

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR



TESIS DE MAGISTER EN POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS

**Operaciones de Mantenimiento de la Paz
a cargo de Naciones Unidas**

Trayectorias y Propuestas de reforma de las OMP

Tesista: Christopher Ryan Hayes

Director: Dr. Raúl O. Dichiara

Bahía Blanca

ARGENTINA

2018

PREFACIO:

Esta tesis es presentada como parte de los requisitos para optar al grado Académico de Magister en Políticas y Estrategias (Res. AU CSU N°667/2008 y Res. CONEAU N° 187/07 y N° 397/15), de la Universidad Nacional del Sur y no ha sido presentada previamente para la obtención de otro título en esta Universidad u otras. La misma contiene los resultados obtenidos en investigaciones llevadas a cabo en esta Universidad durante el período comprendido entre 2014 y 2017 bajo la dirección del Dr. Raúl O. Dichiara.



UNIVERSIDAD NACIONAL DEL SUR

Secretaría de Posgrado y Educación Continua

La presente tesis ha sido aprobada el/...../..... mercediendo la calificación de (.....)

RESUMEN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nació en el año 1946 de las cenizas de la Segunda Guerra Mundial con el objeto de mantener la paz y la seguridad internacional. Solamente diez años después, el mundo desplegó la primera Operación de Mantenimiento de la Paz (OMP) armado y hecho de unidades enteras en Egipto para ayudar a finalizar el conflicto entre las fuerzas israelíes y egipcias y de este modo desactivar un conflicto aún más grande que el potencial que tuvo la era de la Guerra Fría de caer en una espiral imposible de controlar. En los años anteriores establecieron dos misiones de observadores en el Medio Oriente y a la frontera de Pakistán y India pero los soldados y civiles desplegaron como individuales y sin armas. Durante el resto de la Guerra Fría, la ONU desplegó OMP en zonas de conflicto en todo el mundo. En tanto las principales potencias de la Guerra Fría ocupaban puestos permanentes en el Consejo de Seguridad y, por lo tanto, podían vetar el establecimiento de una OMP, ello significó que cada OMP se desplegaba con el respaldo implícito de las potencias occidentales y orientales. Este apoyo desempeñó un papel importante en la restricción de los beligerantes que recibieron apoyo de esos mismos poderes y pusieron a las OMP bajo la protección de sus mismos promotores.

En el año 1989 cayó el Muro de Berlín y finalizó la Guerra Fría. Las esperanzas de que esto trajera una nueva era de paz fueron reemplazadas rápidamente por la triste realidad de que, a pesar de todos los aspectos negativos de la Guerra Fría, se mantuvieron a raya muchos conflictos internos en las naciones. Las potencias habían apoyado a gobiernos con algunos fondos en muchas naciones del tercer mundo para lograr su apoyo, pero con la Guerra Fría y a causa del flujo de armas, el envío de dinero terminó y los gobiernos débiles cayeron. Esto desencadenó conflictos de duelo entre tribus, razas, religiones y nacionalidades que convivían en naciones cuyas fronteras eran reliquias de la época colonial y no representaban los hechos sobre el terreno. Una nueva ola de guerras intra-estatales estalló en todo el mundo y en respuesta, la ONU envió a las OMP en auxilio del proceso de paz. Estas OMP fracasaron, en gran parte debido a la falta del propio apoyo, al igual que lo ocurrido con las OMP de la Guerra Fría que aplicaron a los beligerantes de

la guerra. Los cascos azules fueron atacados y vieron cómo entre tanto los beligerantes causaban genocidio y limpieza étnica a su alrededor.

En respuesta, la ONU inició una serie de investigaciones para informar por qué sus OMP estaban fallando. Estas investigaciones contribuyeron a un informe holístico más amplio sobre todo en el proceso de OMP bajo la ONU, llamado Informe Brahimi. Este informe auto crítico no solo señaló debilidades en el sistema OMP, sino que también hizo recomendaciones concretas para mejorar el mismo. Ocho años después, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) publicó la Doctrina Capstone. Esta era la primera vez que existía una doctrina para las OMP. No solo definió muchos de los roles y responsabilidades de los Guardianes de la Paz, sino que también introdujo un nuevo método de Mantenimiento de la Paz para los conflictos dentro del estado. El DOMP seguía publicando estándares de capacitación y manuales para los militares de los países que aportan contingentes para establecer y estandarizar los esfuerzos de OMP. Así, en el año 2015 se realizó otra revisión de las operaciones de mantenimiento de la paz en toda la ONU.

Dos características del mundo posterior a la Guerra Fría son la disminución de las guerras entre las naciones y el aumento de la conectividad de la economía mundial. A pesar de las pocas guerras entre naciones, ha habido un aumento en los conflictos dentro de los estados que a menudo son más disruptivos y destructivos. Estos conflictos son brutales y terribles para aquellos que viven en esos países, pero también son muy costosos para la economía mundial. En este momento existen más refugiados que los que hubo al final de la Segunda Guerra Mundial. Mientras que el peligro de la Tercera Guerra Mundial ha disminuido, el mundo sigue siendo un lugar violento que necesita de las OMP. En el año 2015 se estima que la violencia le costó al mundo \$14,3 billones de USD, o el 13,4% del PIB mundial. Gran parte de ese costo se destina al pago de fuerzas militares y policiales, pero el 11% (\$1,57 billones USD) se pierde por los conflictos. Esta es una gran cantidad de dinero de la economía mundial que perdemos todos los años y, en comparación con esas cifras, los \$24 billones de dólares que se gastan en las OMP por las Naciones Unidas

(0,17%) son pocos, teniendo en cuenta que la ONU tiene éxito más que fracasar en los esfuerzos de construcción nacional que hace.

Mientras que la economía mundial se vuelve más interconectada, las economías regionales también lo hacen. Asimismo, mientras que las organizaciones regionales aumentan en número y en importancia como resultado de esta creciente interconectividad, se puede esperar que soporten la mayor parte de la carga de poner fin a los conflictos en su propio vecindario. Esto no significa que las OMP de la ONU sean obsoletas, sino que deberían proporcionar la mayoría de las fuerzas para que sean rápidamente desplegables, debido a que están bajo el mando y la supervisión de un cuadro de la OMP de la ONU. De esta manera, garantizarán la neutralidad más importante de la Fuerza y también su conducta. La OMP puede entonces aprovechar todas las organizaciones bajo la ONU para ayudar a comenzar el proceso de reconstrucción para el país en cuestión, lo cual es tan importante para lograr una paz duradera. Este es el futuro de las OMP de las Naciones Unidas porque, a pesar de la creciente importancia de las organizaciones regionales como la Unión Africana, nadie puede reclamar la neutralidad de la ONU global. Es de esperar que las organizaciones regionales y las Naciones Unidas puedan seguir trabajando cada vez más cerca para llevar la paz a los más conflictivos rincones del mundo.

ABSTRACT

The United Nations (UN) was born in 1946 from the ashes of the Second World War to maintain international peace and security. Only ten years later the world deployed the first Peace Keeping Operation (PKO) to Egypt to help bring an end to the conflict between Israeli and Egyptian forces and defuse a larger conflict that in the era of the Cold War had the potential to spiral out of control. For the rest of the Cold War the UN deployed PKOs to conflict zones around the world. Since the major powers of the Cold War held permanent seats on the Security Council and therefore could veto the establishment of a PKO it meant that every PKO deployed with the implied backing of both the Western and Eastern powers. This support played an important role in restraining the belligerents who were often supported by those same powers and put the PKO under the protection of their same patrons.

In 1989 the Berlin Wall fell and the Cold War was over. The hopes that this would bring a new era of peace were quickly replaced by the ugly reality that despite all of the negatives of the Cold War it kept a lid on many conflicts internal to nations. The powers had supported governments with weak bases in many third world nations in order to achieve their support but with the Cold War over the flow of arms and money ended and weak governments fell. This unleashed dormant conflicts between tribes, races, religions, and nationalities that lived in nations whose borders were relics of colonial times and did not represent the facts on the ground. A new wave of intra-state wars erupted across the world and in response the UN sent PKOs to help with the peace process. These PKOs were largely failures because they lacked the same political support that the PKOs of the Cold War were able to apply to the belligerents of the war. Blue helmets were attacked and stood by while genocide and ethnic cleansing took place around them.

In response the UN initiated a series of investigations to report on why their PKOs were failing. These reports contributed to a larger holistic report on the entire PKO process under the UN called the Brahimi Report. This self-critical report not only pointed out weaknesses in the PKO system but also made concrete recommendations for improvements. Eight years later the Department of Peace Keeping Operations (DPKO)

published the Capstone Doctrine, which was the first time that a doctrine for PKOs existed. It not only defined many of the roles and responsibilities of Peace Keepers but it also introduced a new method of Peace Keeping for intra-state conflicts. The DPKO went on to publish training standards and manuals for the militaries of troop contributing countries to help standardize PKO efforts and in 2015 conducted another review of Peace Keeping Operations across the UN.

Two characteristics of the post Cold War world are a decrease in wars between nations and an increase in the connectedness of the world economy. Despite fewer wars between nations there has been an increase in intra-state conflicts which are often more disruptive and destructive. These conflicts are brutal and terrible for those who live in those countries but they are also hugely expensive to the world economy. There are more refugees now than at any time since the end of the Second World War. While the danger of World War Three has decreased the world is still a violent place that needs PKOs. In 2015 it is estimated that violence cost the world \$14,3 trillion USD, or 13,4% of the world GDP. Much of that cost goes towards paying for militaries and police forces, but 11% of it (\$1,57 trillion USD) is lost due to conflict. This is a huge amount of the world economy to lose every year and when compared to those figures, the \$24 billion USD that is spent on UN PKOs (0,17%) is a bargain considering that the UN succeeds in 2/3 of the nation building efforts that it does.

As the world economy becomes more interconnected regional economies do as well. As regional organizations increase in number and in importance as a result of this growing interconnectivity it can be hoped that they will shoulder more of the burden of bringing an end to conflicts in their neighborhoods. This will not make UN PKOs obsolete, but rather should provide the majority of forces for a quickly deployable PKO which is then under the command and supervision of a UN PKO cadre. They will ensure the all important neutrality of the Force as well as their conduct. The PKO can then leverage all of the various organizations under the UN to help start the rebuilding process for the country that is so important to achieving a lasting peace. This is the future of UN PKOs because despite the growing importance of regional organizations like the African Union

none can claim the neutrality of the global UN. Hopefully regional organizations and the UN can continue to work closer and closer together to bring peace to the worst corners of the world.

INDICE

Pág.

1. Capítulo 1: Introducción.....	11
2. Capítulo 2: Mantenimiento de la paz y la historia de las Naciones Unidas: 1945-2016.....	16
a. Antecedentes Históricos.....	16
b. Operaciones tradicionales de mantenimiento de paz: Capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas.....	18
c. Cambio histórico: Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín.....	23
d. Casos de estudio: Suez, Camboya y Ruanda.....	26
3. Capítulo 3: Llamado al cambio a mediados de los años '90	31
a. Fracasos de Bosnia, Ruanda y una Doctrina nueva.....	31
i. Informe año 1999 sobre Srebrenica.....	31
ii. Investigación independiente sobre informe Ruanda. Año 1999	40
b. Informe Brahimi. Año 2000.....	45
i. Problemas identificados.....	46
ii. Recomendaciones del informe.....	48
c. Doctrina Capstone. Año 2008.....	54
i. Operaciones de Mantenimiento de Paz multi-dimensionales.....	55
ii. Seis nuevas tareas principales.....	59
d. Manual del Batallón de Infantería de Naciones Unidas. Año 2012.....	60
4. Exigencia para futuras OMP: Mayor complejidad.....	64
a. Menos guerras inter-Estado y más guerras intra-Estado.....	64
b. Costos de estas guerras para la región y el mundo.....	69
c. Rol de las OMP en operaciones humanitarias.....	73
5. Posible rol de las Naciones Unidas en las futuras OMP.....	76
a. Rol tradicional de las OMP aún válido.....	76
b. Actuación como organizador para coordinar varios actores.....	78
c. Construcción nacional: Función, capacidades y limitaciones de las Naciones Unidas.....	82

	<u>Pág.</u>
i. Varias agencias con muchas especialidades extra legales, económicas y sanitarias.....	84
ii. Observador neutral en las elecciones.....	86
6. Conclusiones	88
Bibliografía	94

Capítulo 1

Introducción

Desde los primeros días de la Guerra Fría, cuando se fundó la Organización de las Naciones Unidas hasta la caída del Muro de Berlín, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) realizaron un papel muy importante pero limitado en el mantenimiento de la paz mundial en un mundo bipolar. Desde el final de la Guerra Fría, las OMP internacionales dirigidas por la ONU han aumentado en número, pero algunas veces fracasaron de manera estrepitosa. Estas fallas durante la década posterior a la caída del Muro de Berlín pusieron de relieve la necesidad que las OMP de las Naciones Unidas evolucionen para cumplir con las nuevas demandas del nuevo mundo. Este documento demuestra que, desde el final de la Guerra Fría, el cambio en la naturaleza fundamental del ambiente internacional ha requerido un giro en la forma en que el mundo lleva a cabo las OMP, que la ONU tomara pasos significativos y mensurables para enfrentar esos desafíos y que, si las OMP de las Naciones Unidas continuarán siendo una herramienta útil para mantener la paz y la estabilidad, deberán seguir evolucionando para ser consideradas imprescindibles.

Las OMP de las Naciones Unidas son una herramienta de una organización supranacional que se utiliza en el marco teórico de los conflictos armados a nivel nacional. El uso del término "guerra" para describir los conflictos armados a los que están desplegadas las OMP sería incorrecto, tanto por el estándar del derecho internacional como por el estándar teórico de Carl von Clausewitz y Johan Galtung. El derecho internacional requiere que una guerra sea declarada por un estado, un requisito necesario para la definición en el campo del derecho, pero en realidad no es un obstáculo para el conflicto armado entre Estados o dentro del estado. Un ejemplo de esto sería que los EE.UU. no ha declarado la guerra desde 1941, sino que ha participado en varios conflictos armados bien conocidos desde entonces con actores tanto estatales como no estatales. Sin embargo los EE.UU. ha llevado a cabo una "guerra" contra cosas como la pobreza y el terror. Los estándares teóricos de Carl von Clausewitz hacen que el término "guerra" sea aún menos apropiado para el alcance de este trabajo. Él teorizó que la guerra es "un acto de violencia para forzar a nuestro oponente para cumplir nuestra voluntad" y si bien esta definición es

útil en un coloquial y para aquellos que estudian la esencia de la guerra, amplía el alcance del término más allá de lo que se usan las OMP (Clauswitz, 75). De manera similar, Johan Galtung teorizó que el triángulo de la violencia estaba compuesto por la violencia directa (el tipo visible contra el que trabajan las OMP) y también la violencia estructural y la violencia cultural que son invisibles pero no menos violentas (Galtung, 183). Las OMP no buscan alterar la estructura de las sociedades o las culturas con las que se encuentran, por lo que se limitan a la violencia directa que Galtung reconocería como "conflicto armado."

Esta tesis comenzará por desarrollar primero los antecedentes históricos de las OMP en la carta original de la ONU y su base legal para su despliegue; continúa describiendo cómo se llevaron a cabo durante la Guerra Fría y cómo el tipo de OMP que se vio en la década de 1990 fue el resultado de la evolución de las OMP en los 30 años previos. A continuación, se analizará cómo durante los años 90 se implementaron las OMP de las Naciones Unidas en su modelo convencional para enfrentar un conjunto atípico de desafíos y cómo estos despliegues predisponían a las OMP hacia el fracaso. Algunas de las fallas más notables de los años 90 - como los "errores" para evitar la masacre en Srebrenica y el genocidio de Ruanda - se analizan aquí y cómo esas fallas de alto perfil motivaron a la ONU a empezar una revisión de cómo se establecieron, implementaron y llevaron a cabo dichas OMP.

Este documento hará una crónica de la serie de pasos tomados para desarrollar las OMP, para responder de mejor forma al mundo posterior a la Guerra Fría con sus diferentes desafíos y destacará que, a pesar de ser una organización internacional y burocrática, la ONU ha demostrado ser sorprendentemente eficaz para realizar los cambios necesarios con el objeto de aumentar las posibilidades de éxito de sus OMP. Este documento discutirá luego las tendencias de los conflictos en todo el mundo que justifican la necesidad continua de desplegar las OMP de las Naciones Unidas. Asimismo, examinará cómo la naturaleza de los conflictos ha evolucionado desde las guerras indirectas de la Guerra Fría y las guerras coloniales de independencia y post independencia, hasta las

guerras internas desordenadas entre grupos no estatales o guerras civiles dentro de las fronteras de una nación entre el Estado y uno o más grupos armados.

En síntesis, hacia el final de la Guerra Fría en el año 1991, se observó un incremento del número de nuevas OMP por parte de la ONU pero en simultáneo disminuyó su eficacia. Se postula entonces que la ONU necesita reformular sus sistemas para establecer, organizar y cumplir con los objetivos de una OMP.

La hipótesis de trabajo en esta investigación propone que las reformas en desarrollo por parte de la ONU solucionen los aspectos técnicos de una OMP pero que ello no incluya cambios fundamentales y necesarios en el rol de una OMP.

La presente investigación se realiza en base a un método de análisis de casos en el marco provisto por una diversidad de disciplinas, tales como la teoría política, la historia, el derecho y la economía, entre otras, las cuales permitirán aportar conocimientos técnicos, experimentales e información con el objeto de abordar esta problemática desde diversas perspectivas y obtener conclusiones de carácter general a partir de hechos particulares.

La acumulación de datos que ratifican una cierta postura permite llegar a una conclusión que involucre a todos los casos. El filósofo griego Aristóteles (384-322 a. C) fue pionero en el uso del método inductivo y Francis Bacon (1561-1621) propuso que este método fuera usado en todas las ciencias, razón por la cual en cierto modo fue el creador de este método científico. Su fin último era que el conocimiento fuera como una pirámide que tuviera una base amplia donde apoyarse, lugar que ocuparían los casos que se observaron, y a partir de la cual se acumularía el conocimiento (Concepto.de).

Se distinguen dos tipos de inducción: 1) La enumeración simple tal que los enunciados sobre los objetos individuales se toman como base para una generalización sobre la especie que integran como miembros y 2) La intuición directa de aquellos principios generales ejemplificados en los fenómenos observados.

La segunda etapa del conocimiento científico incluye las generalizaciones logradas mediante la inducción y empleadas como premisas para la deducción de enunciados sobre las observaciones iniciales. El modelo esquemático del método es el siguiente:

Inducción Deducción Observaciones → principios explicativos → deducciones

La aplicación de este método requiere seguir cinco pasos:

- Observación y registro de los sucesos.
- Clasificación y estudio de todos los datos obtenidos.
- Elaboración de una hipótesis para explicar el hecho objeto de estudio.
- Derivación inductiva a partir de los hechos recolectados.
- Experimentación de lo planteado para demostrar la teoría.

Los casos objeto de estudio en esta investigación están debidamente documentados y son representativos de OMP desarrolladas durante los últimos 70 años, de modo de generalizar sus modalidades y características, para luego identificar patrones que permitan tipificar las OMP; evaluar su desempeño y proponer criterios para la adecuación y superación de las mismas, de modo que satisfaga las demandas actuales y futuras. La hipótesis de la investigación ha sido debidamente explicitada en el cuerpo del trabajo y según la evaluación de la misma que realiza el jurado.

Cuando se establece la necesidad de mantener las OMP en el futuro, se argumenta que si bien las OMP de las Naciones Unidas tienen costos, éstos son mucho menos gravosos que el costo de oportunidad de no implementarlas. La economía mundial ya está pagando por los conflictos en la productividad perdida, la infraestructura dañada y el desarrollo humano postergado, además del valor monetario directo del armamento demandado por el conflicto. Los costos de las OMP de las Naciones Unidas representan una pequeña fracción de estos gastos que ya están siendo pagados por el mundo y, de hecho, son una alternativa económica y mucho más barata a no hacer nada y dejar que el conflicto siga su curso.

Este documento finaliza con un argumento en favor de la utilidad de las OMP de la Organización de las Naciones Unidas y el papel fundamental que realizan para ayudar a lograr la paz y continuar desempeñándose en el escenario mundial. Se discutirán los posibles roles futuros que la ONU aceptará por sus OMP y cómo pueden ser más efectivas dentro del ambiente evolutivo del orden mundial contemporáneo. Aunque el sistema *westfaliano* de relaciones internacionales continuará restringiendo la capacidad de la ONU para intervenir dentro de las fronteras estatales, a medida que las regiones se vuelvan cada vez más interconectadas con zonas de pasaportes, áreas de moneda común, pactos económicos y de defensa consensuados, se argumentará que los estados comenzarán a tomar un papel más activo en los conflictos disruptivos de sus vecinos. Las OMP de la Organización de las Naciones Unidas están evolucionando no solo como los observadores más neutrales para tales intervenciones, sino que gracias a su mayor profesionalismo continuarán siendo la opción preferida de las naciones que luchan por pasar de períodos de violencia abierta y conflicto hacia una paz duradera.

Capítulo 2

Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Historia de las Naciones Unidas: 1945-2016

“A unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará; la fuerza armada sino en servicio del interés común...” Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas

a) Antecedentes Históricos

En el año 1945 las naciones del mundo fundaron la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en un esfuerzo por evitar una tercera guerra mundial y promover la paz mundial. La ONU reemplazaría a la ineficaz Liga de las Naciones, que fue una organización con un propósito similar diseñado por el presidente estadounidense Woodrow Wilson después de la Primera Guerra Mundial, pero que no pudo evitar el terrible derramamiento de sangre y la destrucción de la Segunda Guerra Mundial. En muchos sentidos, la ONU fue el segundo gran intento de la comunidad internacional de crear un foro internacional para mantener la paz y la seguridad internacional. Con los recientes traumas de una guerra mundial y con los bombardeos de Hiroshima y Nagasaki anunciando la era atómica de la guerra, había una clara necesidad de una organización de este tipo. Muchas de las características de la Organización de las Naciones Unidas nacerían de los fracasos y fallas de la Liga de las Naciones.

El documento que funda la Organización de las Naciones Unidas y establece sus funciones, responsabilidades y restricciones es la Carta de las Naciones Unidas y fue ratificado por 193 países (United Nations, 1945). Tiene 19 capítulos que tratan todo tipo de temas, desde sus principios fundadores hasta cuestiones más básicas, como la forma en que se pagará la factura de la luz en su edificio central. La Carta de la ONU se diseñó con el objetivo clave de lograr que todas las grandes potencias firmen y permanezcan en ella. Uno de los grandes defectos de la Liga de las Naciones fue que el Senado de los Estados Unidos nunca permitió que EE.UU. se uniera, una seria limitación desde el

principio. Durante el período entre guerras, y mientras transcurría el tiempo, muchas naciones poderosas se retiraron de la Liga haciéndola cada vez menos efectiva. Por lo tanto, los autores de la Carta de las Naciones Unidas tuvieron que trabajar dentro del campo de lo posible porque no serviría de nada tener una organización global "*perfecta*" a la que algunos países no quisieran unirse.

Otra realidad a la que se tuvieron que enfrentar los autores de la Carta fue la tendencia, en todo el mundo, después de la Segunda Guerra Mundial de que las colonias de los imperios europeos buscaran su independencia. Estos movimientos de independencia de la posguerra ayudaron a los autores de la Carta a enfocarse en garantizar la igualdad de derechos y la autodeterminación de todas las naciones, con el objeto de garantizar que las muchas naciones que pronto recibirían su independencia voluntariamente se unieran y permanecieran como miembros de la ONU. En consecuencia, la Carta debía elaborarse de una manera que fuera compatible con la desconfianza de que una potencia extranjera interfiera en sus asuntos internos. Dicho extremo fue tan importante que el Capítulo 1, Artículo 2, Párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas expresamente prohíbe a la ONU interferir en asuntos domésticos de una nación (Lowe, Roberts, Welsh, y Zaum, 2008). El refuerzo del *sistema westfaliano* de relaciones internacionales enfatizó que las potencias externas no tenían derecho a interferir con las políticas nacionales o intraestatales de una nación soberana. Esta fundación debía tener implicaciones importantes para las futuras OMP de la ONU.

Una diferencia clave entre la Liga de las Naciones y la ONU fue la creación de un segundo órgano: el Consejo de Seguridad. En la Liga de las Naciones, cada nación tenía un voto en la asamblea general y cada nación también tenía derecho a veto. Para que la Liga acordara algo era necesario tener un acuerdo del 100% de todas las naciones, algo obviamente impracticable. La ONU mantiene una Asamblea General en la que cada nación tiene igual representación y voz, pero también tiene un Consejo de Seguridad cuya principal responsabilidad es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. El Consejo tiene cinco miembros permanentes, cada uno de los cuales tiene poder de veto y diez miembros rotacionales que tienen un asiento en el Consejo de Seguridad, pero sin

derecho de veto. Los cinco miembros permanentes son los EE.UU., Gran Bretaña, Francia, China y primero la denominada URSS, actualmente Rusia (BBC, 2017).

La carta de la ONU "no constituye un modelo para un sistema general de seguridad colectiva" (Lowe, Roberts, Welsh, & Zaum, 2008) sino una organización que establece formas para que el sistema internacional pueda mantener la paz internacional y evitar que los conflictos se extiendan. Respecto al propósito de este documento, los dos capítulos de la Carta de la ONU más relevantes son los Capítulos VI y VII. El Artículo 39 del Capítulo VII establece que el Consejo de Seguridad puede determinar si una situación es una amenaza para la paz, el incumplimiento de un estado la paz o bien un acto de agresión. El Artículo 42 del Capítulo VII dice que el Consejo de Seguridad puede usar las fuerzas aéreas, marítimas o terrestres para mantener la paz y que puede omitir medidas que no sean de fuerza como las que el Artículo 41 del Capítulo VII establece: usar como diplomacia o sanciones para restablecer la paz internacional. En los primeros días de la Guerra Fría, el miedo a la guerra nuclear centralizó a la ONU en la negociación y en la mediación y, por lo tanto, dio a luz el Mantenimiento de la Paz (Findlay, 2002).

b) Operaciones Tradicionales de Mantenimiento de la Paz: Capítulo VI y VII de la Carta de la ONU

Los Capítulos VI y VII son los dos capítulos más relevantes de la Carta de las Naciones Unidas para las operaciones de mantenimiento de la paz. El Capítulo VII es el más simple de los dos y se refiere expresamente a la *imposición* de la paz. Es el capítulo que detalla cómo la ONU debe organizar una respuesta a una violación de la paz internacional y solo ha sido invocado dos veces: la "acción policial" de 1951 en respuesta a la invasión de Corea del Norte y en la Guerra del Golfo de 1991 para expulsar el ejército de Iraq después de que invadieron Kuwait. Ambas veces los ejércitos del mundo operaron en el campo de batalla como beligerantes bajo la bandera de la ONU. La ejecución de estas operaciones se efectúa después de un voto favorable del Consejo de Seguridad para perpetrar el conflicto armado contra una nación y están diseñadas originalmente para

actuar como un elemento disuasivo para cualquier agresor. En este voto los cinco miembros permanentes tienen votar favorable para adelantar.

El Capítulo VI es el capítulo al que se hace referencia con más frecuencia cuando se analizan las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) de la ONU, aunque es importante señalar que el Mantenimiento de la Paz nunca se menciona en la Carta de la ONU (Findlay, 2002). Las OMP no se anticiparon en la Carta original de la ONU y, por lo tanto, no tienen reglas claras establecidas dentro de la carta constitutiva, un punto que se discutirá en el capítulo siguiente. Una Operación de Mantenimiento de la Paz tiene tres principios fundamentales: a) El consentimiento de las partes, b) La imparcialidad y c) el No uso de la fuerza, excepto en defensa propia y defensa del mandato. Es importante entender que cuando nos referimos a un "*mandato*" en este contexto, se refiere a una misión internacional a largo plazo que ha sido autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU.

El consentimiento de las Partes es el factor más importante para establecer una OMP antes de que aparezca el primer soldado. La ONU solo implementa una OMP luego de que todas las partes principales del conflicto lo hayan consentido y requiere un compromiso con el proceso político para terminar el conflicto. Se considera que la falta de consentimiento aumenta el riesgo para la OMP y también aumenta la probabilidad de que la OMP se convierta en parte del conflicto. Esto cambiaría la naturaleza del mandato de una Misión de *Mantenimiento* de la Paz del Capítulo VI a una Misión de *Imposición* de la Paz del Capítulo VII, que son muy diferentes en su naturaleza básica. Este es un elemento muy importante respecto a las implementaciones de OMP porque aunque no implica, necesariamente, ni garantiza el consentimiento a nivel local de cada individuo, el requisito de Consentimiento de las Partes significa que las OMP están diseñadas para ser utilizadas como una herramienta para promover la paz; proceso que ya ha comenzado. Esto también es importante para la realización de cualquier misión de OMP porque el consentimiento puede ser retirado unilateralmente por cualquiera de las partes en cualquier momento. Esta opción les da a las partes beligerantes un control poderoso sobre

la OMP que simultáneamente limita su efectividad y ayuda a controlar sus acciones, haciéndolos responsables de sus actividades sobre el terreno.

La imparcialidad de una OMP es crucial para su éxito una vez que llega a la zona de conflicto, porque si se considera que una OMP actúa de forma parcial, a favor de una de las partes, los otros participantes retirarán su consentimiento, dando por terminado el mandato. Es importante reconocer que la imparcialidad de la OMP no significa que sean neutrales o inactivas. Significa que, al igual que un árbitro de fútbol, harán cumplir las reglas del "juego" por igual contra todos los bandos, pero no permitirán las infracciones. Este principio ha requerido una redefinición a lo largo del tiempo, algo que se discutirá en el siguiente capítulo. La imparcialidad de la ONU como organismo internacional global es lo que le da legitimidad para reclamar neutralidad en un conflicto.

La no utilización de la fuerza, excepto en defensa propia, es el tercer principio fundamental de una OMP y es muy importante porque crea la diferencia entre las misiones del Capítulo VI y del Capítulo VII. Las OMP bajo el Capítulo VI no son beligerantes en un conflicto. Aunque las OMP están equipadas con soldados, vehículos blindados y armas, estas medidas se toman únicamente para proteger a los participantes en un ambiente peligroso e incierto, no para hacer cumplir la voluntad de la ONU. En situaciones extremas, su mandato puede incluir la frase "*mantenimiento de la paz robusto*" que permite acciones ofensivas limitadas llevadas a cabo para asegurar que se satisfagan las necesidades defensivas, pero estas acciones aún requieren el consentimiento de las partes o de la nación anfitriona.

Las OMP han sido utilizadas tradicionalmente para facilitar el final de los conflictos y ayudar en la transición de la guerra a la paz, proporcionando garantías de seguridad básicas y respondiendo a la crisis durante el proceso de paz. Cuando se alcanza un alto al fuego y se acuerda un plan de paz, este incluye medidas que alejan a las partes beligerantes del conflicto abierto y las guía hacia el objetivo definido de la paz. Estos pasos deben ser verificados, al igual que los acuerdos para dejar de combatir. Las fuerzas de paz de las Naciones Unidas son generalmente aceptadas en todo el mundo como observadores independientes y neutrales en quienes se puede confiar para verificar que

ambas partes beligerantes tomen medidas hacia la paz y trabajen en esta capacidad. Frecuentemente colaboran en el desarme, la desmovilización y la reintegración de excombatientes y también han apoyado la organización de elecciones y el restablecimiento del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos. No fuerzan estas acciones, sino que facilitan y verifican las acciones de los beligerantes por ambos lados.

Cuando el Consejo de Seguridad establece una OMP, define el mandato (misión), el presupuesto, los niveles de tropas y también las reglas que rigen el uso de la fuerza. Un componente clave de cualquier OMP es que se implemente en apoyo de un proceso de paz establecido. Esto es normalmente el resultado de un esfuerzo diplomático independiente de la ONU destinado a poner fin al conflicto. A pesar de que la ONU a menudo está involucrada en la búsqueda de la paz, históricamente es lenta para establecer una OMP por una variedad de razones. Todos los miembros del Consejo de Seguridad deben acordar el mandato y esta necesidad de consenso a menudo hace que sea más lento escribirlo y aún más lento para ser acordado. Aunque la Carta de las Naciones Unidas establece que todos los Estados miembros deben poner sus fuerzas militares a disposición del Consejo de Seguridad, en la práctica es más complicado que escribir un cheque en blanco para sus fuerzas militares. Una vez que el Consejo de Seguridad ha establecido niveles de tropas para una misión, se solicita a todos los estados miembros que aporten tropas uniformadas y especialistas civiles. A medida que las naciones ofrecen voluntariamente sus tropas, son enviadas desde distintas partes del mundo a la misión en una manera fragmentada, a menudo sin equipo adecuado, suministros, capacitación o incluso un conjunto de idiomas comunes (Dallaire y Beardsley, 2003). Tradicionalmente, los comandantes sobre el terreno deben dejar estos temas pendientes.

El Consejo de Seguridad mantiene el mando y el control de la Operación, pero delega muchos de los detalles operativos a la oficina del Secretario General, quien a su vez designa a dos jefes de misión: el Representante Especial del Secretario General y el Comandante de la Fuerza. El Representante Especial es un civil, generalmente un diplomático experimentado, que es el comandante civil de la misión sobre el terreno.

Puede quedarse mientras dure la misión o puede ser reemplazado. Tiene autoridad de comando sobre el Comandante de la Fuerza y aconseja al Secretario General y por lo tanto al Consejo de Seguridad. El Comandante de la Fuerza es el oficial militar de mayor rango de la misión y, con frecuencia, es un oficial de una de las naciones que aporta tropas a la misión. A menudo rota pero durante una misión corta puede seguir siendo el mismo oficial durante toda la misión. Es responsable de dirigir las operaciones militares de la OMP y de informar y aconsejar al Representante Especial. Gran parte del éxito de una OMP depende de las personalidades de estos dos individuos elegidos y su capacidad para trabajar juntos. Estos dos encabezan los componentes civiles y militares de la misión OMP y ambos dirigen y organizan los diversos contingentes a la vez que llegan a la zona desde todo el mundo.

Figura N° 1: Cadena de mando Doctrinal para UN-OMP



Fuente: Artículo 47 de la Carta de las Naciones Unidas, 1945

Se suponía que el Comité de Estado Mayor de las Naciones Unidas consistiría en los Jefes de Estado Mayor de los cinco estados miembros permanentes del Consejo de

Seguridad y utilizarían su experiencia y especialidad militar para proporcionar el mando y control de las fuerzas bajo el mando de la ONU. Este comité es una organización que tiene sentido porque los políticos de todo el mundo confían en los soldados profesionales para obtener consejos. Aunque se suponía que la firma de la Carta lo establecería, nunca ha existido, lo que significa que la sección militar planificada del cuartel general de las Naciones Unidas nunca se estableció. En marzo de 1992, en un esfuerzo por profesionalizar esta parte de las operaciones de la Secretaría de la ONU, se estableció el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP). El mismo consiste en oficiales militares actuales y anteriores y empleados profesionales de las Naciones Unidas que tienen experiencia en OMP. No existió un centro de Comando y Control en la Sede de la ONU en la ciudad de Nueva York hasta el año 1993 cuando se estableció un Centro de Situación para establecer y mantener comunicaciones las 24 horas del día, los siete días de la semana con las misiones de paz desplegadas (Findlay, 2002).

c) Cambio histórico: La Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín

Las OMP de las Naciones Unidas se utilizaron durante la Guerra Fría como observadores neutrales para ayudar a asegurar que ambas partes respetaban los “*alto al fuego*” ya que era importante contar con agentes neutrales como observadores en el ambiente de la Guerra Fría porque la mayoría de los conflictos en ese momento se libraban por ejércitos respaldados por estadounidenses o soviéticos. Esto significaba que requerían la confirmación de los informes de sus aliados en el campo de batalla, donde manifestaran que la otra parte estaba violando el acuerdo antes de poder comprometerse a tomar medidas adicionales. En situaciones como las de Israel / Palestina o en la frontera de India / Pakistán, se establecieron misiones OMP de la ONU para ayudar a detener la expansión de la violencia en un mundo volátil. En un mundo bipolar donde las partes en conflicto a menudo eran apoyadas por Occidente u Oriente, solo se pedía a las OMP que ayudaran a mantener la paz con el consentimiento de estos dos importantes patrocinadores. Es importante recordar que es el Consejo de Seguridad de la ONU quien establece una OMP y como miembros permanentes del Consejo de Seguridad tanto Rusia como los EE.UU. tienen poder de veto permanente. Esto significa que durante la Guerra

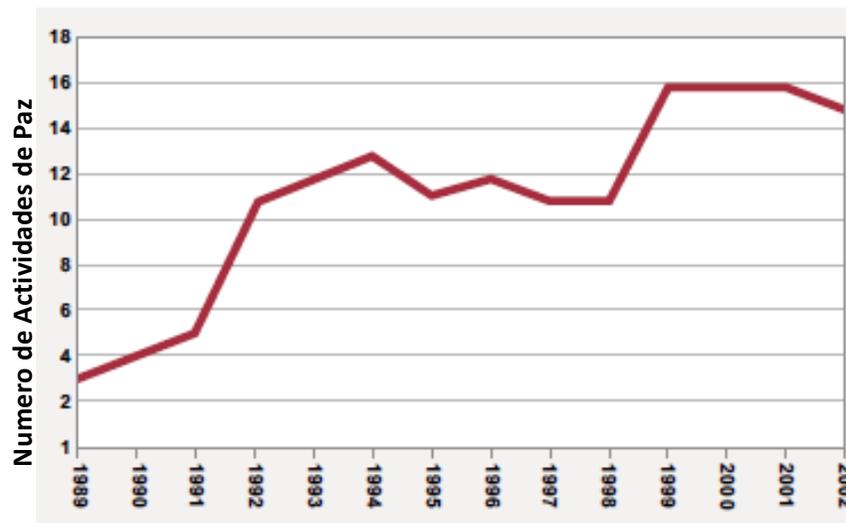
Fría, las OMP de la ONU solo se desplegaron cuando las principales potencias internacionales pudieron acordar que era de su propio interés detener el conflicto.

Cuando terminó la Guerra Fría, gran parte del mundo se regocijó y había una gran esperanza para una nueva era de paz y cooperación internacional. El muro de Berlín cayó y el mundo dejó de temer al acaecimiento de una tercera guerra mundial entre beligerantes armados con armas nucleares y comenzó a mirar hacia un mundo que ya no estaba dividido en gran parte entre *"Oriente y Occidente"*. Sin embargo, la característica bilateral del mundo de la Guerra Fría no fue algo completamente negativo ya que las dos superpotencias que actuaron como patronos de muchos de los beligerantes del mundo a menudo ejercieron una influencia restrictiva en sus impulsos más brutales y codiciosos con la amenaza de cortar la ayuda financiera, militar y diplomática si su aliado no se *"portaba bien"*. Una vez que la URSS y los EE.UU. fueron eliminados como factores estabilizadores en muchas de las regiones menos desarrolladas del mundo, el conflicto a menudo estalló entre los estados y entre los actores no estatales. Sin las grandes potencias para actuar como restricciones a los países o facciones en las que actuaban también como patronos, el conflicto a menudo no se controlaba, en particular en regiones donde Occidente no tenía interés en enviar sus ejércitos poderosos. Y aunque los EE.UU. usó inicialmente su supremacía militar en busca de la paz (Kosovo, Somalia, Kuwait) a principios de los 90, las poderosas imágenes de soldados muertos del ejército estadounidense en las calles de Mogadishu hicieron que los EE.UU. dejara de involucrarse. Esto se combinó con el desinterés genuino de los Estados Unidos en muchas otras partes del mundo, especialmente en África una vez que se eliminó la amenaza de la propagación del comunismo. El resultado fue la falta de presión externa por parte de las potencias involucradas en el mantenimiento de la paz, lo que permitió que los conflictos a menudo basados en las diferencias de identidades como la tribu o la religión no se pudieran controlar.

Con la eliminación de las potencias mundiales como promotoras de la paz o al menos como limitadores a la forma en que actuaron los beligerantes, el mundo recurrió a la ONU. De un total de 69 OMP desplegadas por la ONU a lo largo de su historia, 56 de

ellas se han desplegado desde 1988 (United Nations, n.h.f.). El siguiente cuadro muestra el aumento de las OMP de las Naciones Unidas en las dos décadas transcurridas desde el final de la Guerra Fría (Human Security Report Project, 2005).

Figura N° 2: Actividades de pacificación de la ONU (1989-2002)



Fuente: Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, 2003

Algunas de estas misiones de las OMP han sido historias de éxito con los esfuerzos de la ONU que terminan en una resolución pacífica del conflicto y el final del mandato de las OMP pues el mismo ya no era necesario. Un estudio de RAND Corporation publicado en 2005 encontró que 2/3 de las misiones de construcción nacional de la ONU fueron exitosas (RAND Corporation, 2005). Pero desde el final de la Guerra Fría, muchas fuerzas de OMP descubrieron que fueron insertadas en una zona de conflicto con muy pocos recursos, muy poca urgencia y muy poco apoyo político de las Naciones Unidas. Los Estados miembro no podían ignorar por completo las imágenes de masacres que sus ciudadanos vieron en los noticieros de la televisión, pero sin un interés directo que los involucrara a ellos, y dando a la ONU la responsabilidad para hacer desaparecer estos conflictos desorganizados (United Nations, 2015). De esa manera podrían decirles a los periodistas que votaron por una OMP sin tener que explicar a su gente por qué sus hijos

fueron enviados a conflictos mal entendidos en lugares lejanos que no le importaban directamente a su país. Estas OMP a menudo han fracasado en sus misiones básicas de mantenimiento de la paz, así como en la seguridad, la protección de los civiles y la promoción de los derechos humanos. Este hecho se destaca por el fracaso documentado de la UNAMIR para detener el genocidio en Ruanda en 1994 y el fracaso de la UNMIBH para detener la masacre en Srebrenica en 1995 (Human Rights Watch, 1995; United Nations General Assembly, 1999). Ambos ejemplos serán discutidos más a fondo en el Capítulo 3 y demostraron ser el catalizador para que la ONU lleve a cabo una revisión de sus programas y procedimientos de las OMP, así como para emprender una serie de reformas.

d) Casos de estudio

Tres ejemplos de OMP a lo largo de la historia de la ONU son:

- El Canal de Suez en 1956
- Camboya en la década de 1990
- Ruanda en 1994.

Los primeros Guardianes de la Paz de la ONU desplegaron con armada y en unidades enteras fueron convocados en la guerra entre Israel, Francia, Gran Bretaña y Egipto en 1956 por el control del Canal de Suez. El 4 de noviembre de 1956, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la resolución 998 (ES-I) que estableció los fondos para el establecimiento de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU). La Fuerza debía desplegarse en el territorio egipcio, lo que hacía necesario obtener el consentimiento del gobierno egipcio. El ejército egipcio estaba en desventaja en el conflicto lo que facilitó el logro de un acuerdo y dio lugar a un "*acuerdo de buena fe*" aprobado por la Asamblea mediante la resolución 1001 (ES-I) y afirmó el principio de que la Fuerza no podía "*Estacionarse u operar en el territorio de un país determinado sin el consentimiento del Gobierno de ese país*" (United Nations Department of Peacekeeping Missions, 2017). El 12 de noviembre de 1956 se estableció una sede temporal y tres días más tarde comenzaron a llegar las primeras unidades de la UNEF (colombianos, daneses y noruegos). En tres meses se alcanzó la fuerza autorizada de

6.000 soldados. Las tropas de combate eran en su mayoría unidades de reconocimiento motorizadas, porque la cantidad de terreno que debían cubrir en sus tareas hacía necesario que tuvieran mucha movilidad. El Comandante de la Fuerza, recomendado por el Secretario General y votado por la Asamblea General, fue responsable del funcionamiento de la Fuerza y respondió al Secretario General.

Durante los tres meses posteriores al establecimiento de la FENU, la ONU estableció altos al fuego y el retiro de las fuerzas armadas de Francia, Gran Bretaña y finalmente de Israel. Durante este tiempo, las unidades de la FENU se estacionaron en lugares clave, como la costa occidental del golfo de Aqaba, con el fin de garantizar la contención de futuros actos hostiles. En efecto, la FENU se usó para garantizar que si los israelíes se retiraban de un terreno ventajoso no sería utilizado en su contra. Esto hizo posible la retirada de las tropas israelíes del territorio egipcio. La resolución 1125 (XI) de la ONU pidió que la Fuerza sea colocada en la Línea de Demarcación del Armisticio Egipcio-Israelí para asegurar que las dos fuerzas dejen las incursiones a lo largo de la Línea del Armisticio y respeten el acuerdo (Alteras, 1993). Debido a que Israel se negó a conceder permiso a la FENU para desplegarse en su territorio, se desplegaron solo en el lado egipcio de la Línea. Esta última fase de la misión de la FENU tomó diez años durante los cuales la Fuerza actuaría como un amortiguador informal entre las fuerzas egipcias e israelíes a lo largo de la Línea de Demarcación del Armisticio para evitar incidentes, evitar cruces ilegales de la Línea por civiles y observar e informar sobre todas las violaciones de la Línea por tierra, aire o mar. Setenta y dos (72) puestos de observación fueron establecidos a lo largo de la Línea y las patrullas se llevaron a cabo en la noche. Se realizó una estrecha coordinación con los militares de ambos lados y la FENU fue exitosa durante los 10 años en que se desplegó para mantener la paz en una región volátil del mundo. Esta fue la primera OMP de las Naciones Unidas desplegada y sería la base para las OMP que seguirían.

En la década de 1990, la Autoridad Transicional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC) fue enviada a Camboya para ayudar a facilitar el proceso de paz y poner fin a la guerra civil entre el Khemar Rouge y las fuerzas del gobierno. La UNTAC fue

considerada una OMP exitosa porque supervisó el desarme de las fuerzas guerrilleras en las selvas de Camboya, la disolución de esos mismos grupos, la reintegración de los combatientes en la sociedad civil y finalmente actuó como observador imparcial y verificador de las elecciones que iniciaron a Camboya en el camino hacia la democracia (Shawcross, 2007). En esta OMP, los cascos azules en cuestión fueron fundamentales para llevar a cabo un acuerdo de paz adherido y exitoso. Supervisaron el desarme del Khemar Rouge y se aseguraron de que los combatientes no sufrieran abusos cuando salieran de las montañas de Camboya. Más tarde, como observadores imparciales, dieron la credibilidad necesaria a las elecciones que siguieron. De hecho, con el mal estado de las carreteras y el transporte de Camboya, los cascos azules a menudo se usaban para transportar urnas llenas de votos de zonas remotas o de difícil acceso para ser contadas.

La misión ha sido criticada por varias deficiencias, pero se debe recordar que la misma se llevó a cabo para facilitar un proceso de paz negociado y ayudar a la transición del país de un período de guerra a uno de paz, y en ese sentido tuvo éxito. La OMP se usó como una herramienta para facilitar negociar un proceso de paz para un país en guerra, no creó paz para Camboya, sino que solo ayudó a lograr su propia paz. Desde el final de la UNTAC, el Khemar Rouge ha construido una maquinaria política opresiva pero, específicamente para la cuestión de la efectividad de la OMP, no ha regresado a la lucha armada. Esta OMP es un ejemplo de cómo una misión de la ONU puede emplearse con éxito en el proceso de paz entre uno o más beligerantes no estatales, mientras que las dos partes se adhieran al acuerdo de paz acordado previamente. Al momento de escribir esta tesis, se espera que la OMP de la ONU que se empleará en la desmilitarización de las FARC en Colombia tenga el mismo éxito, ya que las situaciones son, militarmente, muy similares (United Nations, 2018). En ambos casos, hay un gobierno que ha llegado a un acuerdo de paz negociado que exige que el actor no estatal entregue sus armas, les promete cierta protección contra el enjuiciamiento legal y les permite participar en el gobierno como un partido político legítimo. Quizás una de las similitudes más importantes desde el punto de vista militar es que ambos - el Khemar Rouge y las FARC - han estado luchando durante años y por lo tanto tienen una cadena de comandos bien

establecida y pueden dar órdenes a sus subordinados (como desarmarse) con la expectativa de que se lleve a cabo.

Quizás una de las OMP más famosas de la ONU y un fracaso espectacular es la misión de la ONU a Ruanda - UNAMIR - de 1994. La misión fue establecida para actuar como observadores militares y ayudar a facilitar los Acuerdos de Paz de Arusha: una paz negociada entre los hutus en el gobierno y la mayoría de los rebeldes tutsis. Cuando el proceso de paz se transformó en una orgía genocida de asesinatos, los Guardianes de la Paz de la ONU fueron atacados primero y luego se mantuvieron impotentes mientras cientos de miles de ruandeses eran masacrados (Dallaire y Beardsley, 2003). El número real de muertos se disputa, pero 800.000 muertos son una figura conservadora. Si bien cualquier muerte violenta es terrible, el genocidio en Ruanda se caracterizó por jóvenes hutus que hacían a los tutsis hasta la muerte con machetes, incluidos ancianos, mujeres y niños. Este horror dio como resultado que muchos tutsis huyeran a las líneas rebeldes tutsis en busca de seguridad. Los tutsis rápidamente tomaron la ventaja en la guerra civil y avanzaron hacia la ciudad capital, Kigali. Temiendo represalias, muchos hutus huyeron a su vez de los tutsis. Estas poblaciones de refugiados fueron presa fácil de una variedad de peligros en una tierra sin gobierno: robo, violación, enfermedad y hambre reclamaron miles de vidas. Esta tragedia se desarrolló a la vista de los cascos azules, que a pesar de trabajar por la paz durante todo el genocidio fueron impotentes para detener el horror mientras se desarrollaba frente a ellos.

Su incapacidad para frenar la violencia se debió en gran parte a que su mandato nunca fue *imponer* la paz al pueblo de Ruanda, sino más bien ayudar a los ruandeses a llegar a su propia paz. Esto era importante porque significaba que sólo enviaban tropas ligeras a Ruanda que llegaban sin armas pesadas y con muy poca munición. Es lamentable, pero a diferencia de Camboya, los hutus clave en Ruanda no buscaron una paz negociada y en su lugar buscaron obtener el poder a través de la limpieza étnica.

En el siguiente capítulo se discutirán estos fracasos masivos de una OMP de la ONU, la comunidad internacional y nuestra humanidad para evitar un genocidio incluso 50 años

después de que se conocieran los crímenes del holocausto nazi, así como las repercusiones de estos fracasos. Es importante notar que la tragedia del genocidio en Ruanda fue sólo el primer acto de una larga y terrible miseria que se ha desarrollado desde 1994 en África Central. La situación al final de la guerra civil de Ruanda desestabilizó la región después durante años, resultando en la muerte de millones de vidas: el número de víctimas es imposible de contar debido al colapso del gobierno en la región. Esto resalta el costo potencial del fracaso de una OMP en una región caracterizada por gobiernos frágiles (The Economist, 2002).

Capítulo 3

Llamado por un cambio a mediados de los años 90s

La caída del muro de Berlín y el final de la Guerra Fría marcaron el comienzo de una nueva era con un papel más importante para el activismo internacional, encabezado por la Organización de las Naciones Unidas. La mitad de todos los acuerdos de paz firmados entre 1946 y 2003 se suscribieron después del fin de la Guerra Fría y muchos de ellos requirieron de las OMP (Human Security Research Project, 2005). Muchas de éstas fueron enviadas a zonas de conflicto que no eran apropiadas para una OMP tradicional de la Guerra Fría porque para ello se requería de un proceso de paz para ayudar, el consentimiento de las partes y el respeto por la neutralidad de la ONU. En cambio, fueron enviados a países en guerra civil, cuyas facciones enfrentadas no buscaban una paz negociada o, si lo estaban, no podían controlar por completo a las fuerzas bajo su mando. Hubo una serie de fracasos muy visibles en la primera mitad de la década posterior al final de la Guerra Fría, donde las OMP de la ONU no solo fracasaron en su misión como guardianes de la paz, sino que sus fracasos fueron emblemáticos porque el mundo fracasó al ser solo espectador de genocidios o limpieza étnica y no poder detenerlo. Estas fallas pusieron en marcha un proceso de reforma en curso en la ONU para cambiar la forma en que las OMP se organizan, equipan, capacitan y, lo que es más importante, se usan en un esfuerzo por garantizar que las tragedias del pasado no vuelvan a ocurrir. Estos incluyeron primero el establecimiento de la Unidad de Lecciones Aprendidas en la Oficina de Planificación y Apoyo en 1995 y, finalmente, el establecimiento de una Doctrina para el Mantenimiento de la Paz, publicada en 2008.

a) Fallas de Bosnia, Ruanda, Somalia

i) Informe Srebrenica 1999

"La tragedia de Srebrenica perseguirá nuestra historia para siempre"

Informe del Secretario General: La caída de Srebrenica

Cuando la Unión Soviética se desplomó en 1991, también lo hizo la República Federativa Socialista de Yugoslavia (RFSY), cuya disolución significó que ya no existía un país que había proporcionado una identidad nacional que unificara a ciudadanos de diferentes grupos étnicos y religiosos. Estos pueblos comenzaron a establecer sus propios países a lo largo de líneas étnicas, pero las poblaciones de muchas regiones se habían mezclado durante mucho tiempo en diferentes grados entre las etnias y las religiones. Esta mezcla de personas dificultó trazar líneas en un mapa y declarar un área para un país u otro, lo que a su vez generó conflictos. El 25 de junio de 1991, Croacia y Eslovenia declararon su independencia. Esto fue seguido por un breve estallido de combates que en agosto de ese año se había convertido en una guerra a gran escala. La guerra entre las fuerzas croatas contra milicias serbocroatas terminó con un alto al fuego negociado por la ONU firmado el 2 de enero de 1992. Poco después, ambas partes acordaron una OMP de la ONU bajo el Enviado Personal del Secretario General, Cyrus Vance: el proceso de paz fue conocido como el Plan Vance (United Nations General Assembly, 1999). El 21 de febrero de 1992, el Consejo de Seguridad aprobó la OMP mediante la resolución 743 y estableció la sede de la UNPROFOR el 13 de marzo de 1992 en Sarajevo, Bosnia, que en ese momento era parte de Yugoslavia y todavía se encontraba en paz.

Un mes después, en abril de 1992, nació la República de Bosnia y Herzegovina. Era un país étnicamente dividido que constituía aproximadamente el 31% de serbios, el 17% de croatas y el 44% de bosnios. Se produjeron enfrentamientos esporádicos entre las diferentes etnias dentro de Bosnia, una situación que empeoró con la afluencia de armas traídas por las fuerzas armadas serbias al retirarse de Croacia por el Plan Vance. Estas armas a menudo se entregaron a los grupos de milicias serbias en Bosnia que se conoció como el Ejército de los Serbios de Bosnia (ESB), que también tenía grupos paramilitares. Durante todo el conflicto en Bosnia, las fuerzas armadas regulares de Yugoslavia proporcionarían material, inteligencia, fondos y otras formas de apoyo a las fuerzas serbias. Este apoyo daría a las fuerzas serbias bajo el general Mladic una importante ventaja militar a pesar de ser una minoría de la población. La siguiente cita del informe de la ONU destaca cuán complicada fue la guerra civil para crear el ambiente para las fuerzas que iban a ser desplegadas a la región: "El conflicto entre estas fuerzas difería de

la guerra convencional en aspectos importantes. Primero, gran parte de la lucha fue local. Segundo, un objetivo central del conflicto era el uso de medios militares para aterrorizar a la población civil, a menudo con el objetivo de forzar su fuga en un proceso que llegó a conocerse como *'limpieza étnica'*. Tercero, el conflicto fue más a menudo de atrición, terror, crimen organizado y negociación que de guerra de alta intensidad" (United Nations General Assembly, 1999).

Cuando estalló la lucha, el Secretario General envió a investigar del 4 al 10 de mayo al subsecretario general de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Murrack Goulding, quien informó sobre los problemas de seguridad a los que se enfrentan los civiles, el empeoramiento de la situación humanitaria y los esfuerzos que se están realizando para lograr áreas de limpieza étnica. También se reunió con líderes bosnios y croatas que solicitaron una misión de la ONU para *"restablecer el orden"* (United Nations General Assembly, 1999). Se reunió con los líderes de los serbios que no estaban de acuerdo con los líderes croatas y bosnios en que era necesario contar con personal de paz de la ONU. El informe posterior del Secretario General al Consejo de Seguridad declaró que no creía que la fase actual del conflicto condujera a una OMP debido a la falta de un proceso de paz y la falta de respeto a la ONU por parte de los beligerantes, muchos de los cuales eran milicias o criminales armados. Esta evaluación fue confirmada meses después por un militar canadiense de la UNPROFOR en Srebrenica, quien le dijo a un representante de la ONU que "aunque el Consejo de Seguridad es obviamente un órgano importante de las Naciones Unidas, no tiene importancia para los serbios de la zona." El Secretario General añadió que *"no hay condiciones que permitan que una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas haga una contribución efectiva."* El 6 de junio, el Secretario General informó al Consejo de Seguridad que la UNPROFOR había negociado un acuerdo para el uso del aeropuerto de Sarajevo con fines humanitarios que exigía a la UNPROFOR que asumiera toda la responsabilidad del funcionamiento y la seguridad del aeropuerto. El 8 de junio de 1992, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 758 para enviar observadores militares de la UNPROFOR al aeropuerto de Sarajevo, seguido por un batallón de infantería de la OMP. Este fue el comienzo de la

OMP de las Naciones Unidas en Bosnia, una misión que evolucionará en respuesta a la cambiante situación en Bosnia y las demandas que planteaba el proceso de paz en curso. El censo de 1991 establece que la ciudad de Srebrenica se encuentra en un valle de montaña en el este de Bosnia y era una ciudad de 37.000 personas de las cuales el 73% eran bosnios y el 25% serbios. En mayo de 1992, cuando estallaban los combates, las milicias bosnias establecieron el control de la ciudad de Srebrenica y ampliaron su control sobre las áreas vecinas, matando a algunos serbios y desplazando a muchos más en un esfuerzo por consolidar su control de la zona. Este enclave bosnio creció a casi 900 km² en enero de 1993 antes de que empezara a reducirse a medida que avanzaban los serbios mejor armados. En marzo de 1993, después de casi un año de guerra, mientras los diplomáticos elaboraban varios mapas en las negociaciones de paz en curso, las fortunas de la batalla habían girado en las áreas cercanas a Srebrenica: *"las fuerzas serbias avanzaban rápidamente, matando y quemando como lo hicieron"* (United Nations General Assembly, 1999). Estas acciones causaron que las poblaciones de las aldeas cercanas huyeran a Srebrenica y la población creció entre 50.000 y 60.000 habitantes, convirtiendo así las áreas controladas por las milicias serbias en más étnicamente puras. El avance serbio también cortó los suministros a los bosnios de otras áreas que controlaban y creó con ello una situación de asedio. El 13 de marzo, durante una misión de investigación, el Comandante de la UNPROFOR se dirigió a una reunión pública en la ciudad y les dijo que estaban bajo la protección de las Naciones Unidas y que no los abandonaría. Entre mediados de marzo y finales de abril de 1993, la ONU evacuó entre 8.000 y 9.000 bosnios desde Srebrenica a la cercana ciudad de Tuzla, mientras que al mismo tiempo los convoyes de ayuda humanitaria entregaban suministros a la población restante. En abril, el gobierno bosnio detuvo las evacuaciones por temor a facilitar la limpieza étnica de esa zona en nombre de los serbios.

Tras las peticiones del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y las negociaciones posteriores, el Consejo de Seguridad estableció *"zonas seguras"* en toda Bosnia, cuya seguridad estaría garantizada por los miembros de la UNPROFOR y cuyo objetivo era garantizar el acceso a la ayuda humanitaria. Entre estas áreas se incluyó a Srebrenica. El Comandante de la Fuerza de la UNPROFOR se opuso al concepto de establecer áreas

seguras sin el consentimiento de las partes beligerantes, argumentando que la tarea de proteger las áreas seguras era para una operación de mantenimiento de la paz capaz de combatir. El informe Srebrenica lo cita diciendo *que "uno no puede hacer la paz y la guerra al mismo tiempo."* A medida que la situación militar en torno a Srebrenica llegó a un punto crítico, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 819 (16 de abril de 1993) que estableció *"Srebrenica y sus alrededores como una zona segura que debería estar libre de cualquier ataque armado u otro acto hostil"*. La resolución hizo un llamamiento a las fuerzas paramilitares ESB y serbias para que cesen las hostilidades en la zona y el gobierno yugoslavo deje de suministrar esas fuerzas pero no mencionó a las Fuerzas bosnias en el área. La UNPROFOR señaló que la manera unilateral de la resolución requeriría una misión del Capítulo VII, pero a la UNPROFOR no se le dieron esos recursos ni ese mandato. Esta misión surgió de una misión del Capítulo VI; de observar y actuar con el acuerdo de los beligerantes de una misión de cumplimiento de la paz del Capítulo VII a medida que evolucionó la situación, pero se hizo sin un cambio posterior en el mandato de la OMP de la ONU. En cambio, una serie de acuerdos locales de *alto al fuego* negociados por los oficiales de la UNPROFOR ayudaron a evitar una resolución militar al evacuar gradualmente a los heridos y enfermos y al intentar desmilitarizar las zonas controladas por los bosnios. Los *alto al fuego* fueron codificados por la resolución 836 del Consejo de Seguridad el 4 de junio de 1993 cuando se le asignó la misión explícita a las fuerzas de la UNPROFOR de supervisar las zonas seguras y autorizó el uso de la fuerza por parte de la OMP y por las fuerzas armadas de los Estados Miembro, específica por sus fuerzas Aéreas. Al mismo tiempo había otras cinco ciudades y pueblos asediados que también fueron declarados *"refugios seguros"* por el Consejo de Seguridad. Fundamentalmente, estas áreas seguras fueron designadas no por las poblaciones dentro de ellas sino por áreas geográficas. Esto fue importante porque los soldados pueden defender un lugar o una cosa y las dos son tareas muy diferentes.

Algunas de las resoluciones más relevantes se han discutido (758, 819 y 836), pero había muchas más en el medio. En verdad, entre el comienzo de las hostilidades abiertas el 6 de abril de 1992 y el 5 de octubre de 1993 el Consejo de Seguridad adoptó 47 resoluciones diferentes y firmó 42 declaraciones diferentes sobre el conflicto en la ex Yugoslavia

(United Nations General Assembly, 1999). La mayoría se refería específicamente a Bosnia y Herzegovina. Esta serie de resoluciones y la naturaleza evolutiva de la OMP de la ONU sobre el terreno indicaban cómo la ONU tenía que responder a los acontecimientos sobre el teatro de operaciones y la situación cambiante, y cómo la OMP de las Naciones Unidas había sido desplegada allí con un propósito que fue reutilizado. El Informe Srebrenica detalla cómo esta misión en evolución y las tareas cambiantes asignadas a la UNPROFOR, establecen las condiciones para que una fuerza esté en Srebrenica sin el equipo pesado que su misión requiere, con reglas imprecisas para el uso de la fuerza y que tenga la autoridad para permitir el uso de fuerza.

Además de los cambios realizados al objetivo de la UNPROFOR, la ONU también debatió el tamaño necesario de la misma. El Secretario General Boutros Boutros-Ghali pidió a los Estados Miembro de la ONU una fuerza de 37.000 efectivos de mantenimiento de la paz. El tamaño (y, por lo tanto, el costo) de la solicitud fue criticado por muchos miembros del Consejo de Seguridad. Boutros-Ghali disminuyó la solicitud a una "*opción ligera*" de 7.600. Este fue un ejemplo de una OMP de la ONU a quien se le dio una responsabilidad cada vez mayor para hacer cumplir la paz, pero luego se le negó las fuerzas requeridas para hacerlo. Esta negativa a pagar el precio en forma de soldados y dinero antes de que la situación empeorase aseguró que la población de Srebrenica y los soldados allí en julio de 1995 pagarían más tarde un precio mucho más alto.

En mayo de 1995, a medida que empeoraba la situación de seguridad, las aeronaves de la OTAN realizaron ataques aéreos contra objetivos de las milicias serbias, los que respondieron tomando rehenes de la UNPROFOR. La ONU decidió desplegar una "*fuerza de reacción rápida*" compuesta por la mayoría de tropas de Francia, el Reino Unido, y algunos soldados holandeses equipados con vehículos blindados y artillería. La Secretaría, el Comandante de la Fuerza de la UNPROFOR y el Representante Especial escribieron que esta fuerza de reacción rápida funcionaría con las mismas reglas que la operación de mantenimiento de la paz existente y no tomaría medidas ofensivas. Siete días después, el 6 de julio, las fuerzas serbias que rodeaban Srebrenica comenzaron su ofensiva final en la zona defendido por 600 soldados del batallón 3 holandés

("Dutchbat") que habían estado allí desde el 18 de enero (Human Rights Watch, 1995). De esos 600 aproximadamente 300 eran soldados de infantería y el resto sirvió en algún tipo de capacidad de apoyo. El Informe Srebrenica analiza cómo la falta de personal que enfrentaba Dutchbat significaba que no podían controlar todo el acceso a la ciudad de Srebrenica. Sus posiciones alrededor de la ciudad estaban pintadas de blanco y claramente marcadas y no se construyeron como posiciones defensivas por combate. A esta altura, los combatientes bosnios de la zona habían sido en gran parte desarmados por los soldados de la UNPROFOR como parte de acuerdos anteriores. Las fuerzas serbias se contaron entre 1.000/2.000 y estaban equipadas con tanques, artillería, morteros y tenían sistemas bien desarrollados de comando, control y comunicaciones a su disposición.

Del 6 al 11 de julio, los serbios atacaron sistemáticamente el refugio de Srebrenica utilizando infantería, artillería y tanques contra el batallón holandés de UNPROFOR y los defensores bosnios levemente armados. Durante los ataques, los informes desde el campo a la sede de la Organización de las Naciones Unidas a menudo se transmitían incorrectamente, describiéndose el fuego directo de tanques como un bombardeo "*esporádico*" y comunicándose al Consejo de Seguridad que los bosnios, en lugar de los serbios, estaban disparando contra los soldados de la UNPROFOR. El primer día del ataque, el comandante del batallón holandés solicitó apoyo aéreo para destruir los tanques que disparaban contra sus soldados, pero los comandantes de la UNPROFOR lo negaron porque no creían que se hubieran cumplido los criterios de "*último recurso*". Ni una palabra del comienzo del ataque llegó al cuartel general de la ONU en Nueva York el 6 de julio. El 7 de julio fue silencioso en comparación con el día anterior debido al mal tiempo, aunque los de la ONU contaron 287 detonaciones por disparos de artillería. Al final del día, el líder del Dutchbat solicitó "*asistencia por todos los medios: terrestre y aéreo*", que según el Informe parece que nunca llegó a los comandantes de la UNPROFOR. Al día siguiente, 8 de julio, los bombardeos continuaron al igual que el avance de los tanques e infantería serbios. Una vez más, el comandante del batallón holandés solicitó ataques aéreos para detener el avance serbio y, nuevamente, los comandantes de la UNPROFOR negaron su petición a pesar de la muerte de un soldado holandés. El 9 de julio, los serbios sacaron a los soldados holandeses de varias posiciones

y les dijeron que serían devueltos a Holanda por Belgrado, pero que estaban en manos de los serbios hasta ese momento, aunque los serbios afirmaron que no eran prisioneros (United Nations General Assembly, 1999). En este momento los serbios tenían 30 soldados de Dutchbat. Esto y el hecho de que eran soldados holandeses en peligro hicieron que el Comandante de la Fuerza pidiera a su oficial superior holandés que contactara al Ministro de Defensa holandés y le preguntara cómo quería que se solucionara la situación. Este llamado a un gobierno de los Estados miembro muestra la cadena de mando poco clara y las desuniones entre la OMP de la ONU y los gobiernos nacionales.

En la mañana del 11 de julio, la situación de seguridad en Srebrenica se deterioró tanto que el Representante Especial del Secretario General autorizó los ataques aéreos de la OTAN en apoyo de las fuerzas de la UNPROFOR en la zona segura de Srebrenica. Estos ataques aéreos se establecieron para las 07.00 hs pero se retrasaron debido a la confusión entre las diferentes sedes sobre los criterios necesarios para ponerlos en marcha, demorando nuevamente la acción debido a una confusión sobre los criterios necesarios para el uso de la fuerza. Horas más tarde, cuando los aviones de la OTAN finalmente comenzaron a lanzar bombas, los serbios lo llamaron a Dutchbat y amenazaron con bombardear a los civiles en la ciudad y matar a los soldados holandeses que tenían si no se detenían los ataques aéreos. "Varios de sus captores serbios utilizaron a varios miembros del personal de las Naciones Unidas como escudos humanos para impedir nuevos ataques contra objetivos potenciales" (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1999). Los ataques aéreos se detuvieron y la lucha en torno a Srebrenica terminó con las fuerzas serbias que controlaban Srebrenica el 11 de julio de 1995. Pero lo peor estaba por llegar. Después del 11 de julio, miles de habitantes masculinos de la zona segura de Srebrenica, algunos combatientes bosnios y otros que tenían ser considerados en esa categoría, partieron a pie a la seguridad de Tuzla, a 50 km de distancia. Entre el 12 y el 20 de julio, soldados serbios acorralaron a esta columna de hombres y niños (algunos armados), los masacraron y los enterraron en fosas comunes. Era común que los soldados serbios utilizaran uniformes de la UNPROFOR que fueron capturados para engañar a los

hombres, para que salgan a la luz donde podrían matarlos. Al mismo tiempo, los que permanecieron en Srebrenica fueron detenidos y asesinados por cientos y miles.

El nuevo Secretario General, Kofi Annan, encargó una investigación y el Informe del Secretario General sobre la caída de Srebrenica se publicó cuatro años después de las masacres de 1999. El informe de la ONU sobre la Caída de Srebrenica detalla cómo estos actos genocidas ocurrieron en el transcurso de varios días dentro del alcance de las fuerzas de la OMP de la ONU. Este gran fracaso de las OMP para intervenir en la violación del derecho internacional y la decencia humana fue una marca negra en el registro de las OMP. Además, la impotencia de una fuerza de la ONU relativamente bien entrenada y equipada del norte de Europa respaldada por el poder aéreo de la OTAN frente al ejército serbio respaldado solo por milicias generó dudas serias sobre cómo el sistema de las OMP de la ONU podría permitir una situación con un balance de fuerzas tan favorable para terminar tan trágicamente para la OMP y las personas bajo su protección. En el mapa y en el papel, las fuerzas combinadas de la ONU y la OTAN eran mucho más poderosas, pero los serbios pudieron explotar las reglas de combate de la ONU / OTAN y alcanzar sus objetivos a pesar de esta desigualdad de fuerzas.

Había pasado poco tiempo entre los eventos de Srebrenica y el informe que se publicaba, y el nuevo conjunto de observadores ayudó a dar imparcialidad al informe, que fue crítico en muchos sentidos para la ONU y su OMP. Este informe cuenta la historia del conflicto de Bosnia y la participación de la ONU en él, así como los eventos que rodearon las masacres de Srebrenica. Es importante destacar que el informe extrajo una serie de lecciones de la historia trágica en un esfuerzo por evitar que se repitan:

1. Si no hay paz, no envíe una OMP, porque los cascos azules no son un sustituto del consenso político entre los Estados Miembro para hacer cumplir la paz (United Nations General Assembly, 1999).
2. Los "*refugios seguros*" o las "*zonas protegidas*" deben ser desmilitarizados y acordados por todos los beligerantes y reconocidos por el derecho internacional o verdaderamente seguros y defendidos por un elemento disuasivo militar creíble. El

informe señala que estos son conceptos totalmente distintos y no deben confundirse entre sí.

3. Cuando un lado de un conflicto actúa claramente en contra de un acuerdo de paz negociado, la negociación de buena fe con esa parte equivale a un apaciguamiento.
4. La "*lección cardinal de Srebrenica*" es que un régimen que está realizando un intento sistemático de aterrorizar, expulsar o asesinar a todo un pueblo, debe enfrentarse con la fuerza y la voluntad política para detenerlo (United Nations General Assembly, 1999). Esto se convertiría en uno de los ejemplos de los llamados del nuevo Secretario General a un mayor intervencionismo (Findlay, 2002).
5. En la Organización de las Naciones Unidas falta una capacidad de juntar y procesar información que podría haber advertido a la OMP sobre la base de las intenciones de los serbios y posiblemente evitar lo que pasó.

ii) Investigación independiente sobre el Informe de Ruanda. Año 1999

"Todos debemos darnos cuenta de eso. . . hemos fracasado en nuestra respuesta a la agonía de Ruanda, y hemos consentido en la pérdida continua de vidas humanas." Página 25 de la Investigación Independiente sobre las acciones de las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda

Un mes después de la publicación del Informe sobre la Caída de Srebrenica, el Secretario General publicó un informe completamente independiente de la Investigación sobre las acciones de la Organización de las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda. Este fue otro horrible fracaso por parte de la OMP de las Naciones Unidas y la comunidad internacional para detener el genocidio. Y junto con la caída de Srebrenica fue en gran parte responsable de la auto-revisión de la OMP durante la década de 1990. Aunque hay muchas similitudes entre los dos eventos, existen algunas diferencias clave no solo en lo que sucedió sino también en el contexto en el que sucedió todo.

El 4 de agosto de 1994 se firmó en Arusha un acuerdo de paz entre el Frente Patriótico Ruandés (FPR), que era un grupo rebelde formado principalmente por combatientes

étnicamente tutsis y el Gobierno de Ruanda, que representaba un país de ciudadanos hutus y tutsis pero predominantemente de etnia hutu. Los acuerdos de Arusha exigían una Fuerza Internacional Neutral para supervisar el período de transición de veintidos meses desde las hostilidades a la paz (United Nations Security Council, 1999). Dos semanas después de la firma de los acuerdos, la ONU envió un equipo de reconocimiento a Ruanda y dos meses más tarde estableció una operación de mantenimiento de la paz llamada UNAMIR. Ambos estaban bajo el mando de un general franco-canadiense Romeo A. Dallaire, quien serviría como comandante militar de las fuerzas de la OMP durante todo el conflicto. Más tarde escribiría una famosa y obsesionante memoria de su tiempo en Ruanda llamada *"Shake Hands With The Devil"* (Dallaire & Beardsley, 2003) que elogió el coraje individual y las acciones de los soldados bajo su mando y fue muy crítico con el sistema de OMP de la ONU.

UNAMIR recibió un mandato del Capítulo VI para supervisar el acuerdo del alto al fuego, vigilar la seguridad antes de las elecciones, ayudar en la limpieza de minas con un programa de capacitación, investigar cualquier incumplimiento del acuerdo de paz, vigilar la repatriación y el asentamiento de los refugiados, ayudar en la coordinación de la asistencia humanitaria e investigar e informar sobre las actividades de la gendarmería y la policía. El Consejo de Seguridad no incluyó llamativamente en el mandato la recomendación del Secretario General de que la OMP ayudara en la recuperación de armas, sino que ordenó que UNAMIR contribuyera a la seguridad de la ciudad capital de Kigali dentro de un área segura para armas establecida por las partes beligerantes. Eso era una idea similar a las *"áreas seguras"* de Srebrenica.

Durante el otoño de 1993 se estableció UNAMIR en Ruanda y los dos bandos ejecutaban los acuerdos de Arusha. El 23 de noviembre, el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Camerún, el Sr. Jacques-Roger Booh Boo llegó como representante especial del Secretario General. Ese mismo día, el General Dallaire envió un borrador de Reglas de Compromiso a la Secretaría de la ONU para su aprobación, que incluía el uso de la fuerza frente a los crímenes de lesa humanidad. Él nunca recibió una respuesta a su pedido (Dallaire & Beardsley, 2003). Durante este tiempo, el alto al fuego entre el FPR y las

fuerzas del gobierno generalmente también siguió; las líneas del frente se movieron de conformidad con el acuerdo de paz y el presidente Habyarimana juró el cargo como presidente de Ruanda. En enero de 1994 sin embargo este progreso se detuvo y el proceso de paz pareció congelarse, con la presentación de informes de UNAMIR en febrero sobre un aumento de la violencia y el deterioro de la situación de seguridad (United Nations Security Council, 1999). En un esfuerzo por reiniciar el proceso de paz, el presidente Habyarimana viajó a Dar es Salaam, en la vecina Tanzania, para reunirse con otros líderes regionales. Su avión aterrizaba en Kigali aproximadamente a las 20:30 horas del 6 de abril cuando fue derribado, muriendo él y Cyprien Ntaryamira, el presidente de la vecina República de Burundi. Esta chispa encendió una ola de violencia no solo entre las facciones en guerra sino también entre la población civil de Ruanda. El esfuerzo de la milicia estaba encabezado por un grupo llamado Interahamwe, compuesto por jóvenes hombres hutus que estaban armados con algunos rifles pero que realizaban la mayoría de sus asesinatos con machetes. En todo Ruanda fueron de puerta a puerta y en un esfuerzo bien organizado y planificado mataron a mano a cientos de miles de tutsis y hutus simpatizantes de tutsis.

El día después de que comenzara el asesinato, el 7 de abril, diez soldados de la UNAMIR del contingente belga fueron capturados, torturados y ejecutados. Cinco días después, el 12 de abril, el embajador belga en la ONU, el Sr. Willy Claes, informó a la Secretaría que los belgas retiraban a sus soldados y dijo que *"el plan de paz de Arusha estaba muerto, ... en consecuencia, la ONU debería suspender a UNAMIR"* (United Nations Security Council, 1999). La falta de voluntad política por parte de los belgas dejó la UNAMIR sin sus tropas mejor entrenadas y mejor equipadas precisamente en el momento en que más se necesitaban. Este retiro también contribuiría a dificultar el próximo mes a UNAMIR II: la OMP de las Naciones Unidas con un mandato revisado.

Después de aproximadamente un mes del genocidio, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 918 el 17 de mayo de 1994, que estableció la UNAMIR II con una fuerza mayor e incluyó un embargo de armas. Esta medida se aprobó a pesar de que Ruanda estaba en el Consejo de Seguridad en ese momento y votó en contra. Dos meses

después de su creación, UNAMIR II todavía tenía 550 de los 5.500 soldados autorizados en Ruanda. *"Por lo tanto, la falta de voluntad política para reaccionar firmemente contra el genocidio cuando comenzó se vio agravada por la falta de voluntad de la membresía más amplia de la Organización de las Naciones Unidas para proporcionar las tropas necesarias para permitir que la ONU trataran de detener el asesinato"* (United Nations Security Council, 1999). Aquí se observa que la falta de voluntad de los Estados miembro para poner sus soldados en peligro debilitó la OMP en un momento crucial. La reacción lenta de otros Estados miembro para responder a la petición de más soldados debilitaría la OMP y pondría a esas fuerzas de paz de la ONU en la zona de conflicto con mayor riesgo.

La pequeña fuerza de las Naciones Unidas OMP continuó tratando de llevar a cabo su mandato a pesar del genocidio que pasaba alrededor de ellos (Dallaire & Beardsley, 2003). Al mismo tiempo, el FPR rebelde tutsi había reanudado su ofensiva y estaba empujando las fuerzas del gobierno hutu de regreso a través de Ruanda. Esto produjo un problema masivo de refugiados y cientos de miles de no combatientes hutus huyeron de las fuerzas tutsis venideras por miedo de represalias después del asesinato de tantos tutsis. Esto llevó a Francia y Senegal a solicitar al Consejo de Seguridad un mandato para el Capítulo VII para intervenir, que fue aprobado mediante una votación el 22 de junio y denominada *Operación Turquesa*. El despliegue de tropas francesas al sudoeste de Ruanda estableció una *"línea"* que al 18 de julio había alcanzado el FPR. A medida que el FPR avanzaba, todas las tropas del gobierno hutu y lo que se estimaba eran un millón de refugiados huyeron detrás de la línea francesa con muchas Interahamwe¹ y otras fuerzas detrás del genocidio mezclados con los refugiados (United Nations Security Council 1999). Al día siguiente, el FPR declaró un alto al fuego unilateral y estableció un gobierno tutsi de Ruanda. Aproximadamente 100 días después del genocidio, más de 800.000 ruandeses habían sido asesinados, la mayoría muertos por los machetes de Interahamwe. Cientos de miles de refugiados quedaron en los bosques del centro de África donde caerían víctimas del hambre, la violencia y las enfermedades en los próximos años (The Economist, 2002). A medida que la misión del Capítulo VII de las

¹ Grupo paramilitar formado en Ruanda durante la guerra civil en el año 1991

Naciones Unidas terminaba, los combates continuarían entre las fuerzas de Ruanda tutsi y los elementos armados entre los refugiados hutus. Esto luego llevaría a la invasión de la República Democrática del Congo por parte del nuevo gobierno de Ruanda encabezado por los tutsis, la desestabilización de ese Estado ya debilitado, y la continuación de la violencia y la muerte.

Cinco años después del genocidio en Ruanda, la Secretaría de la ONU publicó la Investigación Independiente sobre el mismo. Tuvo lugar al mismo tiempo que el Informe sobre la Caída de Srebrenica, pero se llevó a cabo de forma independiente. El tema principal a lo largo de la investigación fue la falta de voluntad política para intervenir por parte de los Estados miembro de la ONU. En particular, destaca cómo la demora en identificar las masacres como parte de un genocidio estuvo motivada por la falta de voluntad de actuar, que los países estaban obligados a cumplir en virtud de la convención de 1948 (United Nations Security Council, 1999). El no uso de la palabra "*genocidio*" por parte de los miembros del Consejo de Seguridad les permitió evitar la realidad desagradable de sus obligaciones morales. Esta falta de voluntad se destacó por el tiempo que le tomó para encargarse de UNAMIR II después de que el genocidio ya había comenzado, en contraste con la rapidez con que se desplegaron las tropas de Francia y EE.UU. para retirar sus embajadas y luego de los franceses en apoyo de la *Operación Turquesa*. Los Estados miembro demostraron la capacidad de enviar rápidamente fuerzas a la región, pero solo cuando sus propios intereses estaban en riesgo.

Las siguientes son algunas de las recomendaciones más específicas de la investigación:

1. La ONU debería crear un plan de acción para ejecutar a cabo en caso de genocidio. Este plan no solo debe incluir las fuerzas de OMP, sino también actores de todos los departamentos de la ONU. En todos los futuros mandatos de las OMP debería quedar claro que en caso de matanza masiva o genocidio no se puede mantener la neutralidad tradicional. La voluntad política de intervenir frente al genocidio nunca debe faltar.
2. Mejor capacidad entre las OMP cuando llegan al teatro de operaciones, lo cual no era una recomendación nueva, sino una que debía repetirse. Específicamente, la

investigación exigió un sistema logístico que responda más rápido, una mayor capacitación del personal de una OMP, reglas claras de acuerdo y garantizar que las lecciones aprendidas de las OMP anteriores se incorporen en la planificación de las nuevas OMP. Se pidió también la mejora de la cooperación entre las OMP de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales. Esta serie de recomendaciones llegaría a ser la base de la Doctrina OMP que salió unos años después.

3. Una capacidad mejorada en Nueva York para analizar y reaccionar a la información en un esfuerzo por producir una alerta temprana, que se utilizaría para identificar futuros conflictos antes que éstos sucedan y también para informar a las OMP sobre los desarrollos en los conflictos actuales. Este punto se hizo eco del quinto punto del Informe Srebrenica, un hecho notable teniendo en cuenta que los informes se escribieron por separado.
4. Mejorar el flujo de información dentro del sistema de las Naciones Unidas entre sus diferentes departamentos y el flujo de información al Consejo de Seguridad. La investigación establece que *"cuanto más directo sea el flujo de información, mejor"* (United Nations Security Council 1999). Además, la inclusión de información sobre cuestiones de derechos humanos debería incluirse en todas las conversaciones entre la Secretaría y el Secretario General, en un intento de no confundir el problema ni evitarlo.

b) Informe Brahimi 2000

"Este grado de autocrítica es raro para cualquier organización grande y particularmente raro para las Naciones Unidas." Carta de Lakhdar Brahimi a Kofi Annan (Asamblea General de las Naciones Unidas, 2000)

Unos meses después de la publicación de los informes sobre Ruanda y Srebrenica, el 7 de marzo del año 2000, el nuevo Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Kofi Annan, convocó un *"panel de alto nivel"* para *"realizar una revisión exhaustiva de las actividades de paz y seguridad de la ONU"* y luego presentar recomendaciones sobre cómo mejorar el mismo. El grupo publicó su informe el 17 de agosto de 2000 y se llamó *Informe Brahimi* por el nombre de su jefe, el Sr. Lakhdar

Brahimi, que fue el anterior Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia. El panel incluía a ex embajadores, generales retirados y doctores de todo el mundo. La carta del panel al Secretario General menciona los informes de Ruanda y Srebrenica como documentos clave que revisó y elogia a las Naciones Unidas por su capacidad de autocritica (United Nations Security Council, 2000). Este es un punto importante porque resalta que a lo largo de la evolución de la historia de la Organización de las Naciones Unidas ha buscado mejorar sus OMP en un esfuerzo por lograr sus objetivos de paz y estabilidad. Que lo haya hecho de una manera tan pública (puesto que tanto la existencia del panel como sus hallazgos se hicieron públicos) es encomiable e indica una organización abierta a críticas y cambios frente a fallas.

i) Problemas identificados

El informe identificó tres condiciones clave para el éxito futuro de las OMP antes de describir muchos de los pequeños cambios que recomienda. Esas tres condiciones son:

1. Niveles adecuados de apoyo político tanto para la creación del mandato como para la realización de la misión. Este era un problema bien conocido que no recibió una voz oficial hasta este informe porque dio luz sobre la falta de voluntad política del Consejo de Seguridad y los Estados miembro de la ONU, una autocritica importante e impopular.
2. El despliegue rápido de la misión a su área de operaciones con una postura de fuerza robusta. Esto codificó y publicitó algo que los comandantes de la fuerza habían estado expresando al DOMP durante años. Asimismo, dio recomendaciones específicas y objetivos sobre cómo podría mejorar la ONU definiendo algunos términos clave, como "*despliegue rápido*" y también discutiendo los problemas de personal que enfrentaban las OMP.
3. Que la OMP sea parte de una estrategia de construcción de la paz más amplia e integral. Esto fue parte de un movimiento dentro de las Naciones Unidas para crear una mayor unidad de esfuerzo entre los diferentes departamentos. Si bien todos estaban trabajando en pos de la paz, lo hicieron solo dentro de su mandato limitado, ya se trate de derechos humanos, ayudar a los refugiados o mantener la paz, y no

cooperaron eficazmente. Esto llevó a la duplicación de algunos esfuerzos y otros esfuerzos que quedaron sin abordar.

En primer lugar, se trató los niveles adecuados de apoyo al mandato y la forma de la creación del mandato. El Informe Brahimi pide al Consejo de Seguridad que deje de utilizar las OMP debilitadas en un esfuerzo por parecer responder a un conflicto sin que realmente se haga mucho. Como ejemplo clave, el panel discute la Resolución 1296, aprobada en 2000 (United Nations General Assembly, 2000) y dice que atacar a civiles en conflictos armados o negarles el acceso humanitario a las poblaciones civiles afectadas por la guerra puede constituir una amenaza para la paz y seguridad internacional: el tipo de amenaza que la Carta de las Naciones Unidas establece y que determina la existencia propia del Consejo de Seguridad; amenazas que debe enfrentar. La existencia de esta resolución es una de las razones por las cuales el régimen de Assad en Siria se sintió obligado a permitir que fluya la ayuda a las poblaciones civiles, las cuales había cortado durante su *"lucha contra los rebeldes sirios"*. Negar el flujo de esta ayuda constituiría una violación de la paz internacional y, por lo tanto, da a los gobiernos extranjeros una base legal para la intervención militar contra su gobierno (Brown y Hayes, 2013). Pero sin un apoyo adecuado, la amenaza de una acción internacional estaría vacía.

El panel continúa hablando sobre cómo el concepto clave de la imparcialidad no es lo mismo que la neutralidad. Otra forma de expresar esto es que, como el informe de Srebrenica dijo, un lado puede ser más malo que el otro y tratar a las dos partes con igualdad moral puede terminar como una forma de apaciguamiento. Un ejemplo simple de esta teoría es que dos hombres cometen crímenes. Un hombre mata a alguien y el otro le roba el almuerzo. Ambos han cometido crímenes, pero tratarlos como iguales no es una cosa lógica por hacer. Esta fue la primera vez que la ONU reconoció oficialmente la necesidad de que sus fuerzas en Operaciones de Mantenimiento de la Paz puedan diferenciar entre cómo responder a diferentes beligerantes dependiendo de las situaciones que enfrentan y fue un importante paso adelante en la evolución del concepto clave de neutralidad para una OMP.

ii) Recomendaciones del informe

El panel discutió algunos detalles en la redacción del mandato para una OMP y cómo el Consejo de Seguridad podría mejorar el mandato a las mismas. Estos incluyeron un estándar mínimo para la situación en la zona del conflicto antes de que se enviara una OMP para ayudar a llevar a cabo un acuerdo de paz. Muchas de las fallas de la ONU en la década de los 90 se debieron a que se enviaron OMP para ayudar a un proceso de paz que se había detenido o que había fallado. Estas OMP se enviaron para supervisar un proceso de paz que no existía y, sin el mandato de establecer una paz a través de la fuerza, solo podían dar testimonio o convertirse ellas mismas en víctimas.

Otra recomendación fue que las Reglas de Combate se establezcan en el mandato y deberían permitir a las tropas de la OMP silenciar las amenazas y tomar la iniciativa en forma limitada (United Nations General Assembly, 2000). Este es un paso muy importante cada vez que las tropas son enviadas a una situación potencialmente peligrosa. Las reglas de combate son la forma en que los soldados saben cuándo pueden y no pueden usar la fuerza. Son muy importantes porque, por un lado, evitan que los soldados usen la fuerza cuando no es correcta. Por otro lado, aceleran el proceso de decisión del soldado cuando se encuentra con una situación apropiada para el uso de la fuerza. En situaciones como esa, vacilar o tratar de decidir si se permite el uso de la fuerza puede resultar en tomar medidas demasiado tarde y, en consecuencia, las personas mueren cuando no es necesario. Un ejemplo es cuando el comandante holandés en Srebrenica pidió el uso de ataques aéreos, pero la solicitud tuvo que pasar a muchos niveles diferentes antes de ser aprobada o denegada. Los Reglas de Combate no se habían incluido en los mandatos antes del Informe Brahimi, lo que puso a los soldados armados de las OMP en un ambiente incierto desde el primer día. Recuerda que la UNAMIR se estableció sin ninguna Regla de Combate y cuando el Comandante de la Fuerza en Ruanda expresó la suya y la sometió a aprobación, nunca obtuvo una respuesta.

El Informe también recomendó que las OMP deben desplegar con suficientes efectivos y equipos para enfrentar el peor de los escenarios y contar con *"las capacidades necesarias"*

para montar una defensa contra los desafíos violentos" (United Nations General Assembly, 2000). Esto fue en respuesta al hecho de que se habían enviado muchas OMP con lo que se consideraba la cantidad mínima de tropas y equipos en un esfuerzo por ahorrar dinero y administrar la misión sin cargar a las naciones participantes. La reticencia de los Estados miembro a enviar sus tropas a las OMP se aborda en la recomendación del Informe de no firmar un mandato a menos que los Estados miembro hayan asumido compromisos sólidos para enviar el número requerido de tropas. Esto evitaría que se repita el fracaso de la misión sin personal suficiente como UNAMIR II en Ruanda, cuando las tropas llegaron demasiado tarde o no lo hicieron en absoluto; o en Bosnia cuando el número requerido de tropas se redujo drásticamente debido a la renuencia de los Estados miembro a proporcionarlas. Esta recomendación ignoraba la realidad política de que los mandatos son lentos para ser acordados y firmados por el Consejo de Seguridad. Exigir que la fuerza sea tripulada o al menos identificada antes de que se llegue a un acuerdo provocaría retrasos en la implementación. Pero la idea en sí misma de que las misiones solo deben enviarse si están adecuadamente equipadas y tripuladas guarnecido tiene muchos méritos y es revelador e importante que haya que hacerlas.

La segunda condición clave, para el despliegue rápido de las OMP de las Naciones Unidas y su postura de fuerza, recibió mucha atención a lo largo del Informe. Una de las cosas de innegable utilidad que hizo el Informe fue solicitar una línea de tiempo estándar para las implementaciones de las OMP y hacer recomendaciones sobre lo que significaba *"implementación rápida"*. El panel establece que las primeras 6/12 semanas de un acuerdo de paz son las más críticas ya que el proceso es más frágil (United Nations General Assembly, 2000). El panel recomendó que una OMP tradicional se implemente por completo dentro de los treinta días posteriores a su creación; que las OMP complejas se implementen por completo en noventa días y que, en ambos casos, la sede esté establecida y funcione en quince días. El Informe define convenientemente estos términos para evitar confusión por su significado. Una OMP tradicional se define como una enviada con un mandato de monitoreo de cesación del fuego, mientras que una OMP compleja se define como aquella en la que el conflicto está en curso y, a menudo, es de

naturaleza intraestatal. El panel reconoció que estos cronogramas fueron agresivos pero que podrían cumplirse al comenzar a armar la misión antes de la firma de un acuerdo de paz y la creación del mandato solo después de que los Estados miembro envíen tropas a la misión. Más adelante las nuevas OMP "multidimensionales" iban incluir una combinación de capacidades militares, policiales y civiles para apoyar la implementación de un acuerdo de paz integral y el desarrollo de la Doctrina Capstone usó la recomendación del informe para codificar una programa de implementación.

La postura de fuerza de las OMP que revisó el panel también mostró áreas de mejora. El hecho era que en los pocos años previos al Informe, el 77% de las tropas que participaban en OMP que habían llegado como unidades militares formados en lugar de como observadores individuales provenían de países en desarrollo (United Nations General Assembly, 2000). Esto significa que, en promedio, su entrenamiento y equipo militar no contaba con los recursos adecuados. El panel informó que algunas tropas llegarían a su OMP sin rifles, cascos, chalecos blindados o cualquier tipo de transporte. Esto era consistente con los informes de los comandantes de las OMP, como el general Dallaire. Otras tropas llegaron sin ningún tipo de entrenamiento de mantenimiento de la paz o no podían hablar el idioma del lugar de la misión. Además de las diferencias básicas en el dinero gastado para entrenar y equipar a sus soldados, la naturaleza internacional de estas misiones significaba que tenían soldados procedentes de diferentes ejércitos y estos militares no compartían los mismos estándares. Entonces, cuando un comandante del país X preguntó si los soldados sabían cómo realizar la tarea Y, su definición de preforma podría haber sido muy diferente. En efecto, a menudo hablaban diferentes idiomas, tanto literal como figurativamente. Estos fueron problemas que el Informe recomendó podrían ser resueltos por la ONU estableciendo estándares mínimos para capacitación, equipamiento y otras medidas de preparación (como vacunas médicas, etc.) y que los comandantes de misión deberían ser capaces de evaluar las tropas antes de desplegarlas y rechazarlas si no son capaces para la misión. Estas recomendaciones conducirían posteriormente a la Doctrina Capstone para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2008) que se analizará en la siguiente sección.

El informe también reveló algunas verdades inquietantes sobre los miembros de las OMP que no estaban uniformados. Se necesitaban mejores sistemas para identificar a los oficiales de policía y otros especialistas civiles para participar en las OMP. A partir de la redacción del informe en el año 2000, alrededor del 50% de los puestos en el campo y el 40% de los puestos administrativos y logísticos para especialistas civiles estaban vacantes en misiones que se habían establecido entre 6 y 12 meses antes. Al igual que con el personal militar, estos especialistas civiles debían reunirse en una base de datos y ponerse a la espera para un despliegue rápido como necesario. No solo no se llenaron los puestos de especialistas civiles en el campo, sino que los especialistas civiles que respaldaron cada misión en la sede central de la Organización de las Naciones Unidas en Nueva York también carecieron de suficiente personal. La siguiente tabla ilustra el pequeño número de personal de la sede responsable de apoyar la gran cantidad de tropas y equipos en el campo. Hay que tener en cuenta que no hay personal para vacantes en cada equipo en caso de que un miembro clave esté enfermo, tome vacaciones o no esté disponible.

Tabla N° 3: Personal total a tiempo completo asignado para apoyar OMP complejas, (1.999)

	<i>UNMIK (Kosovo)</i>	<i>UNAMSIL (Sierra Leona)</i>	<i>UNTAET (Timor Este)</i>	<i>MONUC (República Democrática del Congo)</i>
Presupuesto (Estimado) Julio 2000-Junio 2001	\$410 millión	\$465 millión	\$540 millión	\$555 millión
Fuerza autorizada actual de los componentes claves	4.718 policía 1.000+ civiles internacionales	13.000 militares	8.950 militares 1.640 policía 1.185 civiles internacionales	5.537 militares 500 observadores militares
Personal profesional en la sede asignado solo para apoyar la operación	1 oficial político 2 policía civil 1 coordinador de logística 1 especialista civil de reclutamiento 1 especialista en finanzas	1 oficial político 2 militares 1 coordinador de logística 1 especialista en finanzas	1 oficial político 2 militares 1 policía civil 1 coordinador de logística 1 especialista civil de reclutamiento 1 especialista en finanzas	1 oficial político 3 militares 1 policía civil 1 coordinador de logística 1 especialista civil de reclutamiento 1 especialista en finanzas
Total de personal de apoyo en la sede	6	5	7	8

Fuente: United Nations General Assembly, 2000

El apoyo logístico que recibían las misiones también seguía siendo un problema. La ONU se había esforzado por abordar los problemas de apoyo logístico a una fuerza internacional de mantenimiento de la paz en las zonas de conflicto durante la década anterior al informe. A mitad de la década del 90, la ONU estableció un centro de logística en Brindisi (Italia) con varios "*kits de puesta en marcha*" (United Nations General Assembly, 2000). Estos kits fueron diseñados para tener todo lo necesario para 100 soldados durante los primeros 100 días de operaciones y fueron para facilitar el despliegue rápido. La teoría era que, a medida que se establecían las OMP, los *kits* podían desplegarse junto con los soldados para satisfacer sus necesidades a corto plazo. Estos *kits* habían sido exitosos, pero las existencias se habían agotado y no se habían reabastecido (a medida que se enviaban, no se construían nuevos⁹). El informe Brahimi pidió una inyección de dinero por única vez para pagar el equipamiento suficiente para establecer cinco nuevos *kits* de inicio que luego serían reemplazados con fondos de las futuras OMP que los usaron.

Otro paso hacia las OMP con apoyo logístico que la ONU había tomado en 1996 antes de la recomendación del Informe Brahimi era la Resolución 20/222, que trataba de los equipos de propiedad de los contingentes militares de Estados miembros. La resolución es una serie de Memorandos de Entendimiento entre los Estados Miembros y la ONU que establecen los niveles de reembolso de los equipos con los que desplegarán militares y policías. Esto significa que cada Estado miembro enviará voluntariamente equipos con sus soldados y puede esperar ser compensado por el uso y la pérdida de ese equipo. El equipo de soporte de autosuficiencia que figura en la resolución incluye armas y equipos de protección personal como cascos, equipos de comunicación, tiendas de campaña, óptica, equipo médico, tiendas de defensa de campo y equipos básicos de lucha contra incendios. Este fue un paso adelante importante ya que el costo del equipo que se desplegó con las OMP fue pagado previamente solo por los Estados miembros que proporcionaban sus soldados. Este costo adicional se sumó a la renuencia de los Estados miembro de enviar a sus soldados. A partir del año 2000, los Memorandos de Entendimiento representaban aproximadamente U\$S 3 mil millones de equipo

anualmente del total del presupuesto de las OMP de U\$S 7 mil millones, lo que muestra cuánto se necesitaba en este programa.

Pero incluso con estos avances en apoyo logístico, las OMP aún tenían que esperar un largo período para el equipamiento esencial de la misión debido al proceso de adquisición que la ONU tenía en el año 2000. El Informe Brahimi destaca algunos de los períodos de espera: 17/21 semanas para generadores y equipos de comunicación; 20 semanas para muebles de oficina y 27 semanas para vehículos pesados. El proceso de adquisición de la ONU fue muy similar al de muchos países, pero como era una organización global y tenía desafíos globales, el Informe recomendó que la Secretaría prepare una estrategia logística global para apoyar mejor a las OMP en el campo con el equipamiento necesario. Esto reduciría el tiempo y el dinero necesarios para transportar equipos y suministros importantes. Al permitir que el DOMP obtenga equipos locales, les permitió como es lógico esperar, soportar las OMP más rápidamente.

La tercera condición clave para el éxito futuro de las OMP que el Informe Brahimi destacó fue que las OMP del futuro deberían integrarse en una estrategia de construcción de la paz más amplia e integrada. Además, esa estrategia debería incluir no solo al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, sino también al Departamento de Asuntos Políticos, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, el Departamento de Asuntos de Desarme y otros afuera de la ONU, como el Grupo del Banco Mundial que había sido invitado. Estos miembros forman colectivamente el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS), que es un foro de alto nivel para la toma de decisiones sobre asuntos de paz y seguridad (United Nations General Assembly, 2000). El Informe destacó el hecho de que la paz se logra no solo mediante el establecimiento de un alto al fuego sino también mediante la desmovilización e integración de los combatientes, la repatriación de los refugiados y la estabilidad económica posterior que se requiere para apoyar la paz. El Informe afirma que las OMP realizan un papel irremplazable en este proceso, pero que son solo una parte de un esfuerzo coordinado necesario para la paz.

El Informe Brahimi fue un documento clave que recopiló muchas de las lecciones aprendidas con dolor por la ONU y sus OMP durante los años posteriores al final de la Guerra Fría. Recopiló estas lecciones e hizo recomendaciones sobre cómo evitar estos problemas en el futuro. En los años posteriores al Informe, el Secretario General de la ONU y el DOMP tomarían medidas sobre muchas de estas recomendaciones. El Informe no fue simplemente un argumento para el uso creciente de la fuerza y afirma sin lugar a dudas que *"la fuerza sola no puede crear paz"*. Incluyó las lecciones aprendidas de los recientes conflictos en el mundo posterior a la Guerra Fría que se habían vuelto cada vez más complicados. Es importante notar que expresa que las fuerzas de mantenimiento de la paz y los constructores de la paz son socios inseparables y recomienda que la ONU fortalezca sus estrategias y capacidad de consolidación de la paz, y define el papel único de las fuerzas de la OMP en esa estrategia. Esta estrategia busca abordar la causa subyacente de muchos de los conflictos recientes, como la pobreza, la falta de gobernabilidad y la corrección de los problemas poscoloniales, todos los nuevos desafíos en un mundo posterior a la Guerra Fría.

c) Doctrina de Capstone. Año 2008

"Doctrina: el cuerpo en evolución de orientación institucional que brinda apoyo y orientación al personal que se prepara, planifica y ejecuta las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU". Doctrina Capstone (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2008)

Las muchas recomendaciones y problemas discutidos en el Informe Brahimi no fueron ignorados. Algunos de ellos tenían que ver con un llamado a una mayor voluntad política entre los Estados miembro y el panel reconoció que aunque esto era realmente necesario, la Secretaría no podía controlarlo. Pero muchos de los cambios recomendados por el Informe eran sobre los que la Secretaría podría actuar y se codificarían ocho años más tarde en la *Doctrina Capstone de Operaciones de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas: Principios y Directrices* publicada en el año 2008. Hubo algunos esfuerzos para codificar las habilidades necesarias por personas enviadas a las OMP como las *Pautas*

Generales para Operaciones de Mantenimiento de Paz publicadas en el año 2000 que abordaron los principios, directrices y capacitación de operaciones de policía civil como parte de una OMP (United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2000). La Doctrina sería el documento definitorio que estableciera el enfoque holístico del mantenimiento de la paz que la ONU seguiría en el nuevo mundo, posterior a la Guerra Fría.

La Doctrina Capstone fue un documento revolucionario ya que creó una doctrina para las OMP de la ONU que hasta este momento no había existido. Cabe recordar que la idea de una OMP no estaba escrita en la Carta de la ONU sino que se había desarrollado por necesidad como una herramienta del Consejo de Seguridad para ayudarlo a mantener la paz y la estabilidad en todo el mundo y fue *"guiada por un cuerpo en gran parte no escrito de principios"* (United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2008). Con la publicación y ratificación de este documento por parte de las Naciones Unidas, no solo establecieron roles y estándares internos para las OMP, sino que también lo hizo con el acuerdo y el apoyo del mundo. Codificó las misiones de las OMP y detalló lo que podían y no podían hacer. Antonio García explica cuán importante es una doctrina unificadora de la Organización de las Naciones Unidas cuando escribió: *"la ejecución de las operaciones militares sigue siendo subjetiva para la interpretación y las tácticas de cada estado dependen de su doctrina nacional. El uso de una estructura estratégica militar común, en los niveles operativo y estratégico, ayudará con la interoperabilidad entre PCT [países contributarios de tropas] políglotas con tradiciones militares a menudo divergentes, respetando al mismo tiempo las TTP [tácticas, técnicas, y procedimientos] de los estados individuales"* (García, 2017).

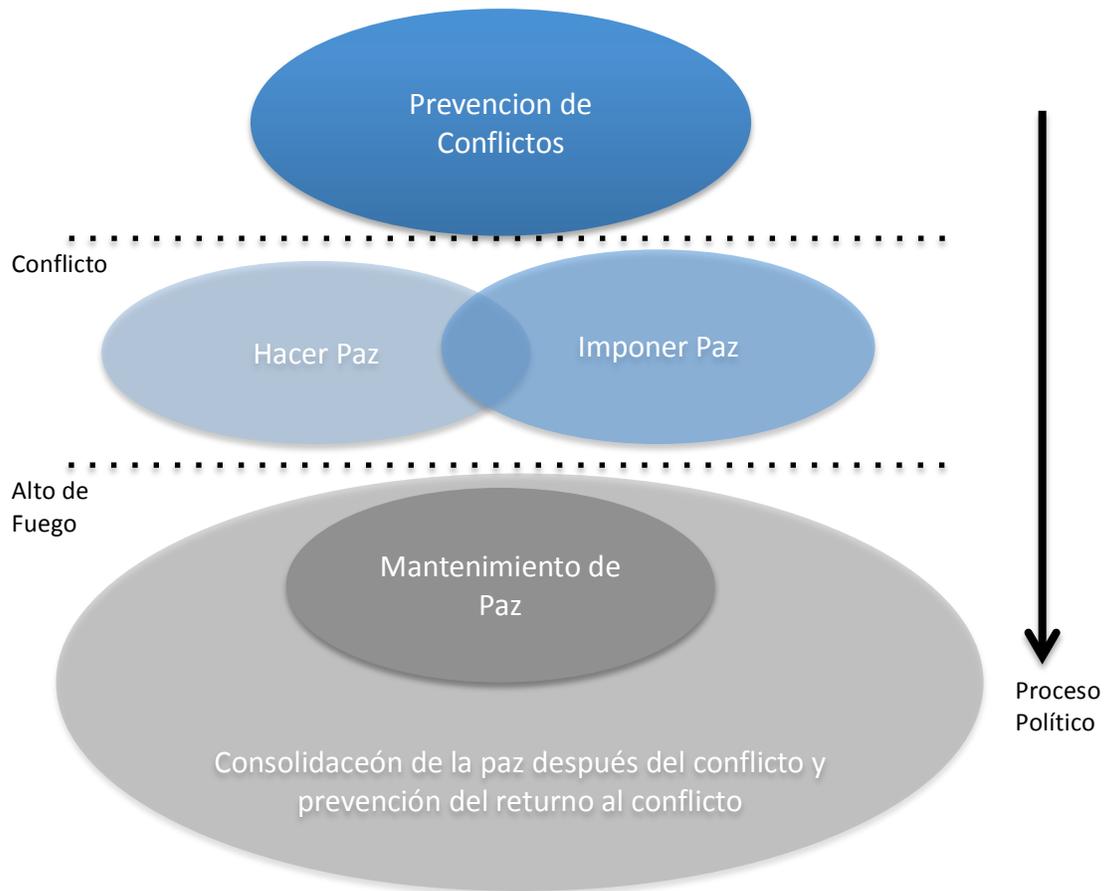
i) OMP Multidimensionales

La Doctrina Capstone reafirma que las OMP se crean por mandato del Consejo de Seguridad y que son parte de un esfuerzo mayor para construir una paz sostenible en los países que salen de un conflicto. Esto es importante porque reafirma que las OMP no se usan para establecer la paz, sino que ayudan a la transición. En pocas palabras: las OMP

ayudan a facilitar la paz pero no la crean. También refuerza la tercera condición clave para el éxito que se menciona en el Informe Brahimi: que las fuerzas de mantenimiento de la paz y los constructores de la paz deberían trabajar juntos y que sus esfuerzos deberían reforzarse mutuamente. La Doctrina explica cómo este esfuerzo coordinado es diferente de las OMP tradicionales de la época de la Guerra Fría que se centró en observar el cese al fuego entre ejércitos y reafirma muchos de los puntos discutidos anteriormente sobre las diferencias entre los conflictos Estado-Estado del pasado y los conflictos armados internos que son más comunes hoy en día.

Las nuevas OMP "multidimensionales" ahora requieren una combinación de capacidades militares, policiales y civiles para apoyar la implementación de un acuerdo de paz integral. La Doctrina explica esto como clave porque las Operaciones de Mantenimiento de la Paz no existen al margen, sino que son parte de un proceso político más amplio que no tiene principios y fines definidos, sino que se confunden entre sí. Este proceso comienza con la prevención de conflictos en un esfuerzo por evitarlos por completo y avanza hacia la construcción de la paz que intenta resolver el conflicto una vez que se ha desencadenado. La imposición de la paz es un esfuerzo paralelo para la construcción de la paz e incluye las medidas coercitivas adoptadas para restablecer la paz, tales como las sanciones o, cuando sea necesario, la intervención militar. El mantenimiento de la paz se define en la Doctrina Capstone como una técnica diseñada para preservar la paz y ayudar en la implementación de los acuerdos logrados por los políticos. No sucede por sí solo, sino que es parte de un esfuerzo mayor de consolidación de la paz posterior al conflicto. La Figura N° 4 muestra cómo estas diferentes fases de resolución de conflictos pueden superponerse y suceder simultáneamente.

Figura N° 4: Enlaces y áreas grises



Fuente: United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2000

Esta nueva misión OMP multidimensional o híbrida establecida por la Doctrina Capstone tiene tres funciones básicas que son:

1. Crear un ambiente seguro y aumentar la capacidad del Estado para hacer lo mismo con pleno respeto por el estado de derecho y los derechos humanos.
2. Facilitar el proceso político; promover el diálogo y fortalecer / construir instituciones gubernamentales legítimas y efectivas.
3. Proporcionar el marco para coordinar las acciones de la ONU y otras acciones de agentes internacionales en todo el país de manera coordinada y coherente. Esta última fue una recomendación directamente del informe Brahimi.

Este nuevo énfasis en combinar esfuerzos en búsqueda de la paz es importante porque finalmente estableció una persona / oficina para estar a cargo. Un Representante Especial del Secretario General (RESG) se pone a cargo de estas OMP multidimensionales y, por lo tanto, supera a otros organismos de la Organización de las Naciones Unidas. No solo es el Representante Especial Adjunto del Secretario General, sino también el Coordinador Residente y el Coordinador de Asuntos Humanitarios. Esto sirve para consolidar la toma de decisiones y simplifica la coordinación en una sola oficina y, por lo tanto, hace que todos los esfuerzos sean más efectivos. El RESG no gestiona las operaciones cotidianas de todas las agencias de la Organización de las Naciones Unidas, pero es responsable de *"garantizar que todos los componentes de las Naciones Unidas apliquen un enfoque coordinado y coherente"* (United Nations Department of Peacekeeping Operations, 2000).

Otro aspecto importante es que el RESG proporciona a las diferentes agencias los centros de coordinación que se establecen en apoyo de él y del Equipo de Liderazgo de la Misión (ELM). Estos incluyen un Centro de Operaciones Conjuntas que crea una imagen operativa común de todas las partes de la misión de la ONU y se la envía a todos ellos para aumentar la conciencia situacional. También funciona como el centro de coordinación de crisis cuando es necesario. Asimismo, existe el Centro de Análisis de Misión Conjunta que proporciona información de análisis y de todas las fuentes (no clasificada) a todos los que toman decisiones. La inclusión de esto fue algo que se pidió por separado en el Informe Srebrenica, el Informe de Ruanda y el Informe Brahimi. Otra herramienta del RESG es el Centro de Operaciones Logísticas Conjuntas que coordina el aprovisionamiento de soporte logístico y asegura la eficiencia y reduce la redundancia de esfuerzo.

Otro énfasis principal de la Doctrina Capstone es reconocer la realidad de que en muchas situaciones detener la violencia no es suficiente para establecer una paz duradera. Las fuerzas de las OMP también trabajan ahora para desarrollar la capacidad del gobierno local en el corto plazo. No se utilizarán para desarrollar la capacidad a largo plazo, sino que comenzarán el proceso preparando la situación para otras organizaciones de la

Organización de las Naciones Unidas y facilitando así sus esfuerzos a largo plazo. La asociación con las fuerzas de seguridad locales ayuda a impulsar el desarrollo a largo plazo de la capacidad del gobierno, cuya falta frecuentemente se identifica como una causa importante de conflicto interno. Muchas de las tareas encomendadas a las fuerzas de la OMP ayudan a iniciar otros esfuerzos para sacar a un país de la guerra hacia la paz, pero los expertos no pueden ocuparse de ello hasta que se establezca una mayor seguridad. Las fuerzas de OMP tienen la tarea en la Doctrina Capstone de comenzar muchos de estos procesos y ponerlos en camino.

ii) Seis nuevas tareas principales

La Doctrina Capstone estableció seis enfoques principales de esfuerzo para las OMP de la Organización de las Naciones Unidas:

1. Desarme, desmovilización y reintegración: (por lo general solo los dos primeros) esta tarea es de naturaleza más técnica y requiere el apoyo logístico que las fuerzas militares pueden proporcionar de manera única, como proporcionar seguridad en las ubicaciones de almacenamiento de armas y confirmar que se han destruido las armas. La capacidad de proteger adecuadamente los depósitos de armas antes de que puedan ser destruidos o transportados está implícito en esta tarea.
2. Acción contra las minas: esto incluye tanto las operaciones críticas de remoción de minas a corto plazo y la capacitación de las fuerzas gubernamentales locales sobre cómo desactivar minas en el resto de su país a largo plazo. Esto puede abrir áreas que son clave para la actividad económica o política que permitirán una transición más suave hacia la paz.
3. Reforma del sector de seguridad: esta tarea proporciona la estrategia de salida a la parte militar de la OMP entrenando las fuerzas de seguridad locales (militares y policiales) cuando las fuerzas internacionales ya no sean necesarias. A lo largo de este proceso, se debe enfatizar el estado de derecho y los derechos humanos.
4. La protección y promoción de los derechos humanos: esta es una tarea perdurable, que por las fallas de Ruanda y Srebrenica requieren estar escritas en esta Doctrina.

5. Restauración y Extensión de la Autoridad del Estado: esto significa que las fuerzas de la OMP estarán involucradas en ayudar a establecer la capacidad del gobierno local para proporcionar servicios básicos a la población. Esto es clave para ganar el apoyo de la población y los guerrilleros.
6. Asistencia electoral: con mucha frecuencia, las "elecciones libres y justas" son un pilar principal de los acuerdos de paz y se consideran un evento histórico. Las fuerzas de las OMP ayudan a facilitar las elecciones brindando seguridad en las mesas de votación, asistencia técnica, apoyo logístico y actuando como monitores neutrales. Todas estas acciones ayudan a aumentar la legitimidad de las elecciones a los ojos de las partes en conflicto y a ayudarlas a aceptar los resultados.

d) Manual del Batallón de Infantería de las Naciones Unidas. Año 2012

El DOMP fue más allá al establecer estándares, publicando el primer volumen del Manual del Batallón de Infantería de las Naciones Unidas en agosto del año 2012 que define y codifica las tareas y responsabilidades de la unidad central de despliegue de la mayoría de las OMP de la ONU: el batallón de infantería. Este manual fue una continuidad del Manual de Capacitación para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas publicado en 1997. La principal diferencia entre los dos es que el Manual de Capacitación se basó en gran parte en el Manual de Capacitación para el Mantenimiento de la Paz Nórdica, que hizo más para resaltar cuán poco las experiencias de las Naciones Unidas de la década de 1990 se había incorporado a la doctrina (Findley, 2002).

La publicación del Manual del Batallón de Infantería no se hizo en el vacío o para arreglar una gran falta en el entrenamiento, sino como un cumplimiento a la doctrina establecida. Refuerza los objetivos operacionales de la doctrina, informa y da instrucción al nivel táctico. Este progreso realmente significativo desde que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz se estableció en marzo de 1992 en un esfuerzo por profesionalizar las OMP (Findley, 2002). La Doctrina Capstone fue el punto de inflexión en la historia del Mantenimiento de la Paz de la ONU cuando pasó de ser un esfuerzo mal definido a una capacidad definida que tenía reglas y regulaciones

establecidas. El Manual del Batallón de Infantería comenzó el proceso de establecer estándares mensurables y mejores prácticas para los contingentes militares de los Estados miembros (United Nations, 2012).

Este Manual fue creado para ser un documento vivo, lo que significa que fue escrito en el entendimiento de que continuaría siendo revisado y adaptado a medida que cambien los requisitos para las misiones de OMP. Esto permitió a las unidades y comandantes que sabían que se estarían desplegando como parte de una OMP hacer referencia a un único documento con la mayor relevancia posible mientras preparaban a sus hombres y equipos para los desafíos futuros. La intención detrás de este manual era *"mejorar aún más el rendimiento en el campo"* de los batallones de infantería a medida que pasaban de ser parte de sus fuerzas armadas nacionales a formar parte de una fuerza internacional OMP de la ONU. Si bien el manual ofrece un ejemplo y una recomendación de cómo se organiza un batallón antes de su despliegue, no intenta imponer este modelo en futuras OMP, sino que informa a los futuros comandantes de las recomendaciones formuladas por los comandantes anteriores. Esto permite que los militares de los Estados miembro combinen sus fuerzas permanentes con las necesidades esperadas de las OMP para desplegar las fuerzas mejor organizadas, entrenadas y equipadas que puedan.

Vale la pena explicar que los batallones de infantería a menudo son llamados a hacer mucho más que simplemente atacar o defenderse durante una batalla. Son el mejor jugador de utilidad en el campo de las operaciones militares y combinan mano de obra disciplinada con liderazgo y supervisión que es capaz de llevar a cabo una variedad de tareas. Entre 200 y 900 hombres (depende del país), un batallón de infantería es la unidad central de despliegue y en muchos ejércitos es la unidad más pequeña que puede proporcionar sus propias capacidades de logística, comunicaciones y control. Una nota importante acerca de los batallones de infantería es que ante todo son capaces de proporcionar seguridad: para ellos mismos, a la infraestructura y a las ubicaciones geográficas. Esto tiene una utilidad obvia para una OMP. Históricamente, las OMP han requerido tropas en tierra para asegurar una infraestructura clave como el principal aeropuerto de Ruanda o las instalaciones portuarias en Liberia.

Estas mismas tropas también se han utilizado para proporcionar seguridad a las poblaciones de refugiados, proteger a los convoyes que transportan suministros y civiles, y también para proteger y supervisar la desmilitarización de los depósitos de armas. Todavía se usan en funciones más tradicionales de patrullaje de zonas desmilitarizadas y proporcionando una confirmación imparcial de que todas las partes del conflicto se adhieren al acuerdo de paz. Estas son tareas para las que los batallones de infantería son especialmente aptos porque comprenden los requisitos de los diferentes sistemas de armas, el terreno, los movimientos de las tropas, y de manera crucial cómo cualquiera de ellos puede afectar la realidad sobre el terreno en una zona de conflicto. Por esta razón, el DOMP de la ONU decidió priorizar y enfocar sus esfuerzos en publicar el manual para el batallón de infantería primero como una guía sobre cómo tener éxito como parte de una OMP de la ONU más grande. Su publicación y la revisión periódica anticipada señalan el compromiso de los DOMP de garantizar que las unidades estén preparadas, capacitadas y equipadas adecuadamente antes de llegar a una OMP, que fueron todas lecciones clave aprendidas de las fallas de los años 90.

El DOMP de la ONU siguió publicando otros manuales: Ingenieros militares; aviación militar y apoyo médico (United Nations, 2015; United Nations, 2015; United Nations, 2015). Estos manuales continúan publicándose y revisándose posteriormente a través del espectro de las actividades militares y las diferentes especialidades de las unidades que pueden desplegarse como parte de una OMP. Su publicación y los esfuerzos realizados para relacionarlos con la Doctrina Capstone de 2008 refuerzan los temas centrales de ese documento y aseguran que se enfatizan consistentemente en todas las diferentes partes de una misión de OMP.

En el año 2015, el Secretario General de la ONU encomendó a un Panel Independiente de Alto Nivel que revisara el progreso realizado en la reforma de las OMP de las Naciones Unidas 15 años después de la publicación del Informe Brahimi. El Panel utilizó el Informe Brahimi y la descripción de las OMP de las Naciones Unidas en el año 2000 como punto de partida y revisó el progreso realizado en la adaptación de las OMP a la

actualidad. El informe del Panel resaltó la creciente necesidad de OMP de las Naciones Unidas en el siglo XXI, la creciente complejidad de los conflictos a los que se las envía e identifica algunas áreas clave que deben mejorarse. El informe se hace eco de los temas clave de la imparcialidad, la no violencia y el consentimiento de las partes como aún válidos y cruciales. Como tal, rechaza la idea de que las OMP de la ONU se utilicen en los esfuerzos de contrainsurgencia o de lucha contra el terrorismo, como han pedido algunos escritores modernos. La principal conclusión del informe del Panel es hacerse eco del llamado del Informe Brahimi para que los Estados miembro muestren la voluntad política necesaria para establecer y apoyar las OMP. El tema central del informe es que la política debe impulsar el diseño y la implementación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y que éstas no deben enviarse a un país diseñado y provisionado para X pero con el mandato de cumplir Y (United Nations, 2015).

Capítulo 4

La necesidad de futuras OMP: mayor complejidad

"Si bien el final de la Guerra Fría coincidió con un declive general del conflicto en todo el mundo, los conflictos armados internos constituyen la gran mayoría de las guerras de hoy". Doctrina Capstone (Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2008)

a) Menos Conflictos Armados inter-Estado y más Conflictos Armados intra-Estado

Las Naciones Unidas y el mundo entero han descubierto que las OMP son una herramienta útil y digna en el esfuerzo internacional de promover y mantener la paz. Aunque las OMP no están explícitamente establecidas en la Carta de las Naciones Unidas, su existencia y evolución continuas a lo largo del tiempo las han convertido en una norma. Y aunque la tendencia reciente en los conflictos se está alejando de los tipos más tradicionales de conflictos interestatales y la paz está aumentando en general, el mundo todavía no es un lugar lo suficientemente pacífico donde las OMP ya no serán necesarias. Lamentablemente, hay muchas razones para creer que el futuro requerirá más OMP y que serán necesarios en ambientes de violencia más complejos que antes. La siguiente sección establecerá la necesidad futura de OMP de la Organización de las Naciones Unidas y, por lo tanto, los esfuerzos continuados de la ONU para mejorar el sistema de OMP siguen siendo relevantes.

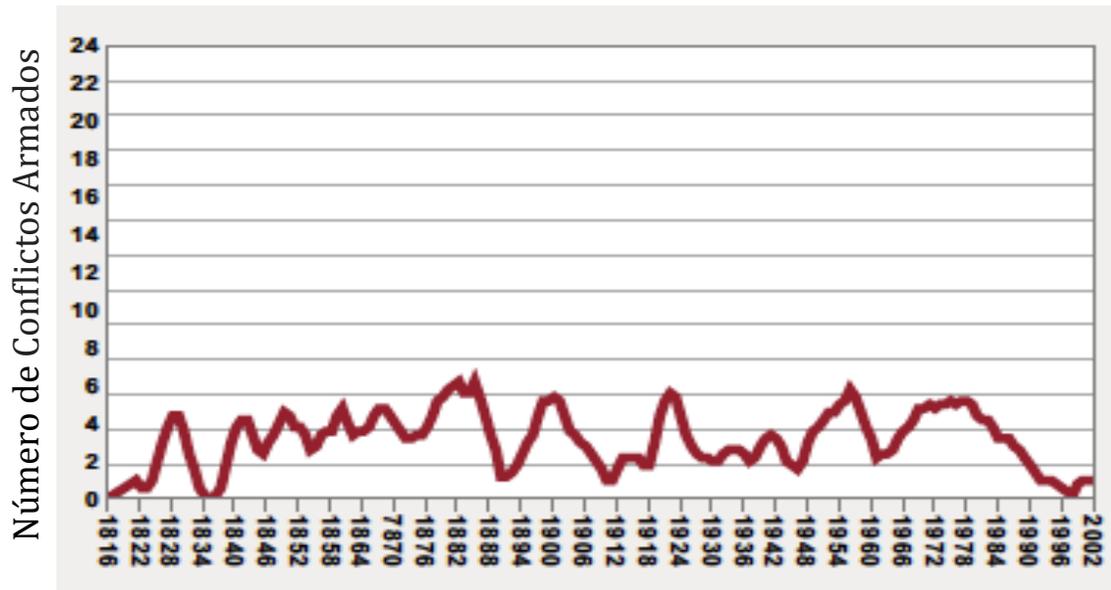
La naturaleza de los conflictos desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas en 1945 y la ubicación de esos conflictos en un contexto histórico indican que, desde 1945 hasta 1989, la Guerra Fría tuvo un efecto directo en la mayoría de los conflictos y un efecto indirecto en el resto. No hubo conflictos armados que tuvieron lugar en el vacío. El sistema mundial de la Guerra Fría creó un mundo bipolar donde ambos lados de cada conflicto - inter o intraestatal - recibieron apoyo y ayuda del Este o del Oeste (Human Security Report Project, 2013). Esta asistencia también vino con una

influencia restrictiva. A los beligerantes se les ordenó no intensificar el conflicto más allá de un punto aceptable y se utilizó la amenaza de cortar la ayuda militar necesaria para garantizar el cumplimiento. De esta manera, aunque se lucharon varios conflictos armados interestatales durante los años 50, 60, 70 y 80, se llevaron a cabo con una menor amenaza del tipo de contagio a otras naciones que verían crecer el conflicto desde que las dos potencias mundiales no estaban interesadas en ver estos conflictos diseminados. Lo mismo sucedió en los conflictos intraestatales, cuando normalmente un poder respaldaba al gobierno y el otro respaldaba o creaba los rebeldes. En estos casos, el mismo deseo de contener el conflicto evitó que se extendiera a otros países. Se estima que la tercera parte de todos los conflictos posteriores a la Segunda Guerra Mundial se debieron en parte a la Guerra Fría o (Human Security Report Project, 2005) con los otros conflictos que no tuvieron nada que ver con el conflicto Este-Oeste que todavía dependieron de aquellos poderes para armas, finanzas y apoyo diplomático.

No todos los conflictos de la época de la Guerra Fría fueron combatidos por beligerantes alineados con Oriente u Occidente. El final del colonialismo en todos los imperios europeos después de la Segunda Guerra Mundial creó el ambiente para muchos de estos conflictos en las décadas de 1960 y 1970 (Human Security Report Project, 2005). Un ejemplo notable es el conflicto en ebullición entre Pakistán e India, que se convirtió en tres guerras luchadas por uno de los países "no alineados" más grandes de ese período. De hecho, el Acuerdo de Simla firmado el 2 de julio de 1972 estableció, entre otras cosas, que cualquier resolución futura del conflicto entre Pakistán e India sobre Cachemira solo podría ser emprendida por esos dos países, prohibiendo en efecto a los EE.UU. y la URSS, así como a la ONU o cualquier otro país,- actuar como un mediador de terceros. Este acuerdo fue un rechazo a la interferencia externa y resalta la naturaleza independiente de muchos conflictos. Este fue un ejemplo de un conflicto interestatal que no estuvo limitado por las influencias directas del Este o del Oeste, aunque las influencias indirectas de esos poderes y la ONU traída a la acción ayudaron a incentivar un acuerdo de paz (como influencia diplomática, financiación, etc).

Dejando a un lado excepciones como el conflicto de Cachemira entre India y Pakistán, el mundo se ha ido alejando gradualmente del conflicto armado y hacia una existencia más pacífica desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Esto no se debió a una sola razón, sino porque el mundo ha evolucionado hacia la paz al mismo tiempo que ha aumentado el potencial destructivo del conflicto armado. La mayor interconectividad de las economías ha vinculado el bienestar económico de los países vecinos a un mínimo de relaciones cordiales entre ellos y ha sido un desincentivo contra el conflicto armado. La globalización ha unido a las economías de todo el mundo y ha aumentado el costo del conflicto al tiempo que ha disminuido la utilidad económica del conflicto armado. Las instituciones internacionales como la ONU se han desarrollado y madurado a lo largo de las décadas hasta el punto en que los países ven la diplomacia y las instituciones como la Corte Internacional de Justicia como una alternativa viable antes del uso de la violencia para alcanzar sus objetivos. Todos estos factores diferentes han conectado los Estados más que nunca antes, mientras que al mismo tiempo el poder destructivo y el costo de las armas modernas han ido aumentando cada vez más de modo permanente. Este aumento en el potencial destructivo en cualquier conflicto armado interestatal futura ha ayudado a reducirlos en número. El siguiente gráfico muestra el declive de los conflictos armados interestatales desde el período de 1816 hasta el año 2002. Obsérvese el constante declive desde el final de la era colonial en la década de 1970 que ha continuado a nuevos mínimos con el final de la Guerra Fría.

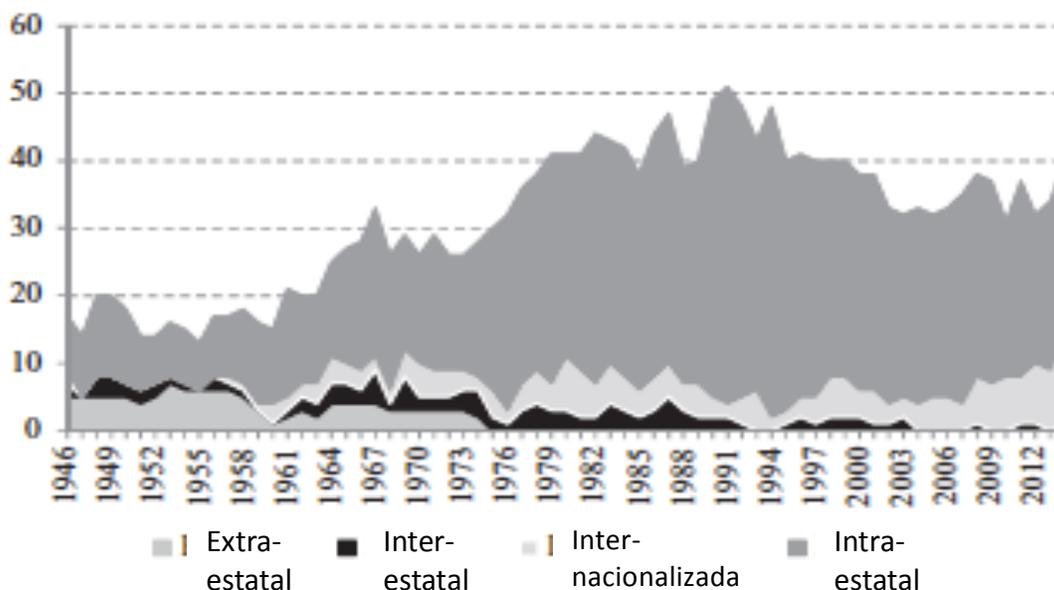
Figura N° 5: Conflictos Armados internacionales (1816-2002)



Fuente: Gleditsch, 2004

Pero a pesar de que los conflictos Estado-contra-Estado tradicionales han disminuido en frecuencia, hoy tenemos un número mayor de refugiados que huyen del conflicto armado que en cualquier otro momento desde la Segunda Guerra Mundial (United Nations Refugee Agency, 2014). En parte esto se debe a que la población mundial ha aumentado durante ese tiempo, por lo que cuando un área está en riesgo, simplemente más personas huyen de esa área que antes. Pero más se debe a la creciente frecuencia de conflictos intraestatales o guerras civiles. Este fenómeno ha crecido desde la caída del Muro de Berlín, en gran parte porque muchas naciones que fueron gobernadas por gobiernos fuertes no democráticos y respaldadas por el Este o el Oeste pronto perdieron gran parte de su apoyo una vez que no había un "enemigo" para apoyarlas en contra. Algunos de esos países se derrumbaron rápidamente una vez que perdieron la ayuda externa que los auxilió a mantener unidos a sus países, un ejemplo sería Yugoslavia. Otros países como Somalia fueron abandonados a sus propios recursos. Una vez que el gobierno central perdió su respaldo extranjero, fuertes diferencias tribales y regionales desgarraron al país en una reorganización del poder. El siguiente gráfico muestra cómo estas guerras civiles aumentaron en frecuencia desde el final de la era colonial en los años 70, pero han continuado incluso después del final de la Guerra Fría en 1989 hasta 2006.

Figura N° 6: Número de conflictos armados por tipo 1946-2014



Fuente: Pettersson & Wallensteen, 2015

Las guerras civiles a menudo son más destructivas y costosas para un país que un conflicto armado tradicional Estado contra Estado (Institute for Economics and Peace, 2015). Asimismo, el potencial de sufrimiento de civiles y no combatientes es mucho mayor, ya que las poblaciones civiles a menudo son atacadas mientras que los servicios estatales desaparecen al mismo tiempo. Después de que los imperios europeos derramaron sus colonias en los años 60 y 70, la caída de los conflictos armados coloniales coincidió con muchos países recientemente independientes que intentaban corregir las fronteras arbitrarias impuestas por los poderes imperiales que no tomaban en cuenta las identidades étnicas, tribales o religiosas de las personas que vivían allí. A medida que estos conflictos se transformaron en conflictos abiertos, particularmente después de mediados de los años 70, "la principal forma de conflicto armado han sido las guerras civiles" (Lowe, Roberts, Welsh, y Zaum, 2008).

Estas guerras civiles son más difíciles de contener que las de la Guerra Fría porque sus beligerantes no dependen de grandes poderes para armarlas y financiarlas, por lo que no responden a ninguna falta de apoyo ni a la amenaza de su pérdida. En su lugar, dependen

del saqueo, la incautación de bienes del Estado y actividades ilegales para apoyar sus conflictos armados. Sus efectos destructivos y disruptivos pueden sentirse más allá de sus fronteras a medida que los refugiados cruzan las fronteras en búsqueda de seguridad, los lazos económicos se cortan a medida que la producción y los mercados desaparecen y el territorio sin ley engendra el crimen organizado. Todos estos resultados se suman a la protesta humanitaria que acompaña a las imágenes de personas que huyen de sus hogares, la propagación de enfermedades y el hambre en los campos de refugiados y, en el peor de los casos, el genocidio. Cada vez más este tipo de conflictos son el tipo de conflicto armado que la comunidad internacional tendrá que enfrentar. La soberanía nacional surge como un problema cuando un país puede mantener sus fronteras en el mapa, pero pierde la capacidad de controlar lo que sucede dentro de ellas. Debido a cuestiones de soberanía, han sido principalmente las OMP neutrales de la ONU que se enviaron a estos conflictos con el número de policías y soldados desplegados en una OMP de las Naciones Unidas que se triplicó de 34.000 en el año 2.000 a 106.000 en el año 2016 (Coning, 2017). La ONU tendrá un papel futuro en la intervención dentro de las fronteras de una nación en quiebra porque las Naciones Unidas todavía se consideran la organización más neutral del mundo.

b) Costos de estas conflictos armados para la región y el mundo

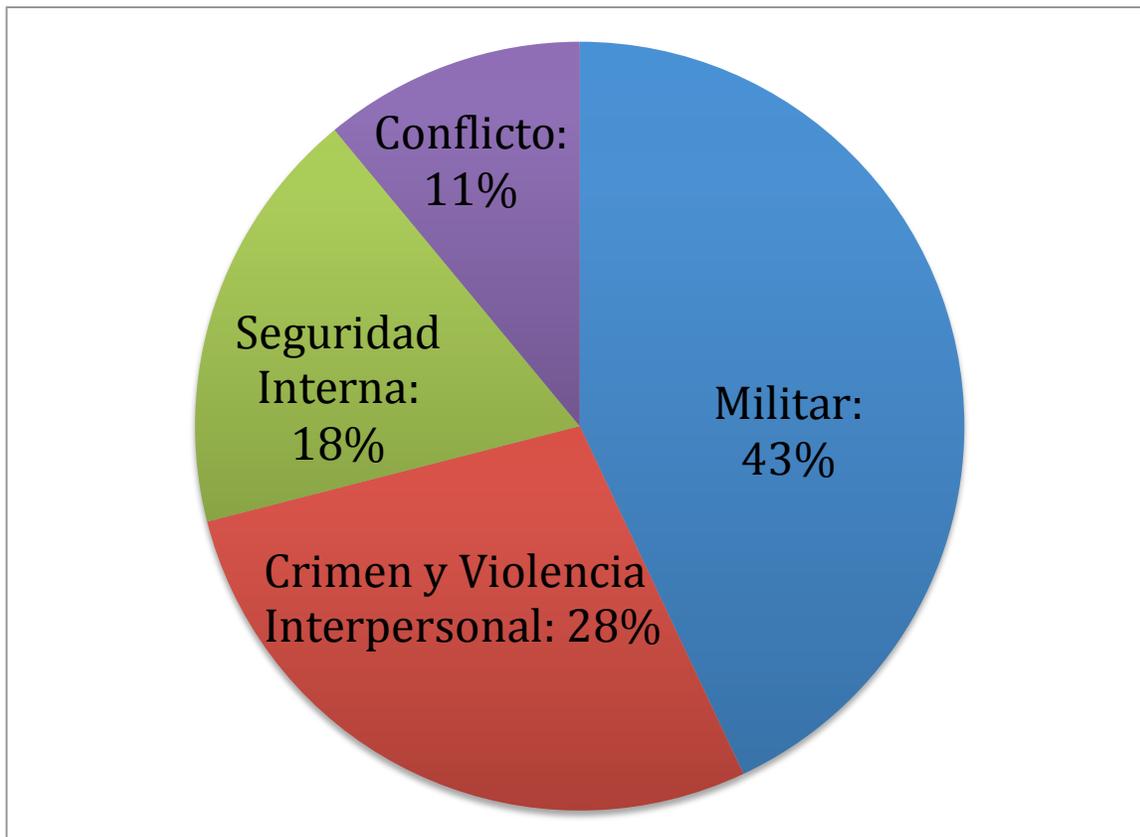
"Si la violencia global disminuyese en un diez por ciento de manera uniforme, se agregarían efectivamente 1,43 billones de dólares adicionales a la economía mundial cada año" Índice Global de Paz (Instituto de Economía y Paz, 2015)

Algunos de los mayores obstáculos que enfrenta cada OMP en su comienzo salen de la renuencia de los Estados miembro a comprometer dinero y soldados a una OMP. El proceso de pensamiento es que esos son recursos que se gastan en otro país que se pueden gastar mejor en sus propios países, mejorando la infraestructura, los servicios gubernamentales o simplemente reduciendo los impuestos a su propia gente. Lo que esta tesis va a sugerir es que la economía mundial va a pagar por estos conflictos armados y estos estados fallidos en "*sangre y tesoro*" gastados por una OMP para lograr una paz duradera o en la producción económica perdida. En una economía cada vez más global, donde las economías de los países están más interconectadas que nunca, la pérdida de

producción y del poder adquisitivo de un país o región afecta la suerte del mundo entero. Es cierto que un conflicto afectará a un país fronterizo más que a otro en el otro lado del globo, pero los mercados globales significan que un conflicto armado en Irak aumentará el precio del petróleo en Japón y que una grave sequía en Brasil aumentaría el costo de los alimentos en China. Estos costos son difíciles de cuantificar, pero son muy reales y se pagan en forma absoluta. Es verdad que una intervención para la paz puede ser costosa en términos de dinero y soldados pero el mundo ya está pagando los costos de esos conflictos armados sin intervención y, cuando se compara, el precio de enviar una OMP es menor que permanecer neutral.

Cada año, el Instituto de Economía y Paz Pública mide la paz, sus causas y su valor económico, lo que es el Índice de Paz Global (IPG). El índice está compuesto por 23 indicadores cualitativos y cuantitativos de fuente muy respetada (como el Banco Mundial) y mide la paz global en 162 estados independientes utilizando los tres temas generales de: nivel de seguridad en la sociedad; alcance de los conflictos nacionales e internacionales y el grado de militarización. En general, el IPG calcula que la violencia en 2015 costó \$14,3 billones de USD o el 13,4% del PIB mundial. Para poner esto en perspectiva, esa cantidad es tres veces mayor a lo que los 1.100 millones de personas que viven en la pobreza extrema ganaron ese año, es seis veces al costo total del rescate griego y se paga todos los años. Cabe recordar que la mayoría de este gasto incluye costos preventivos, como los costos de las fuerzas militares y policiales establecidas, los tribunales y las cárceles. El siguiente gráfico muestra cómo se dividen los costos para el mundo, mostrando que el 11% de los costos corresponden a conflictos, una categoría que incluye la pérdida del PIB del conflicto (8,4%); las pérdidas de los refugiados (1,8%); las pérdidas por muertes (0,57%) y terrorismo (0,5%) y también el costo de las OMP de las Naciones Unidas (0,17%) (Institute for Economics and Peace, 2015).

Figura N° 7: Recursos asignados a la prevención y contención de la violencia en todo el mundo



Fuente: Institute for Economics and Peace, 2015

Hay que tener en cuenta qué tan pequeño es el costo de las OMP actualmente en contraste con los costos pagados por las otras categorías: solo las pérdidas de los refugiados fueron 10 veces el costo de las OMP. Estos costos no incluyen el dinero gastado en el ejército y la policía en las áreas de conflicto porque están incluidos en las categorías de "militarización" y "seguridad interna" o como dice el informe: *"Es importante tener en cuenta que cada categoría es mutuamente excluyente para asegurar que se evite el doble conteo"*(Institute for Economics and Peace, 2015).

Los costos de estos conflictos no se pagan simplemente durante el mismo por la oportunidad de pérdida de producir y ganar que genera que el conflicto se interrumpa, sino que se pagan durante muchos años en el futuro y con interés. No solo las personas están ausentes de sus trabajos durante el conflicto, sino que también se puede destruir la

infraestructura y, a veces, la tierra de un país, las cuales necesitan años para reconstruirse. Las instituciones económicamente necesarias de una nación (por ejemplo, los tribunales) pueden derrumbarse, demorando años en reconstruirse. El capital huye del país y busca rendimientos más seguros en otros lugares. Y hay una gran pérdida de capital humano a medida que se pierde una valiosa experiencia, los ingenieros y los médicos huyen de la violencia y se establecen en otro lugar, los estudiantes están ausentes de las aulas y las relaciones y las redes personales se desgarran. Después de que el conflicto termina y el tiroteo se detiene, los civiles a menudo continúan muriendo de enfermedades y desnutrición (Human Security Report Project, 2005).

Un ejemplo instructivo de cómo se sienten estos costos no solo durante el conflicto se puede ver en el siguiente gráfico, que muestra el PIB per cápita en dólares estadounidenses de Ruanda desde 1990 hasta 2007. Aunque la guerra civil comenzó allí en 1990 no entró en su fase más destructiva y genocida hasta 1994, que es cuando vemos que el PIB realmente disminuye drásticamente. Lo que es notable es que a pesar de que la guerra terminó en 1994 con el PIB reducido a un tercio de su nivel previo a la guerra, lleva trece años recuperar lo que solo le llevó cuatro años perder. Y eso no fue para crecer, sino simplemente para regresar al estado en que estaban.

Figura N° 8: Producto per cápita de Ruanda. 1990-2007



Fuente: Institute for Economics and Peace, 2015

Estas cifras y análisis muestran que a pesar que el mundo gastó \$12 mil millones de dólares en OMP en 2015, pagó mucho más en costos de oportunidad y, más aún, la economía mundial continuará pagando el precio de estos conflictos en los años venideros. Es completamente cierto que gastar dinero y enviar soldados a conflictos lejos puede ser políticamente difícil de hacer. Sin embargo, cuando realmente se observan los costos económicos generales, el argumento fiscal para que el mundo continúe con las OMP e intervenga en conflictos en todo el mundo es matemáticamente claro. Es cierto que el caso puede no estar claro para un país en particular, pero la ONU representa a todas las naciones del mundo que ya está pagando un costo de oportunidad por estos conflictos: como mínimo no le costará más dinero a la economía mundial que el que no está gastando para tratar de facilitar la paz con una OMP.

Si se toman en cuenta los efectos de segundo y tercer orden en la economía, se puede ver que, a pesar de sus etiquetas de precios, las OMP pueden verse como un mecanismo de ahorro de costos. El PIB mundial en 2015 fue 74.150.000 millones de dólares, de los cuales el 24,33% corresponde a Estados Unidos y el 14,83% a China (World Bank, 2018). Ello significa que el gasto en Operaciones de Mantenimiento de la Paz (USD 24 billones) equivale a USD 3,23 cada USD 10,000 del PIB.

c) El papel de OMP en operaciones humanitarias

"La función principal de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con respecto a la prestación de asistencia humanitaria es proporcionar un entorno seguro y estable dentro del cual los agentes humanitarios puedan llevar a cabo sus actividades" Doctrina Capstone (Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, 2008)

Las OMP se utilizan a menudo como el paraguas bajo el cual se puede entregar ayuda humanitaria a las poblaciones en riesgo debido a un conflicto armado y establecer una base de seguridad ya que actúan como un servicio del 911 para las agencias humanitarias

y de ayuda que operan en la región. Las OMP también actúan como el cuerpo internacional definitivo presente, ya que representan a la ONU y su imparcialidad es un pilar central de su mandato. Por todo esto, las OMP continuarán siendo la columna vertebral de muchos de los esfuerzos de ayuda humanitaria. Algunas ONG y agencias humanitarias continuarán trabajando en zonas de conflicto a pesar de la ausencia de una OMP de la ONU pero el despliegue y establecimiento de una OMP en una zona de conflicto aumenta no solo la capacidad real de mantener la paz sino también crea un efecto muy importante que viene con un actor estabilizador presente en ese vecindario. Las agencias de ayuda pueden esperar que las cosas no sean fáciles pero no empeorarán y, si lo hacen, las tropas de OMP de la ONU intervendrán. Esta es una parte muy real de la ecuación para muchas agencias humanitarias cuando deciden cómo involucrarse para obtener el alivio de un conflicto.

Muchas de las agencias humanitarias más grandes del mundo son, de hecho, parte de la ONU y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados es un ejemplo. Históricamente, estas agencias no han trabajado con las OMP, pero cada vez lo hacen más, compartiendo información y reduciendo la redundancia en logística y otros esfuerzos. La Doctrina Capstone de 2008 establece que el mundo seguirá necesitando a las OMP para responder adecuadamente a la crisis humanitaria del futuro que acompaña a los conflictos armados y sugiere la función coordinadora que puede desempeñar una OMP de las Naciones Unidas para los esfuerzos de socorro humanitario.

Un ejemplo de lo que puede lograr una OMP en apoyo de los objetivos humanitarios es la UNITAF, establecida en diciembre de 1992 mediante la Resolución 794. Dicha resolución estableció una fuerza de tarea conjunta encabezada por los Estados Unidos para proporcionar la entrega segura de ayuda humanitaria en virtud del Capítulo VII en apoyo de la existente (pero ineficaz) Misión de las Naciones Unidas en Somalia, conocida como ONUSOM I (Shawcross, 2000). Somalia había caído en una guerra civil donde se habían interrumpido los suministros de alimentos en todo el país, las milicias confiscaron la ayuda humanitaria y el hambre se usó como arma por lo que cientos de miles de personas murieron por dicha causa. La UNITAF fue denominada "Operation

Restore Hope" por los militares de los Estados Unidos e involucró a 28.000 Marines estadounidenses desplegados en los puertos y aeródromos de Somalia para establecer y ampliar la seguridad de las operaciones de ayuda humanitaria de la ONU. La fuerza masiva proyectada sobre la escena convenció a las milicias en conflicto armado de cesar las hostilidades por el momento, lo que a su vez permitió la entrega de ayuda humanitaria. Al alcanzar sus objetivos, la fuerza se retiró y se estableció un nuevo mandato de la ONU (ONUSOM II). Las fallas posteriores de la ONUSOM II no disminuyeron el éxito que tuvo la UNITAF ya que salvó unas 200.000 vidas y redujo la intensificación de la guerra civil de alta intensidad a otra de bajo nivel, con pequeñas escaramuzas siendo el máximo de la violencia (Lyon Y Samatar, 1995). Aunque la UNITAF no fue una OMP tradicional porque fue creada en virtud del Capítulo VII, las razones por las que tuvo éxito - la capacidad relativamente grande de violencia y la disposición para usarla - pueden incluirse en los mandatos del Capítulo VI si el Consejo de Seguridad de la ONU lo elige. Este ejemplo es extremo, con ayuda humanitaria entregada bajo las armas de los Marines estadounidenses, pero en ambientes menos hostiles, menos fuerzas pueden lograr casi lo mismo.

Capítulo 5

El posible rol de la ONU en las futuras OMP

a) El rol tradicional de OMP sigue siendo válido

¿Qué rol tendrán los cascos azules en el futuro o se volverán obsoletos? Las OMP de las Naciones Unidas han demostrado ser una herramienta útil para mantener la paz y la seguridad internacional y seguirán siendo necesarias en un futuro previsible. En los últimos dos capítulos, examiné los esfuerzos que el DOMP y la ONU han tomado para mejorar las OMP del futuro y estableció la necesidad continua de las OMP. A pesar del enfoque en los conflictos dentro del Estado en la ONU y el DOMP desde el final de la Guerra Fría, es importante recordar que todavía existe el peligro de conflictos armados interestatales. Debido a esto, las OMP tradicionales seguirán siendo necesarias en el futuro. Si por alguna razón hay un conflicto armado transfronterizo entre Paraguay y Uruguay, es muy posible que se convoque a una OMP de las Naciones Unidas para que supervise un alto el fuego y actúe como observadores y guardianes de la paz durante el proceso de paz después de este conflicto poco probable. Gracias a las reformas de los años 1990 y 2000, las futuras OMP tradicionales podrán desplegarse mucho más rápido, con mandatos más claros y con un apoyo mucho más organizado de lo que lo hicieron durante los años de la Guerra Fría. El hecho de que se hayan asignado nuevas capacidades y misiones a las OMP no significa que las antiguas misiones y habilidades ya no sean válidas. Se está escribiendo mucho sobre las nuevas misiones y capacidades que se asignan a las OMP, pero hay que recordar que todavía hay OMP tradicionales en curso, como la que tiene por objetivo mantener la zona desmilitarizada en Chipre. Aunque el tipo del conflicto en el siglo XXI se está volviendo más complicado, ello no significa que las OMP tradicionales como las que se vieron en los años 60 y 70, como después del conflicto israelí-egipcio, no serán necesarias en el futuro.

A medida que los conflictos internos se terminan, se necesitarán sólidas misiones de mantenimiento de la paz para supervisar la transición y garantizar la seguridad en áreas carentes de servicios gubernamentales, como las selvas de Colombia después que las

FARC depongan sus armas (UN News Center, 2016). Estas OMP robustas se desplegarán con mandatos claros, reglas de combate establecidas, tiempos más cortos necesarios para desplegar y una mayor capacidad para llevar a cabo un conjunto de misiones más ampliado que los enviados a Bosnia y Ruanda en la década de los años 90. Gracias a las reformas de los años 90 y 2000, las OMP del futuro tendrán mayores posibilidades de éxito. El mundo verá su despliegue como parte de un proceso de paz más amplio y no como la respuesta política simple al complicado problema de un conflicto armado en particular o un Estado fallido. Tal como describí en capítulos anteriores, la ONU ha realizado muchas reformas y avances importantes en la forma en que lleva a cabo una OMP y debe ser encomiada por sus esfuerzos. Así como el mundo siempre está evolucionando, las herramientas que se utilizan para promover la paz deben evolucionar para enfrentar los desafíos siempre cambiantes del futuro. El Panel Independiente de Alto Nivel de la ONU reconoció la necesidad que las OMP de las Naciones Unidas continúen evolucionando y adaptándose a las cambiantes demandas del mundo (United Nations Secretary General, 2015).

Una propuesta de reforma de las OMP de la ONU es definir en el futuro distintas fases en los mandatos que establecen las OMP. Esto requeriría un poco más de trabajo para lograr un consenso al comienzo de la OMP, pero permitiría a una OMP cambiar mucho más rápido a medida que lo aconseje el devenir de los eventos sobre el terreno. El cambio de las diferentes fases se basaría en las condiciones en el terreno y no a través del tiempo. En lugar de un compromiso abierto de fuerzas para lograr el primer conjunto de objetivos, el mandato podría establecer que una vez que se cumplan ciertos objetivos, el Comandante de la Fuerza podría comenzar la transición al siguiente conjunto sin un nuevo mandato del Consejo de Seguridad. La autoridad de decidir a seguir entre las distintas fases del mandato debe estar identificado desde el principio en el mandato. Yo propongo que las primeras fases deben estar la decisión del Comandante de la Fuerza por su enfoque en el ambiente de seguridad y después la decisión debe ser del Alto Representante del Secretario General por sus enfoque en el ambiente político. Las demandas distintas de cada mandato deben informar la decisión del Secretario General cuando escriba el mandato. Incluir este enfoque por etapas a los mandatos podría ser una cláusula que

establece lo que se debe hacer en caso de que los comandantes en el terreno decidan que el proceso de paz que se les envió a apoyar se ha roto. Ese escenario altera fundamentalmente el propósito de la OMP, pero sin un nuevo mandato que puede tomar semanas para redactar y votar, se requiere que continúen operando bajo viejas condiciones que ya no son válidas.

b) Actuación como organizador para coordinar a varios actores

¿Cómo será el futuro de las reformas de la Organización de las Naciones Unidas respecto de las OMP? Si bien las misiones tradicionales de OMP y las nuevas y robustas OMP serán convocadas en el futuro mediato, el mundo en evolución requerirá que la ONU ingrese en un nuevo tipo de OMP que evoluciona con la tendencia creciente de la interconexión del mundo. Así como los efectos de un conflicto ya no se sienten solo dentro de las fronteras de ese país, los esfuerzos para lograr la paz requerirán la inclusión de los vecinos al conflicto. Un futuro y prometedor rol para una OMP de la ONU es aquel en el que supervisa bloques y organizaciones regionales. Existe una base legal establecida para tal arreglo: el Capítulo VIII El Artículo 52 de la Carta de la ONU establece que las acciones tomadas por "*acuerdos regionales*" son aceptadas siempre que sean consistentes en acciones con las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad. El artículo 48 es más específico sobre cómo se utilizarían bajo el paraguas de las Naciones Unidas cuando explica que el Consejo de Seguridad "*utilizará, cuando corresponda, dichos acuerdos u organismos regionales para su aplicación bajo su autoridad*" (United Nations, 1945). De hecho, en los últimos años, la ONU ha brindado apoyo logístico a más de 20.000 soldados de la Unión Africana (United Nations, 2015).

Esta es una posibilidad interesante para el desarrollo futuro de las OMP. Los acuerdos y bloques regionales ya son multinacionales y muchos incluyen una compatibilidad militar básica como parte de su organización. Un ejemplo es que las tropas de la OTAN han acordado los Procedimientos Operativos Estándar (POE), que les permite unirse y trabajar en armonía más rápido que las tropas de naciones fuera de la alianza. Muchas de las organizaciones regionales emergentes y en crecimiento han comenzado siendo de

naturaleza económica, pero todas ellas naturalmente tienen un aspecto político y diplomático. A medida que estas organizaciones desarrollan algunas de ellas, amplían su alcance para incluir la integración de políticas de defensa y militares. Algunos ejemplos de estas organizaciones que incluyen una mezcla de cooperación económica, diplomática e incluso militar son la Unión Europea, el MERCOSUR, la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Estas organizaciones regionales tienen un interés mucho mayor en mantener el orden dentro de su "vecindario" ya que la interrupción de la seguridad, el flujo de refugiados y la interrupción del comercio afectan directamente a los Estados miembro. En virtud de su ubicación geográfica, también tienen una capacidad mucho mayor para influir en una situación y buscar la paz: cuidando a los refugiados, cortando el flujo de armas a través de sus fronteras o rechazando a los beligerantes un refugio a través de sus fronteras. Es cierto que muchas veces los vecinos de un país tendrán razones egoístas para no ayudarlo a buscar la paz, pero a medida que la integración económica y la cooperación internacional aumentan, los costos de no actuar crecen hasta superar cualquier beneficio que un país pueda tratar de obtener. En este ambiente internacional en evolución, serán las organizaciones regionales las que realizarán un rol más importante en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Ninguna organización regional tiene la base legal, la legitimidad internacional y la neutralidad que tienen la Organización de las Naciones Unidas. Las organizaciones regionales tampoco permiten que sus miembros interfieran con la seguridad interna de sus otros miembros. La ONU es única a este respecto. Pero en virtud de ser un grupo más pequeño de naciones, muchas de estas organizaciones regionales pueden llegar a acuerdos mucho más rápidos que la ONU sobre cosas como objetivos colectivos, despliegues de tropas, reglas de combate, etc. Por estas razones, las OMP del futuro pueden buscar combinar las fortalezas, la experiencia y la legitimidad únicas de la ONU y de las organizaciones regionales en un esfuerzo por mejorar las oportunidades de paz y seguir las operaciones de estabilización. Un mandato de la ONU es un primer paso necesario para dar legitimidad a los grupos regionales que toman medidas para la paz. Muchas regiones todavía están en proceso de desarrollo de capacidades, como la Unión Africana y la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático que, aunque pueden tener

recursos más fácilmente disponibles y cerca, carecen de la experiencia en el campo de las OMP. Un mandato y legitimidad no son suficiente apoyo para que puedan llevar a cabo una OMP por sí mismos. En tales situaciones, una sede de la ONU en el terreno para supervisar las acciones de las tropas regionales y las ONG proporcionará experiencia y apoyo clave para coordinar los esfuerzos en una situación donde los recursos serán limitados y las rivalidades entre las naciones contribuyentes pueden existir. Tal combinación concentraría la neutralidad y la experiencia de la ONU con las fuerzas regionales más disponibles que tienen líneas de suministro más cortas y, por lo tanto, pueden desplegarse más rápido y mantenerse más fácilmente una vez sobre el terreno.

La ONU será necesaria para actuar como "control de calidad" de estas misiones y las fuerzas desplegadas se ajustarán a las normas de la ONU acordadas internacionalmente. Una de las grandes reformas en el siglo XXI de las OMP de la Organización de las Naciones Unidas fue el establecimiento de normas de capacitación y equipamiento por parte de la ONU. Estos estándares mínimos también cubren los estándares para el uso de la fuerza y el comportamiento de las tropas mientras están desplegadas. Ambos son muy importantes para mantener la buena voluntad y la aceptación de la población local. Tener un grupo de cascos azules internacionales para garantizar la conducta de las tropas de las organizaciones regionales durante las misiones ayudaría mucho para aumentar su valía como fuerzas de paz y reforzar la neutralidad de su papel. Incluso dos observadores con casco azul presentes con cada patrulla de 20/30 soldados regionales serían suficientes para garantizar el cumplimiento de las normas de la ONU. Estas organizaciones regionales tendrían que esperar para recibir el consentimiento del Consejo de Seguridad para tomar medidas fuera de sus fronteras y sus soldados estarían necesariamente limitados a las acciones aprobadas por el Consejo de Seguridad - porque si no sería una invasión. Este requisito refuerza la necesidad de un mandato rápido de la ONU antes de desplegarse a través de la frontera en una OMP. A medida que la situación se desarrolla, el mandato puede ser revisado e incluso reescrito, si es necesario, si la prisa con la que fue escrito causa problemas que no se abordan. La mejor manera de informar al Consejo de Seguridad sobre la situación cambiante sobre el terreno y la necesidad de un mandato revisado sería una sede de la OMP que informe periódicamente a la sede de la ONU y al

Secretario General, algo que haría un Cuartel General de campo de la Organización de las Naciones Unidas como parte de sus tareas regulares.

Otra razón por la cual las OMP regionales del futuro deberían desplegarse bajo el mandato de la ONU es que las reformas llevadas a cabo hacia el final de la Guerra Fría ayudan a unir las acciones militares tomadas por las fuerzas de paz con otros esfuerzos de estabilización y reconstrucción como las ONG y otros brazos de la ONU. Esto es importante porque muchos militares en los países más desarrollados del mundo no enfatizan la naturaleza interconectada de la estabilización y la reconstrucción entre sus soldados de nivel medio y bajo, por lo que es justo esperar que esto no ocurra sin una presencia del guardia de la paz de la ONU con esfuerzos de reconstrucción. La propia naturaleza de una ONU es un esfuerzo colectivo de diferentes partes, por lo que la idea de varias agencias de la ONU trabajando junto a tropas de mantenimiento de la paz de diferentes naciones y ONG independientes se ha convertido en estándar para la ONU y codificada en la Doctrina OMP. Coordinar sus esfuerzos en una sede de una OMP de la ONU es una especialidad única que la ONU puede y debe proporcionar a un esfuerzo regional de una OMP. Muchos de los países que proporcionan tropas a las OMP de las Naciones Unidas se encuentran en el mundo en desarrollo y son miembros de grupos y organizaciones regionales existentes. Es importante recordar que habrá un grupo de oficiales y políticos entre sus fuerzas con experiencia en el trabajo con la ONU y que comprenden y respetan cómo se llevan a cabo las OMP de la Organización de las Naciones Unidas. Este hecho aumenta la probabilidad de que las futuras OMP supervisadas por una sede de la ONU y guarnecidas en gran parte por soldados y civiles de organizaciones regionales tengan éxito.

En el libro *“UN Peacekeeping Doctrine in a New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats”* los editores recopilan una serie de ensayos sobre los cambios en las OMP de la ONU en los últimos años y las implicaciones que su nueva misión establece: tecnología y los conflictos en evolución en donde han tenido su utilidad. La conclusión central de muchos escritores es que las OMP de las Naciones Unidas deberían reformularse para permitirles emprender mejor las misiones de

contrainsurgencia y de lucha contra el terrorismo porque estas fuerzas están surgiendo como desestabilizadoras comunes en todo el mundo. Los esfuerzos de "estabilización" tal como se definen en la doctrina del Reino Unido (y más adelante en el libro están vagamente alineados con los temas centrales de las OMP multidimensionales de la Doctrina Capstone), incluyen la construcción de capacidad para establecer seguridad simultáneamente. Pero, en mi caso, rechazo la tesis de estos escritores que, debido a que son similares en su intención general, la evolución natural de las OMP de la ONU es comenzar a realizar misiones de estabilización. La diferencia clave es que las misiones de estabilización requieren que las OMP de las Naciones Unidas tomen partido y abandonen el concepto central de neutralidad y entrar el conflicto por un lado y en contra del otro. Esto a su vez los hace beligerantes en el conflicto en busca de imponer su estado final político y no como un partido neutral y aparte. Esto es contrario a la identificación básica de las OMP de la Organización de las Naciones Unidas y debe ser rechazada. Las OMP de la ONU pueden desplegarse y establecer el orden en una zona no disputada con el consentimiento de las diferentes partes para proteger a la población, pero no deben tomar partido en una guerra civil.

c) Construcción nacional: Función, capacidades y limitaciones de la ONU

Otra función que las OMP de la Organización de las Naciones Unidas pueden desempeñar en el futuro es la de ser creadores de la nación post-conflicto. Este es un tema complicado y controvertido, pero donde las OMP lideradas por la ONU tienen un rol futuro, aunque limitado. El informe Brahimi destaca que los esfuerzos de reconstrucción después de un conflicto son muy importantes porque:

- En primer lugar, otorgan credibilidad a los líderes que aceptaron terminar la lucha.
- En segundo lugar, ayudan a regresar a los refugiados a sus hogares, donde pueden volver al trabajo y así ayudar a que la economía se recupere.

- En tercer lugar, la recuperación de la economía y el desarrollo que posibilita la ayuda internacional permite que muchos de los ex-combatientes encuentren empleo pacífico fuera de los grupos armados.

Todas estas razones resaltan la importancia de comenzar los esfuerzos de reconstrucción y construcción de la nación tan pronto como sea posible una vez que se haya acordado la paz. Esperar a que la OMP supervise la transición del conflicto a la paz antes de que comiencen los esfuerzos de reconstrucción puede aumentar significativamente la probabilidad de fracaso de la OMP. Como Johan Galtung escribió cuando describió *paz negativa* y *paz positiva*: la paz debe ser más que la mera ausencia de un conflicto violento (ésta es designada como *paz negativa*); los Estados (o cualquier grupo dentro de un conflicto) deben trabajar juntos para lograr una *paz positiva* que incluya una justicia social (Galtung, 183). En el momento del cese al fuego el trabajo para construir la paz no está sino a punto de comenzar, para lograr así una paz que dure más allá del alto al fuego. Por estas razones, a las futuras OMP les resultará cada vez más difícil separar sus esfuerzos de los desvelos de la comunidad internacional por reconstruir la capacidad de la sociedad y el gobierno en la zona de conflicto en la que están desplegados. El hecho de que una paz no produzca ningún beneficio tangible para la población, como el estado de derecho, un mejor acceso a la atención médica o la oportunidad económica, disminuye el valor de la paz a los ojos de los beligerantes y aumenta la probabilidad de volver al conflicto armado. Esto se demuestra por el hecho de que el 40% de los países que salen de un conflicto recaen en la violencia dentro de los 5 años (Human Security Report Project, 2013).

La idea de construir una nación ha demostrado ser polémica debido a los grandes compromisos de tiempo y dinero asociados con esa tarea. También es una noción desagradable para los gobiernos de muchas naciones donantes ricas debido a las recientes y bien publicadas fallas en la construcción de la nación, principalmente las fallas lideradas por los Estados Unidos en Irak y Afganistán. Pero un informe reciente de RAND encontró que, aunque solo la mitad de los esfuerzos de construcción de la nación de los EE.UU. han tenido éxito, el 66% de los emprendidos por la ONU han tenido éxito

(Rand Corporation, 2005). Este hecho sostiene que la Organización de las Naciones Unidas puede y debe desempeñar un rol más importante en los futuros esfuerzos de construcción nacional que se lleven a cabo después del conflicto. Es necesario que cualquier camino desde el conflicto hasta la paz incluya un esfuerzo de reconstrucción para reparar los daños causados. Las agencias internacionales de ayuda, las naciones donantes y los intereses económicos privados jugarán un papel en el logro de este objetivo, pero está claro que contar con una agencia coordinadora para garantizar que los esfuerzos se difundan por igual entre las facciones enfrentadas, así como garantizar que no haya redundancia de esfuerzo ha demostrado ser un papel clave de la ONU. La Doctrina Capstone establece que, como los primeros actores en el terreno, las OMP necesariamente tomarán la iniciativa para comenzar estos esfuerzos, y luego los entregarán a las diversas agencias expertas a medida que lleguen a la zona en número suficiente y con bastante capacidad. Hay dos razones más específicas por las que las OMP de las Naciones Unidas lógicamente deberían liderar estos esfuerzos durante las primeras fases de la transición del conflicto armado a la paz: los vínculos institucionales que una OMP liderada por la ONU tiene con diversas agencias con las habilidades especializadas necesarias para la recuperación y su capacidad única de servir como observadores neutrales para las elecciones.

i) Varias agencias con muchas especialidades extra legales, económicas y sanitarias

Los actores de la comunidad internacional no pueden llegar a una zona de conflicto o pobreza y simplemente encender el interruptor de la luz de la recuperación y el desarrollo. Por desgracia, no es tan simple. En particular, las OMP no deberían ser las que supervisan la recuperación económica y social porque esa no es su especialidad: los soldados están mal entrenados para restaurar la prosperidad económica. El mundo no esperaría que los jueces o economistas brinden seguridad física a un aeropuerto o campo de refugiados con un rifle en la mano, ni debería esperar que las fuerzas de paz establezcan el estado de derecho o comiencen la recuperación económica. Lo que la Doctrina Capstone dice es que las OMP pueden y deben, al inicio del proceso de paz,

plantar las semillas de estos esfuerzos durante los primeros días de paz cuando todavía no hay suficiente seguridad para comenzar a construir la capacidad de gobierno. Su integración con otras agencias de la ONU ayuda a que una OMP liderada por la ONU sea capaz de coordinar la desaceleración simultánea de un conflicto militar y la escalada de un proceso de paz y reconstrucción.

Históricamente no ha habido suficiente colaboración entre las diferentes agencias dentro de la ONU y el DOMP. Esto ha dejado al personal de mantenimiento de la paz como el representante visible de la ONU y de la comunidad internacional sin las respuestas a las preguntas de las poblaciones locales sobre la falta de gobernabilidad, el desarrollo económico y la mejora de servicios básicos como electricidad, agua potable, y cuidado de la salud. Cuando no pueden proporcionar estos servicios o responder preguntas sobre ellos, la población local y las partes enfrentadas naturalmente consideran que las fuerzas de paz son ineficaces y tienen más probabilidades de abandonar el proceso de paz y volver a la violencia como una forma de satisfacer sus necesidades. La Doctrina Capstone exige que las agencias que cuentan con los especialistas con el conocimiento necesario sigan rápidamente detrás del despliegue de una OMP con el fin de proporcionar la asistencia especializada necesaria para estos esfuerzos. A las OMP se les dará mayor flexibilidad para iniciar proyectos a corto plazo con efectos positivos que la población pueda ver inmediatamente como una herramienta para comenzar los esfuerzos de reconstrucción, generar confianza en el esfuerzo de recuperación liderado internacionalmente y brindar a la población local un ejemplo de beneficio tangible de tener una OMP desplegada en su zona. Como parte de la organización más amplia de la ONU, el DOMP tiene mayor acceso que cualquier otra organización a los especialistas con los que se pueden poner en contacto dentro de su organización para comenzar un programa sobre el terreno poco después de su llegada. El ejército de los EE.UU. tuvo mucho éxito con un programa similar que les dio a los comandantes pequeñas cantidades de efectivo para comenzar los esfuerzos locales de reconstrucción. Se trató de proyectos pequeños pero con cambios visibles, que los nativos podían ver y asociar con la presencia de las tropas estadounidenses.

ii) Observador neutral para las elecciones

Supervisar las elecciones ha sido uno de los esfuerzos más importantes durante mucho tiempo para las OMP tradicionales. Los soldados de OMP se han utilizado para supervisar las elecciones en el pasado en lugares como Camboya y han tenido mucho éxito al ser considerados observadores competentes y neutrales (Shawcross, 2002). Los soldados de OMP pueden brindar seguridad en los lugares de votación sin intimidar a las personas para que voten por un candidato en particular, algo que las fuerzas de seguridad locales podrían no ser capaces de hacer. Las misiones de las OMP muchas veces se despliegan en zonas con infraestructura dañada o inexistente y a menudo están equipadas con helicópteros que también les permiten transportar boletas desde áreas remotas rápidamente, reduciendo así las oportunidades de corrupción. Quizás lo más importante es que se puede confiar en que los soldados de OMP mantengan una cadena de custodia de las urnas que la población y los partidos políticos aceptan como neutral, debido a su identidad expresamente neutral e internacional. Esto es clave porque ayuda a eliminar las dudas en las mentes de la población después que se publica el resultado y evita las acusaciones de que se han llenado las papeletas. Muchas veces las elecciones son un paso clave en los esfuerzos de reconstrucción y es muy importante que sean aceptadas como justas y libres, ya que impiden que una parte enfrentada vuelva a la violencia si el resultado no es para su beneficio. La neutralidad única de los cascos azules permitiría incluso una OMP regional bajo una sede de la ONU con un mandato de la ONU para supervisar las elecciones de un país vecino sin que las elecciones parezcan un fraude.

La naturaleza neutral de los soldados y civiles de la OMP de la ONU como sus lazos institucionales con expertos en los diversos campos de reconstrucción y recuperación postconflicto hacen de la OMP de la Organización de las Naciones Unidas el líder natural sobre el terreno en los esfuerzos internacionales para establecer una paz duradera y reconstruir el país después de que el conflicto termina. Esto, combinado con el tiempo relativamente corto que lleva desplegar una OMP en la zona de conflicto y su capacidad para operar en los primeros días de un proceso de paz antes de que la seguridad se haya establecido ampliamente, hace que el Departamento de OMP de la ONU sea la única

órgano capaz de asumir este rol que actualmente existe en el escenario mundial. Hay ejércitos nacionales con fuerzas que despliegan fuerzas militares en todos lados del mundo cuasi permanente (como la Marina de los EE.UU. y el Cuerpo de Marines) o en regiones donde tienen vínculos históricos y económicos (como Francia en África Occidental). Hay unidades multinacional anualmente renovado, entrenado por una OMP, y hecho disponible a la ONU como el Cruz del Sur que contiene alrededor mil efectivos de Chile y Argentina. Pero unidades así tienen un costo prohibitivo para mantener fuerzas aparte de sus militares y son raros por eso. Era por el costo que SHIRBRIG termino después diez años de utilidad (Cord II). En cambio Cruz del Sur sierva para otras metas diplomáticas, así Chile y Argentina mantienen la fuerza todavía (International Peace Institute, 2014). Más comúnmente existen acuerdos de cooperación regional en todo el mundo que son capaces de proporcionar personal militar de mantenimiento de la paz con poca antelación como la OTAN por ejemplo. Si bien estas naciones pueden tener una línea de tiempo más corta para desplegar sus fuerzas en una zona de conflicto, carecen de la neutralidad de una OMP internacional bajo el marco legal de la ONU. Se podrían utilizar en el futuro para actuar como una solución a corto plazo para proporcionar ayuda de emergencia y seguridad a una zona de conflicto durante sus primeras fases del proceso de paz hasta que una OMP pueda organizarse y desplegarse por completo, pero para que estas fuerzas puedan reclamar la neutralidad de la ONU y de la comunidad internacional en su conjunto, necesitarán una sede de la ONU y observadores sobre ellas para evitar reclamos de actuar en interés de sus propias naciones.

Capítulo 6

Conclusiones

A lo largo de la historia del mundo las naciones han tenido grandes dificultades al pasar del conflicto armado a la paz. Estas dificultades son peores en un conflicto que termina en una paz establecida lograda a través de la diplomacia y la negociación en lugar de una victoria militar total para un lado u otro. La transición de la guerra civil a la paz es un momento muy difícil y desafiante para cualquier país, para su ejército, su economía y su sociedad en general. Desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial, el mundo ha tenido un foro en el que se unen para buscar la paz y promover la estabilidad en todo el mundo. Desde 1946 soldados, policías y civiles de todo el mundo llevan los cascos azules de un Guardián de la Paz de las Naciones Unidas en un esfuerzo por lograr esa paz y estabilidad. Desde 1956 lo hicieron con armas y como unidades militares. Durante la Guerra Fría se usaron una y otra vez para ayudar a llevar a cabo acuerdos de paz, asegurar a ambas partes que todos se adherían a los acuerdos y, lo más importante, ser un tercero neutral ante los conflictos que estaban teniendo lugar en el contexto más amplio de la Guerra Fría y descolonización.

Las presiones de la Guerra Fría ayudaron a apoyar a las OMP tradicionales desde que se establecieron con el respaldo explícito de las potencias occidentales y orientales. El Este o el Oeste generalmente apoyaron a los actores beligerantes en los conflictos de la Guerra Fría con armas, entrenamiento, dinero y / o apoyo diplomático. Estas fuentes de apoyo quedarían cortadas si los combatientes en el terreno no respetaban la neutralidad de las OMP y su misión, por lo que el despliegue de una OMP de la ONU significaba que los poderes del Consejo de Seguridad con poder de veto querían que la paz continuara avanzando. De esta manera, aunque ni la Unión Soviética ni los EE.UU. enviaron muchas tropas para servir como cascos azules, ejercieron una gran influencia sobre los beligerantes y como miembros permanentes del Consejo de Seguridad así una OMP sin tenía su protección. Estos factores aseguraron que las OMP durante la Guerra Fría fueran enviadas a misiones con alta probabilidad de éxito.

Una vez que cayó el Muro de Berlín, el mundo se regocijó al retroceder la perspectiva de una Tercera Guerra Mundial y hubo una sincera esperanza de un aumento de la paz mundial. Lamentablemente esto no sucedería así. Una vez que se rompió el equilibrio de la Guerra Fría, muchos gobiernos apoyados por un lado o el otro perdieron su principal fuente de apoyo y sus gobiernos que faltaron capacidad cayeron, sus fronteras poscoloniales resultaron artificiales y su identidad nacional desapareció con guerras civiles y movimientos de independencia tomaron todo el mundo. Estos conflictos armados intraestatales crearon grandes niveles de sufrimiento, enormes cantidades de víctimas, destrucción y refugiados que el mundo no estaba preparado para enfrentar. Respondió a este nuevo desafío con la vieja herramienta a mano: Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU. Estas OMP se desplegaron de acuerdo con las normas que se habían desarrollado durante las 4 décadas de la Guerra Fría que, aunque a menudo habían trabajado en el pasado, no eran aptas para los conflictos en este nuevo entorno en el que faltaba la capacidad del Este y el Oeste de ejercer presión externa sobre los beligerantes al mismo tiempo que desplegaron una Fuerza de Mantenimiento de la Paz. En cambio, vimos a beligerantes a los que no les importaba que el mundo quisiera que dejaran de luchar y que continuaban hasta que triunfaban, a menudo utilizando tácticas detestables para el mundo como usar el hambre como arma o incluso el genocidio. A estas zonas de conflictos armados fueron las OMP de la ONU y contra este nuevo desafío fracasaron. Srebrenica y Ruanda fueron solo algunos de los fracasos más espectaculares que vieron a los soldados con cascos azules presenciando impotentes la limpieza étnica y el genocidio ante la desgracia de la ONU y el mundo.

Un gran mérito de las Naciones Unidas fue identificar que sus OMP estaban fallando y buscó mejorarlas. Una serie de informes introspectivos narraron los fracasos de Srebrenica y Ruanda, así como los fallos sistémicos de la Organización de las Naciones Unidas en su conjunto. La ONU no solo identificó los problemas, sino que también idearon soluciones y luego las implementaron. El Informe Brahimi fue un paso valiente adelante para una organización tan grande y burocrática como la Organización de las Naciones Unidas. Aún más notable fueron los muchos cambios tangibles que la

Secretaría de la ONU y el DOMP han tomado desde ese informe, todo por un esfuerzo de mejorar la capacidad de una OMP para cumplir con su mandato. Estos esfuerzos de reforma culminaron en la publicación de la Doctrina Capstone de 2008 que finalmente codificó no solo cómo se organizarían y llevarían a cabo las OMP, sino también qué tan importantes eran los criterios para lanzar una de tales operaciones. La Organización de las Naciones Unidas continuaron en sus esfuerzos por profesionalizar sus OMP y continuarán haciéndolo en el futuro. Estos hechos indican que la ONU continuará ayudando a mover el mundo hacia una mayor paz, estabilidad y conservará su utilidad.

Pero el mundo no debería mirar a la ONU y sus OMP para actuar como la cura para todos los conflictos del mundo. De hecho, la "carta no es un modelo para un sistema general de seguridad colectiva" y la ONU nunca ha tenido ni buscado el derecho legal de actuar como la policía del mundo (Lowe, Roberts, Welsh, & Zaum, 2008). Es seguro que las OMP desempeñarán un rol en los futuros procesos de paz en todo el mundo y ayudarán a los esfuerzos del mundo en la reconstrucción de las naciones devastadas por los conflictos armados. Pero estas operaciones solo se lanzarán una vez que las partes beligerantes hayan acordado avanzar hacia la paz y hayan dado su consentimiento. Las OMP de las Naciones Unidas no crearán paz en nuestro mundo; solo la facilitarán.

Después de las reformas de las décadas de 1990 y principios de la de 2000, las OMP del futuro serán más robustas, más rápidas de desplegar y podrán llenar vacíos importantes en una sociedad para el período inicial de alto al fuego, la paz y la reconstrucción. Brindarán un efecto calmante a una zona de conflicto y ayudarán a garantizar que la violencia no vuelva debido a acciones de beligerantes o saboteadores como las milicias o el crimen organizado. Ayudarán a establecer condiciones para la paz: desmilitarizar a la sociedad mediante el desarme y comenzar los esfuerzos de desminado. Claramente, las OMP tendrán un rol en los años venideros, pero debemos recordar que es un rol limitado. Las operaciones de contrainsurgencia o de "*estabilización*" se encuentran fuera de la Carta de la ONU y, dado que no son una misión del Capítulo VI o del VII, las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU no deberían emprenderla.

Si bien los conflictos armados entre naciones son cada vez más raras, el conflicto armado en general y sus consecuencias no lo son. Hay más refugiados huyendo de la violencia ahora que en cualquier momento desde la Segunda Guerra Mundial. Las naciones continúan sintiendo los efectos de décadas de colonialismo, fronteras artificiales y conflictos de identidad tribales, étnicos y religiosos. A medida que el calentamiento global aumenta la incertidumbre, la población creciente de muchos países en desarrollo continuará compitiendo por recursos limitados. Estos factores combinados con un sistema internacional que mantiene la soberanía nacional como sagrada significan que el mundo continúa sufriendo conflictos armados sin tener la capacidad o el derecho de imponer la paz. El futuro continuará viendo conflictos armados y en el mundo posterior a la Guerra Fría que carece de la influencia restrictiva de las dos superpotencias, estos conflictos armados intraestatales resultarán ser complicadas, de múltiples frentes y difíciles de llevar a término. En resumen, el mundo tendrá una necesidad continua de OMP en el futuro previsible.

La ONU no es la Policía Mundial ni se suponía que lo fuera. La Constitución de la ONU contiene el sistema de *estados westfaliano* que tiene soberanía indiscutible sobre su territorio. La ONU no estaba organizada y establecida para vigilar los vecindarios del mundo. En cambio, los "*vecindarios*" como el Medio Oriente o América Latina deberían vigilarse a sí mismos. La ONU puede proporcionar un marco bajo el cual estos países pueden unirse como neutrales en un conflicto regional o cuando se trata de un Estado fallido y le da asistencia, pero la ONU no puede ni debe reemplazar a los vecinos preocupados como los principales promotores de la paz. Debería prestar experiencia organizativa y la neutralidad crucial que viene con un casco azul, pero como los reiterados vetos del Consejo de Seguridad nos muestran en el caso de la intervención en la guerra civil en Siria, las naciones de todo el mundo invierten para garantizar que los conceptos *westfalianos* de soberanía nacional sean respetados. A medida que las regiones se vuelven cada vez más conectadas por bloques comerciales como el MERCOSUR, zonas de monedas como el franco CFA de África occidental, zonas comunes de pasaportes como la zona de Schengen en Europa e incluso organismos regionales como la Unión Europea, tendrán cada vez más razones egoístas para buscar la paz en su

vecindario. También tendrán más y más influencia para hacerlo. Esto debe buscarse y celebrarse, ya que un mundo más estrechamente unificado nos ayudará a evitar conflictos y buscar la armonía para el bien común.

Esto no quiere decir que los bloques regionales tomarán el lugar de la Organización de las Naciones Unidas. Uno de los mayores activos de la ONU es su legitimidad y su imparcialidad debido a su naturaleza global. Dondequiera que la bandera azul de la ONU ondea, la gente sabe que está allí con el apoyo y el acuerdo de todo el mundo. Esto es sumamente importante. Las Naciones Unidas pueden otorgar legitimidad e imparcialidad crucial y una respuesta regional a un conflicto al permitir que el resto del mundo esté de acuerdo con las medidas adoptadas por los países vecinos, lo que aumenta su legitimidad. Puede brindar supervisión y experiencia, actuando como un control de calidad para garantizar que las fuerzas de un país no sobrepasen sus límites y sean responsables de sus acciones. Y a medida que los países de todo el mundo poscolonial continúan lidiando con sus fronteras coloniales artificiales (como en el caso de Nigeria) y en ocasiones fracasan (como en el caso de Somalia), la ONU seguirá siendo la última parte neutral del conflicto que puede proporcionar ayuda a sus víctimas.

A medida que los conflictos del futuro pasan de un conflicto armado abierta a un alto al fuego y luego avanzan hacia la paz, las operaciones de paz de la Organización las Naciones Unidas seguirán siendo una herramienta importante para facilitar esa transición. Serán claves para la entrega rápida de ayuda humanitaria y el funcionamiento libre de las ONG y las agencias humanitarias de la ONU. A medida que su profesionalismo y experiencia crecen y las OMP continúan evolucionando, se convertirán en herramientas cada vez más efectivas de estabilidad y paz. A medida que su capacidad crezca, incluirá comenzar los esfuerzos de reconstrucción que son tan necesarios para mantener una nueva paz y dar esperanza para el futuro. Esto es bueno ya que el mundo todavía necesita una gran organización neutral que pueda desplegar hombres armados para mantener la paz. Conflictos como la guerra civil en Siria seguirán teniendo efectos desestabilizadores en sus regiones y más allá, y siempre que se pueda alcanzar la paz, valdrá la pena el costo de desplegar una OMP para supervisar la transición del conflicto armado a la paz. De

hecho, como se escribe en este documento, el acuerdo de paz que se negocia entre las FARC y Colombia exige una OMP de la ONU para supervisar el proceso de paz y el desarme de las guerrillas. La OMP de las Naciones Unidas es, por necesidad, una herramienta en evolución que continuará mejorando, pues claramente tiene un futuro ocupado e importante por delante.

Bibliografía

(2002, July 4) Africa's great war. *The Economist*. Retrieved From

<http://www.economist.com/node/1213296>

Alteras, Isaac. (1993). *Eisenhower and Israel: U.S.-Israeli Relations, 1953-1960*.
University Press of Florida.

BBC. (2017). *UN Security Council – Profile*. Retrieved from:

<http://www.bbc.com/news/world-11712448>

Boot, Max. (2000, March) *Paving the Road to Hell: The Failure of U.N. Peacekeeping*.
Retrieved from Foreign Affairs,

<http://www.foreignaffairs.com/articles/55875/max-boot/paving-the-road-to-hell-the-failure-of-u-n-peacekeeping>

Brown, Hayes. (2013, September 9). FLASHBACK: How Russia Has Blocked
International Action On Syria *Think Progress*.

<http://thinkprogress.org/security/2013/09/09/2587861/brief-history-russia-blocking-international-action-syria/>

Clauswitz, Carl von. (1989). *On War*. Princeton: Princeton Paperback Printing.

Coning, Cedrid de, Chiyuki, A., & Karlsrud, J. (2017). *UN Peacekeeping Doctrine in a
New Era: Adapting to Stabilisation, Protection and New Threats*. New York:
Global Institutions.

Concepto.de. *Método Inductivo*. <https://concepto.de/metodo-inductivo/#ixzz5W1doFRoL>

Cord II, Darl. *Development of SHIRBRIG and Similar Units for Utilization In U.N.
Peacekeeping Missions and the Eventual Demise of SHIRBRIG*. Peace

- Operations Training Institute.
- Dallaire, R., & Beardsley, B. (2003). *Shake hands with the devil: The failure of humanity in Rwanda*. Toronto: Random House Canada.
- Daniel, Donald C.F. & Hayes, Bradd C. (1999). *Coercive Inducement, and the Containment of International Crisis*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Findlay, Trevor. (2002). *The Use of Force in UN Peace Operations*. Oxford: Oxford University Press.
- Galtung, Johan. *Violence, Peace, and Peace Research*. Journal of Peace Research, Vol. 6, No. 3 (1969), pp. 167-191 Sage Publications Ltd.
<http://www.jstor.org/stable/422690>
- Garcia, Antonio. (2017, September 28). United Nations Peacekeeping Offensive Operations: Theory and Doctrine. *Small Wars Journal*, <http://smallwarshjournal.com/jrnl/art/united-nations-peacekeeping-offensive-operations-theory-and-doctrine>
- Gleditsch, KristianSkrede. (2004). A Revised List of Wars Between and Within Independent States, 1816-2002. *International Interactions*, 30, 231-262.
http://privatewww.essex.ac.uk/~ksg/papers/gleditsch2004ii_corrected.pdf
- Human Rights Watch. (1995, October 15). *The Fall of Srebrenica and the Failure of UN Peacekeeping*. Retrieved from <http://www.hrw.org/reports/1995/10/15/fall-srebrenica-and-failure-un-peacekeeping>
- Human Security Report Project. (2005). *Human Security Report 2005*. Retrieved from

- <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2005/overview.aspx>
- Human Security Report Project. (2006). *Human Security Report 2006*. Retrieved from <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2006/overview.aspx>
- Human Security Report Project. (2013). *Human Security Report 2013*. Retrieved from <http://www.hsrgroup.org/human-security-reports/2013/overview.aspx>
- Institute for Economics and Peace. (2015). *Global Peace Index 2015*. Retrieved from http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/Global-Peace-Index-Report-2015_0.pdf
- International Peace Institute. (2014). Beyond Haiti: Enhancing Latin American Military and Police Contributions to UN Peacekeeping. Retrieved from https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_beyond_haiti.pdf
- Khan, Mohsin and FaysalItani. (2013, June 27). The Economic Collapse of Syria. *The Atlantic Council*. Retrieved from <http://www.atlanticcouncil.org/blogs/menasource/the-economic-collapse-of-syria>
- Lowe, V., Roberts, A., Welsh, J., & Zaum, D. (2008). *The United Nations Security Council and War*. New York: Oxford University Press.
- Lyons, Terrence & Samatar, Ahmed. (1995) *Somalia, State Collapse, Multilateral Intervention, and Strategies for Political Reconstruction*. Washington D.C.: Brookings Occasional Papers, the Brookings Institution.
- Pettersson, Therése & Wallenstein, P. (2015). Armed Conflict 1946-2014. *Journal of Peace Research*, 52(4), 536-550. www.pcr.uu.se/.../61/61533_1journal-of-peace-research-2015-pettersson-536-50.pdf

Rand Corporation. (2005, 18 February). *Rand Study Says UN Nation Building Record Compares Favorably with the US in Some Respects*: Retrieved from <http://www.rand.org/news/press.05/02.18html>

Shawcross, William. (2000). *Deliver Us From Evil: Peacekeepers, Warlords and a World of Endless Conflict*. New York: Simon & Schuster.

UN News Center. (2016, January 25). *UN Security Council approves mission to monitor peace deal between Colombia and FARC* [Press Release]. Retrieved from <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=53091#.V8Ecs1dh1PM>

United Nations. (n.d.). *United Nations Peacekeeping. History of Peacekeeping*. Retrieved from <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>

United Nations. (1945). *Charter of the United Nations and Statue of the International Court of Justice*. San Francisco. Retrieved from <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>

United Nations Department of Peacekeeping Missions. (2017, September) *Middle East – UNEF I*. Retrieved from <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unef1backgr2.html>

United Nations Department of Peacekeeping Operations. (2000, December). *General Guidelines for Peacekeeping Operations*. Retrieved from https://www.un.org/ruleoflaw/files/GLINES_UN_CIVPOL_2000.pdf

United Nations Department of Peacekeeping Operations. (2008, January 18). *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*. Retrieved from www.un.org/en/peacekeeping/documents/capstone_eng.pdf

United Nations Department of Peacekeeping Operations. (2012, August). *United Nations Infantry Battalion Manual Volume I*. Retrieved from www.un.org/en/peacekeeping/documents/UNIBAM.Vol.I.pdf

United Nations Department of Peacekeeping Operations. (2015, September). *United Nations Peacekeeping Missions Military Engineers Unit Manual*. Retrieved from <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387296/United%20Nations%20Peacekeeping%20Missions%20Military%20Engineers%20Manual.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

United Nations Department of Peacekeeping Operations. (2015, January). *United Nations Peacekeeping Missions Military Aviation Unit Manual*. Retrieved from <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/89591/United%20Nations%20Peacekeeping%20Missions%20Military%20Aviation%20Manual.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

United Nations Departments Peacekeeping Operations and Field Support. (2015, January). *Medical Support Manual for United Nations Field Missions*. Retrieved from <http://dag.un.org/bitstream/handle/11176/387299/2015.12%20Medical%20Support%20Manual%20for%20UN%20Field%20Missions.pdf?sequence=4&isAllowed=y>

United Nations Department of Political Affairs. (2018, January 6). *UN Verification Mission in Colombia*. Retrieved from <https://colombia.unmissions.org/en>

United Nations General Assembly. (2000, August 21). *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*. Retrieved from www.un.org/en/events/pastevents/brahimi_report.shtml

United Nations General Assembly. (1999, November 15). *Report of the Secretary*

- General: The fall of Srebrenica*. Retrieved from www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27.../a_549_1999.pdf
- United Nations General Assembly Security Council. (2000, August 21). *Report of the Panel on United Nations Peacekeeping Operations*. Retrieved from www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305
- United Nations Refugee Agency. (2014, June 20). *World Refugee Day: Global forced displacement tops 50 million for first time in post-World War II era*. Retrieved from <http://www.unhcr.org/53a155bc6.html>
- United Nations Security Council. (1999, December 16). *Independent Inquiry on Rwanda Report*. Retrieved from www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B.../POC%20S19991257.pdf
- United Nations Secretary-General. (2015, June 16). *Report of the High-Level Independent Panel on United Nations Peace Operations*. Retrieved from http://peaceoperationsreview.org/wpcontent/uploads/2015/08/HIPPO_Report_1_June_2015.pdf
- World Bank. (January, 2018). *World Development Indicators*. Retrieved From <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>