en el reordenamiento de los equilibrios geopolíticos en el área, por el rol protagónico que en aquélla han tenido Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y otros países.

HISTORIA DE LAS MEDIACIONES POLÍTICAS EN AMÉRICA LATINA PARA LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

En el siglo XIX la definición de las fronteras y la construcción de los estados-nación se dirimió mediante guerras. Desde la promulgación de la in-

dependencia de Centroamérica de México en 1823, la posterior guerra que concluyó con la fundación de cinco países en esa región entre 1828 y 1838, la guerra México-Estados Unidos, la división de la Gran Colombia, la guerra de la Triple Alianza (Brasil, Uruguay y Argentina) contra Paraguay, la guerra del Pacífico de Chile contra Perú y Bolivia, y los constantes conflictos civiles en Colombia no hubo mediaciones exitosas para detener las conflagraciones entre países y tampoco para evitar conflictos internos y guerras civiles.

En el siglo XX, en la segunda década, México vivió el más cruento de los conflictos civiles de todo el hemisferio. En la Revolución mexicana, en su fase armada entre 1911 y 1917, murió un millón de personas, de una población en ese entonces de diez millones de habitantes. Ante este conflicto se intentó implementar la primera fórmula de mediación multinacional. Se creó el grupo ABC (Argentina, Brasil y Chile) para evitar que se generalizara la guerra civil. En un inicio el grupo ABC pretendió que en las negociaciones estuvieran representados tanto el gobierno de Huerta como los constitucionalistas, y solicitó a ambos bandos el cese del fuego, mismo que fue rechazado por Carranza, razón por la cual los constitucionalistas quedaron excluidos casi hasta el final del esfuerzo mediador. El argumento de los revolucionarios era que los mediadores no podían intervenir en el desenlace de los acontecimientos militares internos. El gobierno de Estados Unidos aceptó la mediación del grupo ABC, que se inició el 20 de mayo y culminó el 21 de junio de 1914 sin buen éxito. Entre las causas de este fracaso estuvo el rechazo de los constitucionalistas, que sostenían que así sólo se prolongaba el final del gobierno de Huerta, por lo que continuaron con sus campañas militares.¹

Otro conflicto que requirió de una mediación internacional fue la guerra del Chaco entre Paraguay y Bolivia. Los dos países habían perdido dos guerras y gran cantidad de territorio en el siglo XIX: Bolivia, su salida al mar en la guerra del Pacífico, y Paraguay, en la guerra con la Triple Alianza, por lo que ambos deseaban la despoblada región del Chaco Boreal para reafirmar su nacionalidad. En esta guerra Chile alentaba a Bolivia y Argentina a Paraguay. La guerra estalló en 1932 y duró tres años. En esos tres años las acciones bélicas favorecieron a Paraguay, que ganó 50 mil kilómetros de territorio. Entre 1935 y 1939 se configuró una Comisión Militar Neutral, integrada por representantes de Argentina, Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Estados Unidos, para verificar la separación de fuerzas y

¹ Para una descripción detallada de la mediación de Argentina, Brasil y Chile, véase Cristián Guerrero Yoacham, *Las conferencias del Niagara Falls. La mediación de Argentina, Brasil y Chile en el conflicto entre Estados Unidos y México en 1914*, Santiago, Editorial Andrés Bello, 1966.

el cumplimiento de los acuerdos de cese del fuego, que beneficiaron al Paraguay.² En esta guerra se implementaron por vez primera en América Latina fórmulas de mediación y verificación que después se convertirían en modalidades de la ONU.

Sin duda la Segunda Guerra Mundial y la forma como se configuraron las alianzas entre las partes en conflicto asignaron un rol más activo a las naciones latinoamericanas, comparado con el papel marginal que tuvieron en la Primera Guerra. Brasil y México contribuyeron de forma significativa en el esfuerzo de los aliados, principalmente de Estados Unidos, y ahí las fuerzas armadas iniciaron procesos de profesionalización vinculados a mecanismos de cooperación internacional. Brasil contribuyó con gran cantidad de tropas a la ocupación de Italia desde 1943, y México colaboró con su fuerza aérea en Filipinas en 1945, además de permitir en su territorio el establecimiento de bases aéreas que sirvieron de apoyo a vuelos entre California y Panamá, así como para evitar ataques submarinos japoneses a California.³ Por esta razón, en 1945 Brasil y México fueron parte importante en la conferencia fundacional de la ONU en San Francisco. Inmediatamente después de concluida la guerra, México participó con observadores militares en dos misiones de la ONU,⁴ y otros países como Brasil, Chile, Argentina y Honduras iniciaron una sostenida participación en misiones de paz. Por ejemplo, Chile envió numerosos contingentes desde 1949,⁵ y ha intervenido en las misiones de paz y mediación configuradas en el seno de la OEA, principalmente la que intercedió para el cese del fuego en la guerra entre Honduras y El Salvador en 1969, y en la misión de verificación en Nicaragua en 1990.⁶

La presencia de Brasil en misiones de la ONU data de 1957. Desde su primera asistencia, en la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), en Medio Oriente, ha participado en 25 misiones de paz. Hasta

² Hubert Herring, *Evolución histórica de América Latina*, tomo II, Buenos Aires, EUDEBA, 1972, pp. 986-989.

³ Stetson Conn, Rose Engelman y Byron Fairchild, *United States Army in World War II. The Western Hemisphere. Guarding the United States and Its Outposts*, Washington, Office of the Chief of Military History, U.S. Army, 1964.

⁴ Entre 1947 y 1951, México envió observadores militares a la Comisión de Investigación de la ONU en los Balcanes (UNSCOB), así como al Grupo de Observadores Militares de la ONU en Cachemira, en 1949. Igualmente fueron enviados observadores al canal de Suez en 1956 y al Congo Belga en 1960.

⁵ A la frontera entre India y Pakistán, a la misión UNMGIP, en 1949; a Libano, a la misión GONGUL, en 1958; A Palestina, a la misión UNTSO, desde 1967; a la frontera entre India y Pakistán, a la misión UNMOGIP, en 1965-1966. Destaca que Chile no haya participado en misiones de paz durante el periodo de gobierno de Augusto Pinochet (1973-1990).

⁶ Véase <http://www.cecopac.cl>.

inicios de 1990, Brasil sólo participó militarmente, y a partir de ese mismo año agregó observadores electorales.⁷ Colombia, por su parte, fue el país latinoamericano más activo en la Guerra de Corea de 1949 a 1952. También Honduras ha tenido una presencia sostenida en operaciones de paz de la ONU, desde su participación con observadores en la del Sahara. En el caso de Argentina, su actuación se remonta a 1958; sin embargo, su presencia decisiva se da a partir de 1991,⁸ luego de haber colaborado con fuerzas navales en el Golfo Pérsico en 1990.

La otra vertiente de la relación operaciones de paz-América Latina son las veces que han sido necesarias las mediaciones internacionales, o la combinación de mediación política y acción militar multinacional –ya sea bajo el amparo de la ONU, de la OEA o de ambas organizaciones, o bajo otra cobertura–, en países latinoamericanos para solucionar conflictos interestatales o intraestatales.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la inestabilidad política de muchos países, sumada a la permanencia de gran cantidad de conflictos limítrofes, llevó a intentos de operaciones militares consideradas como actos de “intervención”. En muchos de ellos Estados Unidos fue elemento activo, y en estos casos la invocación o acompañamiento de organismos internacionales se dio para otorgar legitimidad a dichas acciones. Por esta razón, la OEA fue un organismo que muchos analistas consideraban “un instrumento” de la política exterior de Estados Unidos. Ello se dio a partir del derrocamiento del gobierno constitucional guatemalteco en 1954; los múltiples intentos por derrocar al gobierno cubano desde 1961; la ocupación de República Dominicana en 1965, donde se creó por vez primera una fuerza interamericana de paz, encabezada por la OEA, siendo Brasil el que dirigió la misión militar; la intermediación para lograr el cese del fuego entre Honduras y El Salvador en la llamada “guerra de las 100 horas” o “guerra del fútbol” en 1969; las negociaciones acerca del Canal de Panamá entre los gobiernos de Estados Unidos y Panamá a inicios de la década de los sesenta;⁹ y los intentos por mediar e implementar una fuerza militar multinacional en Nicaragua en 1979.¹⁰ Después, de forma también infruc-

⁷ Valerie de Campos Mello, “Paz e segurança na ONU: a visão do Brasil”, en Clóvis Briga-gão y Domicio Proença (orgs.), *Brasil e o mundo: novas visões*, Río de Janeiro, Francisco Alves, 2002, pp. 174-175.

⁸ Véase <http://www.caecopaz.mil.ar>.

⁹ William Jorden, *La odisea de Panamá*, 2 vols., Buenos Aires, Fraterna, 1985. Jorden fue uno de los principales negociadores estadounidenses de los tratados del canal de Panamá.

¹⁰ En este caso, el gobierno de México impidió en la OEA la configuración de una fuerza militar de ocupación en el mes de mayo de 1979; la crisis desembocó en el triunfo militar, el 19 de julio, del Frente Sandinista de Liberación Nacional sobre el gobierno de Anastasio Somoza.

tuosa, la OEA intentó mediar entre Argentina y Gran Bretaña, debido a que algunos países invocaron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, entre marzo y junio de 1982, con motivo de la Guerra de las Malvinas. Este último caso provocó una crisis de la OEA en el continente, por lo que gradualmente se procedió, ante el conflicto centroamericano, a configurar fórmulas originales de mediación fuera de los organismos internacionales.¹¹ Igualmente, acciones militares unilaterales, como la invasión de Estados Unidos a Panamá en diciembre de 1989, mostraron la parálisis de la OEA y la ONU en circunstancias donde una superpotencia —en este caso Estados Unidos— está involucrada.¹² En Centroamérica, sólo los esfuerzos de la ONU, realizados desde 1990, encontraron soluciones a los conflictos. La presencia de la Organización se inicia a la par en Nicaragua y El Salvador. La primera misión que se instala es ONUVEN, en 1989, para verificar el proceso electoral nicaragüense, seguida de ONUCA,¹³ y del impulso a favor de las conversaciones de paz de El Salvador, iniciadas en abril de 1990.¹⁴ Estas últimas crearon las condiciones que permitirían, un año después, el despliegue de ONUSAL en El Salvador.

En los años ochenta, otros dos casos fueron muy significativos para América Latina: la mediación del Vaticano para solucionar el grave conflicto entre Argentina y Chile en 1978, cuando el enviado del papa Juan Pablo II logró impedir el estallido de la guerra a fines de 1978,¹⁵ y la presencia militar de Cuba en África, principalmente en Angola, de 1974 a 1988.¹⁶

¹¹ Los dos intentos de mediación extrainstitucional ante la crisis de Centroamérica fueron la creación del Grupo de Contadora, integrado por México, Venezuela, Colombia y Panamá, entre 1983 y 1986, y el proceso de paz de Esquipulas, que tuvo vigencia entre 1987 y 1989, conformado por los cinco gobiernos centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Honduras.

¹² US Department of State, "Panama: A Just Cause", *Current Policy*, núm. 1240, 1990, Washington.

¹³ Véase ONU, *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, Nueva York, Naciones Unidas, 1990, p. 392.

¹⁴ La mediación de la ONU se inició formalmente el 4 de abril de 1990. Véase ONU, *Las Naciones Unidas y El Salvador, 1990-1995*, Nueva York, Naciones Unidas, 1995, p. 72.

¹⁵ Antonio Cavalla, *El conflicto del Beagle*, México, Casa de Chile en México, 1979, p. 36.

¹⁶ Oficialmente participaron alrededor de 300 mil cubanos en Angola entre 1974 y 1988, de los cuales murieron cerca de 2 300. La presencia de Cuba en Angola fue acordada bilateralmente entre el gobierno de ese país y el cubano, con el respaldo financiero de la Unión Soviética. La ONU intervino al final para lograr un acuerdo de paz entre el gobierno de Angola y la organización rebelde UNITA. En el acuerdo se consideró el retiro de los cubanos. Véase *La Jornada*, 24 de mayo de 1991, México. Véase también Carmelo Mesa-Lago y June S. Belkin (eds.), *Cuba in Africa*, Pittsburg, University of Pittsburg Press, 1982. La presencia de Cuba en Angola pone a las fuerzas armadas como el principal actor político en la isla, como factor de "estabilización". Esta hipótesis es desarrollada por Hai Klepak en "A Look at Cuba's Military

REINSERCIÓN DE AMÉRICA LATINA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL.
PROCESOS DE DEMOCRATIZACIÓN Y PACIFICACIÓN

Durante la Guerra Fría, América Latina fue una zona militarmente en tensión, donde conflictos tanto interestatales como intraestatales (guerras civiles o graves crisis de gobernabilidad) provocaban que organizaciones como la ONU y en menor medida la OEA, así como diversos gobiernos, principalmente superpotencias, buscaran influir y dar con fórmulas de mediación o, por el contrario, emplearan la acción militar directa o modalidades de asistencia militar. En muchos países se establecieron gobiernos militares, en los años cincuenta y sesenta, que no gozaban de prestigio internacional, por lo que su participación en operaciones de paz bajo la bandera de la ONU fue marginal. Incluso hubo algunos que cesaron por completo su acción militar internacional, como Chile y Argentina, y otros que tuvieron poca presencia, como Brasil y Honduras. Los militares tenían concentrada su agenda en misiones internas, en la mayoría de los casos de represión y de sustitución de cuerpos policíacos, por lo que salir al exterior no les era viable. México en este contexto fue un caso de excepción, pues no tuvo gobiernos militares, pero sus fuerzas armadas siempre estuvieron en misiones extrainstitucionales, así que su intervención en operaciones de paz de la ONU en los años cuarenta y cincuenta fue suspendida. Posteriormente, en los noventa, se invocan los principios de política exterior para negar la salida de tropas a dichas misiones.

Como ya se mencionó, el país más activo en política militar internacional durante la Guerra Fría fue Cuba; sin embargo, sus tropas no participaron en misiones de la ONU, sino que hay que ubicarlas en esfuerzos “internacionalistas”, en guerras de “liberación nacional” o “antiimperialistas”, como fueron los casos de la guerra de Angola o de la instalación de su misión militar en Nicaragua de 1979 a 1990. Cuba actuó en armonía con la geopolítica de la Unión Soviética y, al derrumbarse esta última, reestructuró toda su doctrina militar, regresó sus tropas a su territorio y no participó en misiones de paz de la ONU.¹⁷

En muchos países que transitaron a la democracia en América del Sur, los jóvenes gobiernos civiles emplearon sus fuerzas armadas en el exterior, bajo la bandera de la ONU, como mecanismo de compensación política: les

Today”, conferencia impartida en la National Defense University, Washington, D.C., 30 de marzo de 2004.

¹⁷ La ONU ingresa en Angola cuando es notable la incapacidad de la Unión Soviética para conducir los asuntos mundiales. Véase Ivonne Lodlco, “A Peace that Fell Apart: The United Nations and the War in Angola”, en William Durch (ed.), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s*, Nueva York, St. Martin Press, 1996, p. 108.

asignaba nuevas misiones, se profesionalizaban e interactuaban con ejércitos de otras partes del mundo, y todo ello fue muy positivo para recomponer las relaciones entre civiles y militares. En Chile, Argentina y Uruguay este proceso político-militar ha sido calificado de muy exitoso.¹⁸ Ello se debe también a que la presencia de los países en operaciones de paz cambia de modalidad tras el fin de la Guerra Fría. Se pasa de mediar en conflictos interestatales y fronterizos, donde el componente militar es el primordial, a mediar en conflictos internos en los que la separación de fuerzas se da entre combatientes irregulares o mezcla de ejércitos regulares e irregulares (como en la ex Yugoslavia), y donde la operación de paz involucra a amplios contingentes de fuerzas policíacas, o a fuerzas armadas con experiencia en acciones semipolicíacas, como son muchas del Tercer Mundo. La “policialización” de las misiones de paz arranca en El Salvador y Bosnia.¹⁹

En la mayoría de los casos las misiones de paz de la ONU se vuelven cívico-militares, y aparece el concepto de *peace building*, acompañando al clásico *peace keeping* –propio de la Guerra Fría. *Peace building* significa reconstruir instituciones civiles, políticas y policíacas en un país, y no es sólo con fuerzas militares como se obtiene el éxito de las misiones de paz.²⁰ Lo anterior se articula también a la aparición de nuevos conceptos en la literatura sobre seguridad internacional en los años noventa, donde las misiones de paz se aplican a estados “fracasados”, “disfuncionales” o “enemigos” del orden internacional, gobernados por líderes irresponsables, racistas, que provocan genocidios y que representan graves amenazas a la seguridad internacional. Esto da pie a la aparición de estados fallidos y a crisis humanas, y a que se apele a la responsabilidad de la comunidad y los organismos internacionales para proteger a la población civil e implementar las misiones de paz con contenido humanitario.²¹ Y ello se puede dar,

¹⁸ Esto se analiza con detenimiento en Arturo Sotomayor, *The Peace Soldier from the South: From Precolonialism to Peacekeeping*, tesis doctoral, Columbia University, 2004, Nueva York.

¹⁹ Para teoría de la “policialización” de las misiones de paz, véase Robert Oakley, Michael J. Dziedzic y Eliot M. Goldberg (eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, Washington, D.C., National Defense University Press, 1998. Especialmente, de Harry Broer y Michael Emery, “Civilian Police in UN Peace Keeping Operations”, pp. 365-398. Para el caso de la creación de la Policía Nacional Civil en El Salvador y su rol en el cumplimiento de los acuerdos de paz, véase Gino Costa *La Policía Nacional Civil de El Salvador*, San Salvador, UCA Editores, 1999.

²⁰ Esto es “oficializado”, después del éxito de la misión de paz de El Salvador y el inicio de la implementación de la misión UNPROFOR en Bosnia, en Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, Nueva York, Naciones Unidas, 1995.

²¹ En los años noventa apareció el concepto de “seguridad humana” en la literatura del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Uno de los gobiernos impulsores de este concepto fue el de Canadá. De ahí se deriva la posibilidad de emprender “intervenciones humanitarias”. Véase el documento *The Responsibility to Protect. Report of the*

según esta nueva tipología del conflicto, con o sin el consentimiento de las partes.²²

La misión de paz más importante después de la Guerra Fría ha sido UNPROFOR, en la ex Yugoslavia. Entre 1992 y 1995, esta misión costó 4 600 millones de dólares, y en ella se desplegaron tropas en Croacia, Bosnia-Herzegovina, la República Federativa de Yugoslavia y Macedonia. Participaron 38 599 militares, 803 policías, 2 017 funcionarios internacionales civiles y 2 615 empleados locales. Aquí, el país latinoamericano que intervino más activamente fue Argentina.²³

El incremento de misiones de paz, debido al desajuste causado por la desmembración de la Unión Soviética a inicios de los noventa, fue impresionante. Aumentaron los efectivos militares, los policíacos –casi de cero– y el presupuesto. Igualmente, como se observa en el anexo estadístico, cuadro 2, con la excepción de China, país que acrecienta su participación, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU muestran una tendencia a responsabilizar a los países del Tercer Mundo de las misiones de paz. En 1993 Francia era el país que más contribuía con tropas a dichas misiones, con aproximadamente 6 000 miembros, y luego Gran Bretaña, con 3 700. Para junio de 2005, disminuyen aproximadamente 10% respecto de sus anteriores intervenciones, con 590 efectivos en el caso de Francia y 411 en el de Gran Bretaña. Este rol, en parte, ha sido asumido por algunos países latinoamericanos. En América Latina, el país que primero lo hizo, con una notable presencia de tropas, fue Uruguay: fue el principal contribuyente de la misión de paz MONUC, en la República Democrática del Congo. En 2003 tenía allí 1 642 elementos. Por su parte, Bolivia desplegó en dicha misión, el mismo año, 207.²⁴ Comparando 1988 con 1994, las cifras oficiales de la ONU revelan la ampliación exponencial de las operaciones de paz (véase cuadro 1, como se observa en el anexo estadístico).

De lo anterior, se desprenden varias reflexiones: las operaciones de paz son mucho más complejas, se “policializan”, necesitan de la participación de cada vez más países y responden a una situación de seguridad crecientemente más incierta. Las operaciones de paz integran también cada vez más componentes políticos, como la realización de elecciones y la ob-

International Commission on Intervention and State Sovereignty, Ottawa, ICISS, International Development Research Centre, 2001.

²² Durante la Guerra Fría, las misiones de mantenimiento de la paz eran interestatales y contaban con el consentimiento de las partes, además del de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

²³ http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_b.htm.

²⁴ <http://www.un.org/Depts/dpko/monuc>.

servación en ellas para, en su caso, avalarlas.²⁵ Por ello, al mismo tiempo, y contradictoriamente, las operaciones de paz en muchas ocasiones no logran el éxito esperado. La operación de la ONU que es mostrada como ejemplo de “fracaso” fue la de Somalia, en 1992, donde sus tropas ingresaron en un escenario en el que no había Estado contraparte, el país estaba “dirigido” por mafias del crimen organizado, y se dio en el contexto de una grave crisis humana. Cuando no hay contraparte que avale la operación de paz en el lugar, ésta se vuelve una operación de *peace enforcement*.²⁶ Un ejemplo en América Latina de “semifracaso” en la implementación de operaciones de paz, con graves consecuencias hasta la actualidad, han sido las distintas misiones en Haití desde 1994. Por lo anterior, a partir de los noventa, países que se habían mantenido al margen de estas operaciones, como la mayoría de los latinoamericanos, son requeridos por la ONU en este nuevo contexto.

Las dos misiones implementadas en América Latina, cuyos propósitos fundamentales se cumplieron a cabalidad: el desarme de grupos rebeldes, el cese del fuego y el arranque de procesos electorales inclusivos, fueron ONUSAL en El Salvador y MINUGUA en Guatemala.²⁷ ONUSAL se inicia, como una misión de verificación del respeto a los derechos humanos, el 26 de julio de 1991. Esto ocurre cuando las conversaciones de paz entre el gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) tenían un grado notable de avance. Se firma el acta de paz el 16 de enero de 1992 en México, y se implementa una misión que incluyó numerosos componentes de “construcción de la paz”, aparte de los propiamente militares, en forma destacada el inicio del proceso electoral, con la participación del propio FMLN en 1994, el establecimiento de la Policía Nacional Civil y otros como el respaldo a la reforma del poder judicial. En Guatemala, a pesar de haberse logrado el desarme y la incorporación de la Unidad Revolucionaria

²⁵ Fanny Castro-Rial Garrone, Álvaro Jarillo y Eduardo Trillo, *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, Madrid, Instituto Universitario General Gutiérrez Mella, UNED, 2005. Las misiones de observación electoral se pueden instalar en contextos donde no haya una misión de paz, por no haber conflicto militar o civil. Esto se adapta al concepto de “prevención de conflictos” y se articula a la presión internacional para que se den en los países elecciones competitivas y democráticas. Fue el caso de la misión de observación electoral en México en 1994 (ETONU-MEX). Véase Raúl Benítez Manaut, “La ONU en México. Elecciones presidenciales de 1994”, *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3, julio-septiembre de 1996, pp. 533-565.

²⁶ Muchos gobiernos consideran una violación a la Carta de la ONU el imponer una operación de paz.

²⁷ Véase Teresa Whitfield, “The Role of the United Nations in El Salvador and Guatemala: A Preliminary Comparison”, en Cynthia J. Arnson (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*, Nueva York, Stanford University Press, 1999, p. 258.

ria Nacional Guatemalteca (URNG) a la vida política institucional, el ejército mantuvo grandes cuotas de poder. Aquí se considera menos exitosa la constitución de la Policía Nacional Civil, y hay que añadir un componente que hizo muy compleja la implementación del acuerdo de paz: la existencia del acuerdo sobre derechos y cultura indígena.²⁸ En ambos procesos de paz, se critica la dificultad para extirpar las “raíces profundas de los conflictos”, como son la pobreza, el racismo y otras que ocasionaron la violencia.²⁹ En El Salvador y Guatemala, una vez superada la guerra, se pasó de una violencia política y militar a una creciente violencia social, con un aumento sin precedentes de la inseguridad pública y la delincuencia. En ambas misiones participaron activamente personal civil, policiaco y militar de países latinoamericanos.

La misión ONUSAL contó con 380 observadores militares, ocho médicos y 631 observadores de policía; también participaron 140 civiles de contratación internacional y 180 más de contratación local. Tuvo un costo de 107 millones de dólares.³⁰ Entre los militares, la misión fue encabezada por 15 oficiales de Canadá, Brasil, Ecuador, España y Venezuela. La división de policía fue dirigida por 16 funcionarios del ramo de España, Francia e Italia. En esta división participaron 120 policías mexicanos, además de elementos de Brasil, Chile, Colombia, Guyana, Italia, España, Suecia y Venezuela. Los observadores militares de la ONUSAL fueron facilitados por Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, India, Irlanda, España, Suecia y Venezuela. Además, España y Argentina contribuyeron con oficiales médicos. Los observadores de policía provinieron de Austria, Brasil, Chile, Colombia, Francia, Guyana, Italia, México, España y Suecia. De igual manera, el gobierno español se responsabilizó casi por completo de la organización de las elecciones de 1994.

En el caso de MINUGUA,³¹ la misión se conformó con 188 miembros de personal uniformado, 145 observadores militares y 43 oficiales de policía civil, facilitados por 18 países: Argentina, Australia, Austria, Brasil, Canadá, Colombia, Ecuador, Alemania, Italia, Noruega, Rusia, Singapur, España, Suecia, Ucrania, Estados Unidos, Uruguay y Venezuela. Antes de firmarse los acuerdos de paz, desde 1994 MINUGUA comenzó a realizar labores de verificación en materia de derechos humanos y reconstrucción de instituciones en todo el país. Se desplegaron 250 expertos legales, especialistas indígenas y policías en todo el territorio. En diciembre de 1996 se firmó el

²⁸ *La construcción de la paz en Guatemala*, Guatemala, MINUGUA/PNUD/Congreso de la República, 1997.

²⁹ Cynthia J. Arnson, “Conclusión: Lessons Learned in Comparative Perspective”, en Cynthia J. Arnson (ed.), *Comparative Peace Processes in Latin America*, op. cit., pp. 455-456.

³⁰ http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm.

³¹ Véase http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/minugua.htm.

acta de paz entre el gobierno y la URNG, con lo que se logró establecer los compromisos para la participación de la insurgencia como partido político en las elecciones presidenciales y el cese de las hostilidades por parte del ejército y la misma URNG. La firma de la paz en 1996 incluyó acuerdos como el relativo a aspectos socioeconómicos y situación agraria (mayo de 1996) y el de fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática (septiembre de 1996). El acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas también es crucial (marzo de 1995). La implementación cabal de estos acuerdos de índole estructural, diseñados para arrancar las raíces que dieron origen al conflicto, se considera aún pendiente; de allí que la evaluación de la misión sea contradictoria: por un lado, es exitosa en lo que respecta a la superación de las expresiones violentas y militares del conflicto y a la reducción de violaciones a los derechos humanos (aunque numerosos sectores señalan la persistencia de la impunidad de algunos cuerpos de seguridad), por el otro, sus logros son insuficientes en cuanto a que con ellos no se logra transformar la grave realidad socioeconómica de la mayoría de la población, principalmente la indígena. En MINUGUA participaron efectivos de Argentina, Australia, Brasil, Canadá, Ecuador, España, Estados Unidos, Rusia, Suecia, Ucrania, Uruguay y Venezuela. Además, prestaron servicios en la misión 13 oficiales médicos de Alemania, Austria y Singapur.

La comunidad latinoamericana de naciones intervino igualmente de forma activa para que se consiguiera la distensión e imponer un armisticio en el último conflicto militar que se presentó entre dos naciones del continente: Perú y Ecuador, en la cordillera del Cóndor, en el valle del río Cenepea.³² En enero de 1995 se iniciaron las hostilidades entre estos países, y los combates se sucedieron durante un mes. El saldo fue de casi mil muertos de ambos bandos. Entonces se instaló la misión de intermediación y pacificación MOMEPE. Este conflicto tiene sus antecedentes en la firma del Protocolo de Río de Janeiro de febrero de 1942, el cual contó con la mediación de cuatro países garantes: Estados Unidos, Brasil, Chile y Argentina. Dicho protocolo era considerado por el gobierno ecuatoriano como gravoso para sus intereses, y en múltiples ocasiones trató de que se enmendara. Al estallar los combates en enero de 1995, los mismos países garantes del acuerdo de 1942 ofrecieron su mediación y se firmó uno nuevo, éste en Itamaraty, Brasilia, el 17 de marzo de ese año.³³ Dicho acuerdo consta

³² Hal Klepak, *Confidence Building Sidestepped: The Peru-Ecuador War of 1995*, Toronto, York University, 1998.

³³ Glenn R. Weidner, "Peace Keeping in the Upper Cenepea Valley: a Regional Response to Crisis", ponencia en el seminario "Peace Making and Democratization in the Hemisphere. Multilateral Approaches", Miami, North-South Center, 1996, p. 4.

de seis partes: 1) aceptación de la misión militar de observación para garantizar la paz, 2) separación de tropas en sitios específicos de conformidad con los países garantes, 3) declaración de un área totalmente desmilitarizada vigilada por los garantes, 4) establecimiento de referencias geográficas para determinar el área totalmente desmilitarizada, 5) retiro inmediato de tropas alrededor de la frontera para evitar nuevos combates y 6) inicio de negociaciones para delimitar de forma definitiva la frontera.³⁴ Esta experiencia, aunque fuera del marco de la ONU y la OEA, se agrega a un empeño significativo de los países del sur como impulsores de fórmulas multinacionales de mediación.

Las dos misiones de paz, ONUSAL y MINUGUA, se caracterizaron por la importante presencia de fuerzas militares y policíacas de muchos países latinoamericanos. La misión MOMEPA representa un esfuerzo subregional de mediación. Ello lleva a la consideración de que un grupo considerable de países de América del Sur y del Caribe empieza a actuar como contribuyente de la construcción de iniciativas de mediación, distensión y paz en el área. Esta tendencia se generaliza a inicios del siglo XXI. De los países latinoamericanos destacados, México no vuelve a participar en misiones de paz o mediación; Colombia, por el incremento de las acciones en su conflicto interno, no puede hacerlo;³⁵ y Venezuela, debido a la grave crisis de gobernabilidad que vive desde fines de los noventa, también concentra sus fuerzas armadas y policíacas en su territorio, y no vuelve a enviar contingentes al exterior.³⁶ El resto de las naciones latinoamericanas se convierten en activos integrantes de las misiones de paz de la ONU, y ello constituye el eje de su contribución a la seguridad internacional.

LA CRISIS DE HAITÍ Y LAS OPERACIONES DE PAZ

En Haití fracasó por completo el proceso de democratización iniciado en los años ochenta del siglo XX. Es el país más pobre del continente y al mis-

³⁴ David Scout Palmer, "Missed Opportunities and Misplaced Nationalism: Continuing Changes to Multilateral Peacekeeping Efforts in the Peru-Ecuador Border Conflict", ponencia en el seminario "Peace Making and Democratization in the Hemisphere. Multilateral Approaches", Miami, North-South Center, 1996, p. 10.

³⁵ En Colombia han fracasado todos los intentos por encontrar una salida pacífica al conflicto interno, desde mediados de los años ochenta. Véase Eduardo Pizarro Leongómez, *Una democracia asediada. Balance y perspectivas del conflicto armado en Colombia*, Bogotá, Editorial Norma, 2004.

³⁶ Harold Trinkunas, "Militaryizing the State: Implications for Democracy in Venezuela", ponencia, Dallas, Latin American Studies Association, 27-29 de marzo de 2003, p. 10.

mo tiempo se considera el más cercano a un Estado-nación en proceso de desintegración. La crisis de Haití de febrero-marzo de 2004 volvió a poner en cuestión los mecanismos diplomáticos y coercitivos del hemisferio y subregionales. Ante un fenómeno de total ingobernabilidad (la pérdida de capacidad del presidente Aristide, incluso para controlar la acción de los cuerpos policíacos del Estado y de las milicias paramilitares privadas, así como la violencia de sus seguidores), el CARICOM mostró notables limitaciones para actuar (ya sea para fortalecer al presidente o en la búsqueda de una fórmula alternativa). La OEA, por las restricciones de la Carta, derivó las responsabilidades al Consejo de Seguridad de la ONU. Se observó entonces un nuevo activismo de Francia, con el deseo de sustituir al presidente lo más pronto posible. Finalmente Estados Unidos actuó de forma "tradicional", con el envío de los *marines*.

Desde mediados de 2004 en Haití se pone en práctica una nueva modalidad de intervención. Una intervención "estabilizadora" del orden público y político, de desmilitarización (para desarmar a los ejércitos privados, la mayoría de ellos financiados por el crimen organizado) y de reconstrucción institucional —una vez más. Esta modalidad se puede considerar como "intervención" de manera literal (jurídica), sin embargo, lo que está a debate es la "acción" positiva de la misma en el futuro, o su "legitimidad".³⁷ En otras palabras, este nuevo tipo de intervenciones puede estar fuera de la legalidad (no en contra en estricto sentido), pero puede ser positiva o legítima, comparada con la situación política preexistente y con la generación de problemas geopolíticos y humanos. En esta perspectiva, es una intervención "restauradora" de un orden mínimo, así como "preventiva", por evitar males mayores que los que se acarrearían si no se procediera a actuar: violencia generalizada, masacres internas, migraciones masivas hacia el exterior.

Desde 1993, en Haití se han experimentado diversas fórmulas para lograr la estabilización política y la reconstrucción de las instituciones. Se disolvieron las fuerzas armadas y se intentó construir una nueva policía:

1) UNMIH, Misión de las Naciones Unidas en Haití (septiembre de 1993 a junio de 1996): contó con 6 000 soldados y 850 oficiales de policía. Tuvo dos jefes latinoamericanos (un venezolano y un argentino). Sus comandantes militares provinieron de Canadá y Estados Unidos, y los comisionados de policía fueron dos canadienses y un francés. Participaron 24 países; entre los de América Latina y el Caribe, estuvieron presentes Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Guatemala, Guayana, Hondu-

³⁷ Paolo Tripodi, "La misión de Haití desde la mantención hasta la imposición de la paz: nuevos desafíos para los cascos azules chilenos", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, año 18, núm. 1-2, 2004.

ras, Jamaica, Surinam y Trinidad y Tobago. 19 países contribuyeron a los contingentes policíacos, entre ellos: Argentina, Barbados, San Kittis y Nevis, Santa Lucía y Surinam.

2) UNSMIH, Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (julio de 1996 a julio de 1997), casi como una prolongación de la anterior.

3) UNTMIH, Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (agosto a noviembre de 1997).

4) MIPONUH, Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (diciembre de 1997 a mayo de 2000).

MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití), que se instala a partir de la resolución 1542 del 30 de abril de 2004, es la primera encabezada por diplomáticos latinoamericanos. El jefe de la misión es de Chile (embajador Juan Gabriel Valdés) y el jefe de la misión militar es de Brasil (general Heleno Pereira). Como se observa en el cuadro 4, en el anexo estadístico, para abril de 2005, 39 países participan en ella con contingentes policíacos y militares. De estos países, nueve son latinoamericanos. De un total de 7 495 efectivos, militares y policías, 3 791 son del área. De otras regiones del mundo, sobresalen las contribuciones de Jordania, Nepal y Sri Lanka, así como por su novedad y activismo los policías chinos.

MINUSTAH representa un parteaguas en la geopolítica y la diplomacia latinoamericana. Es una misión que le reditúa a Brasil, Chile, Argentina y Uruguay una posición en la zona como países garantes de la seguridad. En América Latina se habla del retiro de las superpotencias, por concentrarse en otras latitudes del planeta, con otro nivel de conflictividad, por lo que, para los países participantes, asumir la responsabilidad del continente representa volverse actores internacionales y contribuyentes de la seguridad en su respectivo radio de influencia:

La actual operación de paz de Haití –dice Gabriel Gaspar– es la primera de su naturaleza en la región latinoamericana, en la que no participa ninguna potencia. También es la primera que se lleva a cabo en materia militar, principalmente con los esfuerzos de países de la región. Desde este punto de vista, marca un hito de responsabilidad y madurez regional en materia de seguridad, siempre respetando la legalidad internacional.

La presencia sudamericana en el Caribe no genera conflicto con Estados Unidos. Por el contrario, demuestra que del extremo sur del continente “emana estabilidad”. Esta opción de Brasil y sus principales vecinos se corresponde y se engraza con sus esfuerzos por incrementar su presencia en la agenda global.³⁸

³⁸ Gabriel Gaspar, “Haití: ¿complemento o vacío hegemónico en América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 1, 2005, p. 50.

REFLEXIÓN FINAL

Participar en misiones de paz, así como tener un rol activo en el sistema internacional de seguridad, se ha vuelto un factor decisivo para la ubicación de los países en el escenario global. Los países latinoamericanos que estuvieron presentes en misiones internacionales durante la Guerra Fría, sin importar aquí su “tamaño estratégico”, crecen y se convierten en actores con gran influencia. Fue el caso de Cuba, por tener una presencia militar en Angola. Su peso específico como país era y es muy reducido, sin embargo, tenía uno muy significativo en África, que lo colocaba en el ajedrez geopolítico mundial.

En la posguerra fría, el saldo para América Latina, tanto por su participación en operaciones de paz como por haberse implementado estas últimas en países bajo graves crisis, es en general positivo. A pesar de numerosos pendientes en la agenda social y de desarrollo, no cabe duda que Centroamérica superó su crisis militar de los años ochenta del siglo XX. Los países que intervinieron en estas misiones han adquirido experiencia y prestigio. Fue el caso de México, que envió 120 policías a El Salvador entre 1992 y 1994. Las fracasadas experiencias de las cuatro misiones de la ONU en Haití, y las dificultades de la actual MINUSTAH, no se pueden atribuir por completo a la ONU o a los países participantes. Esta última es una misión que necesita mayores efectivos y mucho más recursos para la “construcción de la paz”, recursos con los que los países participantes, en parte por ser del Tercer Mundo, no cuentan. Además, corresponde a las élites locales la voluntad de superar los gravísimos problemas de viabilidad, desarrollo y gobernabilidad que ese país padece.

Fuera del ámbito de la ONU, también un grupo de países latinoamericanos ha desplazado tropas a misiones militares. Es el caso de países centroamericanos y de la República Dominicana. En la actualidad sólo se mantienen 380 efectivos de El Salvador en Iraq, pertenecientes al Batallón Cuscatlán (han tenido dos muertos). Este esfuerzo, aun como acompañantes de Estados Unidos en su estrategia de *preemptive action* contra el terrorismo, lo emprenden para “posicionarse” en el tablero de la geopolítica mundial. Se realiza a la vez que estos países inician negociaciones para la firma del tratado de libre comercio de Centroamérica, la República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA).

Con unos países buscando “alianzas estratégicas” con la superpotencia y otros buscando aumentar su influencia por medio del activismo en misiones de paz, Latinoamérica está participando en una nueva división del trabajo en materia de seguridad internacional. Como se observa en el cuadro 3, en el anexo estadístico, América Latina participa con casi 10% del total de contingentes en las operaciones de paz de la ONU. Sólo cuatro

países están fuera de este esfuerzo: México, Colombia, Cuba y Venezuela. Aun los más pequeños, como por ejemplo Belice y los insulares del Caribe, contribuyen con tropas y policías; algunos lo hacen de forma simbólica pero que se considera importante. Hoy, participar en operaciones de paz es un imperativo, si es que un país quiere ser tomado en cuenta en el escenario internacional.

ANEXOS ESTADÍSTICOS

CUADRO 1

Incremento cuantitativo y cualitativo de las misiones de paz, 1988-1994

	1988	1994
Resoluciones del Consejo de Seguridad en los 12 meses procedentes	15	78
Controversias en las que la ONU participó activamente		
Despliegue de operaciones de paz	11	28
Total	5	17
Clásicas	5	9
Multifuncionales	-	8
Despliegue de personal militar	9 570	73 393
Despliegue de policía civil	35	2 130
Despliegue de personal civil internacional	1 516	2 260
Países que aportan personal militar y policial	26	76
Presupuesto para operaciones de paz (millones de dólares)	230.4	3 610.0

Fuente: Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace*, Naciones Unidas, Nueva York, 1995, p. 8.

CUADRO 2

Presencia de las superpotencias en las operaciones de paz,
junio de 2005 y septiembre de 2000

<http://www.un.org/depts/dpko/Contributors/2005/June2005/ y Sep/2000>

	2000	2005
Estados Unidos	732	360
Rusia	334	322
China	111	1 026
Francia	673	590
Gran Bretaña	688	411

CUADRO 3

Países de América Latina que aportan contingentes a las operaciones de paz, abril de 2005

<http://www.un.org/depts/dpko/contributors/2005/April2005/>

Gran total: 66 565

Policía civil: 6 134

Observadores militares: 2 072

Tropas: 58 359

<i>América Latina:</i>	<i>Policía civil</i>	<i>Observadores</i>		<i>Total</i>
		<i>militares</i>	<i>Tropas</i>	
Total:	221	189	5 966	6 376
Argentina	134	5	850	989
Bolivia	-	19	230	249
Brasil	10	8	1 355	1 373
Chile	38	6	539	583
República Dominicana	-	4	-	4
Ecuador	-	5	68	73
El Salvador	7	11	-	18
Guatemala	-	12	175	187
Honduras	-	12	-	12
Jamaica	10	-	-	10
Paraguay	-	36	9	45
Perú	-	17	209	226
Uruguay	22	54	2 531	2 607

CUADRO 4
Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH),
abril de 2005

<http://www.un.org/depts/dpko/contributors/2005/April2005/>

Total de efectivos: 7 495

	<i>Tropas</i>	<i>Policía</i>
Argentina	555	5
Bolivia	6	-
Bosnia-Herzegovina	-	12
Brasil	1 212	3
Burkina Fasso	-	42
Camerún	-	42
Canadá	2	99
Chad	-	19
Chile	539	38
China	-	133
Croacia	1	-
Ecuador	67	-
Egipto	-	14
El Salvador	-	4
España	200	29
Estados Unidos	4	25
Filipinas	136	10
Francia	3	53
Ghana	-	27
Guatemala	-	71
Guinea	-	23
Jordania	751	294
Mali	-	8
Mauritania	-	2
Marruecos	165	-
Nepal	756	8
Níger	-	10
Nigeria	-	10
Pakistán	-	250
Perú	207	-
Portugal	-	3
Rumania	-	4
Senegal	-	50
Sierra Leona	-	7
Sri Lanka	750	3
Togo	-	4
Turquía	-	8
Uruguay	775	9
Zambia	-	10