

Desafíos para las operaciones de paz

Madalena Moita

Programa de Paz y Seguridad, FRIDE

Más de cincuenta años separan la primera operación de paz realizada por Naciones Unidas en 1948, la Organización de Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas (*United Nations Truce Supervision Organization, UNTSO*), y el despliegue que actualmente se está llevando a cabo en Líbano. Este medio siglo de historia turbulenta ha exigido cambios significativos en materia de seguridad, obligando a que estas misiones se adapten a un marco internacional profundamente distinto. Una serie de libros publicados recientemente permite hacer un balance de estos años, observar tendencias y evaluar problemas presentes y futuros.

La propagación de conflictos armados intraestatales y su génesis en la fragilidad de las instituciones estatales como garantes de la seguridad interna a sus ciudadanos promovieron, en las últimas décadas -desde el final de la Guerra Fría-, un cambio significativo en el concepto tradicional de soberanía. Éste pierde la primacía absoluta cuando el Estado no garantiza los derechos humanos de sus ciudadanos y cuando la comunidad internacional encarnada en Naciones Unidas o coaliciones de otros Estados tiene la denominada responsabilidad de proteger a las víctimas. La seguridad de los individuos, o seguridad humana, entró desde 1989 en contradicción, en numerosas ocasiones, con la seguridad centrada en el Estado.

Liberada de los marcos de referencia de la confrontación bipolar, la ONU pasó a desempeñar un papel más activo y las operaciones de mantenimiento de la paz bajo su mandato se han triplicado en número. El *peacekeeping* tradicional (mantener la paz entre actores en conflicto que aceptan la intervención externa) se amplió a operaciones electorales, verificación de procesos de desarme y reintegración de combatientes, y empezó a cubrir ciertas zonas grises en la fase de transición entre intervención humanitaria y posconflicto.

Por un lado, este panorama exigió efectivamente a la ONU un abanico más amplio de tareas en el ámbito de la resolución de conflictos (llegando a asumir incluso funciones de administración local), requiriendo un crecimiento de los recursos financieros y humanos utilizados para misiones de construcción de la paz (*peacebuilding*). Los resultados no han sido siempre exitosos en términos de alcanzar una paz sostenible.

Por otro lado, nuevas amenazas obligaron a reconsiderar las intervenciones militares de la ONU en lo que respecta a la imposición de la fuerza más allá de la voluntad de los actores locales (*peace enforcement*). Las operaciones de paz tuvieron que evolucionar rápidamente como reacción a nuevas amenazas y obstáculos que perturbaban el *modus operandi* tradicional, centrado en los pilares fundamentales de la imparcialidad, del consentimiento y del uso de la fuerza exclusivo a la autodefensa.

El hecho de que la violencia fuera cada vez más dirigida hacia los civiles promovió la aceptación generalizada de la necesidad de la comunidad internacional de actuar como forma de garantizar la integridad física, así como otros derechos humanos fundamentales de las poblaciones afectadas. La proliferación de armamento ligero, el aumento del crimen organizado y de la corrupción, el terrorismo y la ausencia de instituciones estatales competentes confundieron la interpretación de los referidos pilares antes incontestables. Para evitar que la rigidez de estas premisas pusiera en cuestión la credibilidad de los mecanismos de seguridad internacional -como ocurrió en Somalia o en Srebrenica en los años 90- Naciones Unidas decidió flexibilizar los conceptos fundamentales sobre los que se basaba su actuación, designadamente y con particular relevancia en los días de hoy, el principio del uso de la fuerza restringido a situaciones de autodefensa.

Especialmente centradas en África en los últimos años -escenario propicio al estallar de la violencia por la falencia de la autoridad de los Estados, raíz de crisis humanitarias de larga escala por la incapacidad de garantizar los servicios mínimos a sus ciudadanos-, a las nuevas operaciones de paz se les exigió una nueva responsabilidad en la protección de civiles y el mantenimiento del orden público.

Sin existir una doctrina sólida sobre los mecanismos de imposición de la paz, este tipo de operaciones se propagaron en los últimos tiempos creando expectativas que no siempre fueron cumplidas como se esperaba. Casos como el de la República Democrática del Congo desde 2004 o de Haití en 2005 hasta ahora evidenciaron que no se puede compensar la falta de precisión de un mandato con respuestas creativas improvisadas a medida en que los hechos van ocurriendo.

Los resultados de las operaciones de paz de las últimas décadas, particularmente la frecuencia con que asistimos el estallar de la violencia en escenarios de reconstrucción posconflicto, subrayan la urgencia de mejorar los instrumentos de resolución de conflictos en un momento en que varias entidades supranacionales y regionales, como la Unión Africana o la Organización de los Estados Americanos, pueden asumir la responsabilidad de intervenciones cada vez más amplias en el mantenimiento de la paz mundial.

La voluntad de enriquecer futuras actuaciones a partir del aprendizaje de errores pasados se refleja con claridad en la cada vez más profunda interacción entre Naciones Unidas, algunos gobiernos y centros de estudios y trabajadores en el terreno a quienes la ONU recurre para analizar y evaluar su propio desempeño.

Tres ejemplos de estas aportaciones son el anuario del *Center on International Cooperation* (CIC) sobre las operaciones de paz globales; el segundo informe del *Challenges Project* sobre cooperación y coordinación en las operaciones de paz; y la iniciativa creada por 35 organizaciones no-gubernamentales -*Global Action to Prevent War and Armed Conflict*- para promocionar una fuerza de intervención rápida ante situaciones de genocidio, a la que denominan Servicio de Emergencia de las Naciones Unidas.

Global Peace Operations es un puente entre el mundo de los practicantes y el mundo académico. El propósito del CIC es estimular el debate y la búsqueda de políticas adecuadas para la respuesta multilateral a problemas transnacionales. La demanda de soluciones más eficientes para los mecanismos de *peacekeeping* de Naciones Unidas y de otras organizaciones multilaterales es un objetivo esencial.

El *Annual Review of Global Peace Operations 2006* es el primero de una serie de anuarios, y parte de un proyecto a largo plazo, que pretende ofrecer al público especializado información detallada y sistematizada sobre las operaciones de paz. Además de reunir datos hasta entonces dispersos o difícilmente accesibles sobre todas las operaciones de paz (de la ONU y otras entidades regionales) actuales -enfoque que en el próximo anuario será dado a las misiones desde 1948 hasta el presente-, este trabajo incide con mayor detalle sobre siete misiones actuales particularmente interesantes por sus contornos únicos y sobre dos tendencias de las operaciones presentes: la fuerza de las nuevas misiones de imposición de la paz (*peace enforcement*) y la intervención internacional bicéfala.

Sobre el primer tema -el nuevo contexto del uso de la fuerza- el anuario presenta cuatro casos preocupantes en que misiones con mandatos que se basaban en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas no estaban preparadas para situaciones de crisis, teniendo que reaccionar a la acentuación de la violencia. Las crisis referidas son Sierra Leona (UNAMSIL) y Timor Oriental (UNTAET) en 2000, República Democrática del Congo (MONUC) en 2004/2005 y Haití (MINUSTAH) en 2005. En todas ellas, el texto indica como factor problemático la ambigüedad de los mandatos que abrían las puertas al uso de la fuerza de una forma poco clara. La "responsabilidad de proteger" civiles exigió una actuación rápida sin que estuviese definido el quién, cuándo y con qué intensidad debería ocurrir. Este hecho condujo a interpretaciones divergentes a la hora de actuar. Al final, la improvisación en el terreno -fruto de una ausencia de doctrina en el seno de Naciones Unidas sobre el tema- acabó por romper la credibilidad y la legitimidad de las misiones.

Hechos como estos subrayan cuestiones prioritarias sobre el marco de referencia que debe tenerse en consideración para el uso de la fuerza en misiones internacionales de paz. Por ejemplo, si un contingente militar debe ser el garante exclusivo de la seguridad pública, asumiendo funciones que, en realidad, son de carácter policiaco.

Este panorama es particularmente preocupante cuando distintas organizaciones -en su gran mayoría de carácter regional- están asumiendo funciones de mantenimiento de la paz. Sin duda es positivo que cuerpos regionales ocupen un lugar especial en la

resolución de conflictos dentro de sus áreas de acción, pero la cuestión se complica cuando se encuentran en un mismo terreno organizaciones con trazos culturales y modos de actuación distintos sin una cúpula que dirija los respectivos esfuerzos.

En este sentido, el *Annual Review of Global Peace Operations 2006* del CIC recomienda buscar con urgencia mecanismos de articulación que permitan encuadrar distintas entidades trazando, por un lado, metas comunes transversales a las organizaciones y a la línea temporal que las une y, por otro, una doctrina mínima común que evite descoordinaciones o interpretaciones ambiguas a la hora de actuar.

Esta es una preocupación compartida con las conclusiones del informe del *Challenges Project*. Éste se inscribe en un marco intergubernamental, intentando hacer una reflexión conjunta entre militares y policías con experiencia en operaciones de paz, por un lado, y académicos y representantes gubernamentales, por otro. El proyecto *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century* se reunió por primera vez en 1997, en Estocolmo, y tuvo como resultado un informe presentado por la Ministra de Asuntos Exteriores sueca en la sede de la ONU en abril de 2002. Ese primer informe contenía 69 recomendaciones preparadas en los seminarios que juntaron 230 organizaciones de más de 50 países.

La segunda fase del *Challenges Project* se centró en el análisis de algunos de los temas más relevantes identificados en la primera etapa: 1) la dimensión regional de las operaciones de paz, 2) la promoción del Estado de derecho y 3) la educación y la formación para *peacekeepers* más cualificados.

El informe ahora publicado retoma el tema de la superposición de entidades con funciones de *peacekeeping* en un mismo terreno. La dimensión regional de las operaciones de paz plantea el problema de cómo articular estos esfuerzos con el trabajo de Naciones Unidas. Asistimos a varias fórmulas de estas operaciones de paz *híbridas*:

1. Las operaciones coordinadas, cuando están presentes en el terreno dos entidades, cada una con su estructura de comando, actuando por separado pero con políticas y objetivos coordinados. Fue el caso de la coincidencia de la UNAMA (ONU) y de la ISAF (OTAN) en Afganistán que dividían entre sí las tareas civiles y las militares. La coordinación en este tipo de operaciones de paz *híbridas* está facilitada por corresponder a la delegación que hace la ONU para un mandato limitado.
2. Las operaciones paralelas –en las cuales no existe una articulación de tareas formal- son claramente más complicadas y de eficiencia cuestionable. Ejemplo evidente es la difícil coordinación entre la UNAMI y las fuerzas de la coalición multinacional en Irak. Obstáculos como los intereses nacionales, las diferencias culturales a la hora de actuar, la falta de comunicación o la disparidad entre mandatos de las distintas organizaciones dificultan la creación de lazos imprescindibles al buen funcionamiento en el terreno.
3. Finalmente las operaciones secuenciales corresponden a lo que ocurrió en Sierra Leona, por ejemplo, cuando una misión de la Unión Europea antecedió a la MONUC en la República Democrática del Congo. En este tipo de operaciones, lo fundamental es crear puentes de comunicación sobre estrategias comunes, acerca de las tareas ya cumplidas y las que están todavía por hacer, y los puentes que permitan transmitir el conocimiento ya adquirido en el terreno.

En todas estas operaciones conjuntas, lo fundamental es establecer vínculos de coordinación y cooperación entre entidades que permitan desarrollar planes, procedimientos y mecanismos de análisis comunes que aseguren una mayor eficacia y una maximización de los recursos disponibles.

Si el objetivo son operaciones más eficientes, la formación de los diversos actores involucrados gana un carácter de urgencia. Sobre todo porque hablamos de personal de orígenes culturales y profesionales profundamente distintas cuyo trabajo en equipo es fundamental. La armonización del entrenamiento es prioritaria para que se parta de un mismo lenguaje común que agilice la cooperación en el terreno. Los temas considerados por el informe del *Challenges Project* que deberían ser objeto de formación van desde cuestiones genéricas doctrinarias como el Estado de derecho, a cuestiones de cariz más pragmático como los mecanismos de la reforma del sector de seguridad, de los procesos de desarme, desmovilización y reintegración (DDR) o simples códigos de conducta similares.

Las dos publicaciones referidas comparten la preocupación por las respuestas a las crisis con la iniciativa lanzada por una serie de académicos (entre ellos Saul Mendlovitz de la Universidad de Rutgers y Robert Johansen de la Universidad de Notre Dame en Estados Unidos, y el diplomático estadounidense Jonathan Dean) y organizaciones de diferentes partes del mundo. *Global Action to Prevent War and Armed Conflict* se centra particularmente en promocionar respuestas rápidas a situaciones de emergencia por iniciativas de la sociedad civil, estimulando el diálogo entre los distintos actores -ONG, el sistema de las Naciones Unidas y gobiernos, entre otros- y trabajando con expertos que puedan desarrollar un servicio de información que permita alertar para escenarios de crisis. Este grupo cuenta además con un boletín y un sitio web que funcionan como un espacio de divulgación con funciones de *early warning* para organismos de seguridad multinacionales (<http://www.globalactionpw.org/UNEPS/index.htm>).

Uno de los objetivos centrales de la iniciativa –explicado en el libro *A United Nations Emergency Peace Service*- es promocionar un Servicio de Emergencia de Paz de las Naciones Unidas que pueda prevenir genocidios y crímenes contra la humanidad -una fuerza permanente que pueda depender del Secretario General de la ONU en combinación con organizaciones regionales para responder a situaciones de genocidio o violaciones masivas de los derechos humanos.

La idea fue lanzada inicialmente a principios de los años 90 por el ex subsecretario general de la ONU, Brian Urquhart, y ha sido retomada en los últimos años por *Global Action*. Robert Johansen plantea en un interesante ensayo en el libro que una fuerza de este tipo puede combinar los aspectos políticos de interés nacional para los Estados con los aspectos morales de protección de las víctimas.

En septiembre de 2005 en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, los Estados acordaron establecer una fuerza internacional con capacidad policial dentro de la estructura de la ONU, para actuar en operaciones de paz; fortalecer las capacidades regionales en África en coordinación con Naciones Unidas; y reforzar las capacidades de despliegue rápido para operaciones de paz. Como indica Bruce D. Jones del CIC: “Está en el interés tanto de la ONU como de los grandes contribuyentes que los Estados tengan fuerzas preparadas para introducir o reforzar misiones lo más rápido posible -48 horas a una semana”.¹

La realidad de las operaciones de paz ha cambiado con el nuevo panorama de los conflictos armados que cada día hace emerger nuevos desafíos. En las últimas décadas, las entidades supranacionales han intentado responder a la multiplicidad de situaciones de crisis y de conflictos armados con un abanico cada vez más amplio de mecanismos de resolución de conflictos violentos. Estos intentos no siempre han sido exitosos. Las tres contribuciones que presentamos aquí son ejemplos fructuosos de la interacción entre distintos actores -una interacción imprescindible para la construcción conjunta de un marco más transparente y más coherente del mantenimiento de la paz.

¹ “It is in the interest of both the UN and major contributors that states should hold some forces at readiness to insert or reinforce missions as quickly as possible –48 hours to 1 week”; traducción del autor.

LIBROS RESEÑADOS

- THE CHALLENGES PROJECT, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination: Phase II Concluding Report 2003-2006*, Estocolmo: Elanders Gotab, 2005. www.challengesproject.net
- CENTER ON INTERNATIONAL COOPERATION, *Annual Review of Global Peace Operations 2006*, Londres: Lynner Rienner Publishers, 2006. <http://www.globalactionpw.org/UNEPS/index.htm>.
- Robert C. Johansen (Ed.), *Global Action to Prevent War. To Prevent Genocide and Crimes Against Humanity*, Nueva York: World Federalist Movement-Institute for Global Policy, 2006.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org