Operaciones de Paz:
Grandes Cambios en Poco Tiempo
¿Estamos Preparados?

Mayor Daniel Martella, Ejército Argentino

EL PROPÓSITO de éste artículo es enunciar las características de los conflictos existentes en el año 2000, y de aquéllos que se avizoran en un futuro próximo, ya que constituyen un condicionante fundamental de interés a nuestros países en general y a sus Ejércitos en particular. Será en ese contexto donde actuarán las próximas Fuerzas de Paz, las que deberán estar preparadas para operar de acuerdo a las nuevas exigencias que se presenten.

Para una más completa presentación del tema, se describe sintéticamente lo que debe entenderse por Operaciones de paz y cuáles son las normas que regulan su empleo por parte de las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas y las Operaciones de Paz

Conceptos Generales. Las misiones de paz involucran, en grado de complejidad creciente, descubrir y prevenir las causas de un conflicto, la vigilancia de fronteras o de zonas desmilitarizadas tras la firma de un armisticio, la verificación del retiro acordado de fuerzas, la supervisión del desarme y desmovilización de las fuerzas o milicias locales, el mantenimiento de las condiciones de seguridad esenciales para la realización de elecciones, e incluso, la administración transitoria de países.

No son operaciones exclusivamente militares, ya que pueden incluir también personal civil para la ejecución de una multitud de tareas, entre las que se destacan las políticas, administrativas, sanitarias y de policía.

La clave para el éxito es que no interfieran en los asuntos internos de los países anfitriones, por lo que no se debe favorecer a ninguna de las partes en detrimento de las otras.

El uso de la fuerza quedará reservado como último recurso. No obstante, estas operaciones actualmente se llevan a cabo en un ambiente de equilibrio tan inestable que hace que la frontera entre el Mantenimiento de la Paz y la Imposición de la Paz sea cada vez más difícil de establecer. Por ello se plantea, cada vez con más frecuencia, la posibilidad de tener que utilizar "*las medidas que sean necesarias para poder llevar a cabo el cumplimiento de la misión*".

MANDATO ONU	NIVEL DE RIESGO PARA LAS OMP	NATURALEZA DE LA OPERACIÓN	RESPUESTA DE LA ONU A LA VIOLACION	RESPONSABILIDAD PUBLICA POR FRACASOS
Capítulo VI	Generalmente bajo	Observación	Repliegue/ retiro de la misión	Beligerantes
Capítulo VI	Moderado	Mantenimiento de la Paz	Repliegue/ retiro de la misión	Beligerantes
GRAN DIVISION[1] *(o Capítulo VI y medio)*				
Capítulo VII	Generalmente Alto (una de las partes comienza el combate)	Forzando la Paz[2]	Respuesta Militar	Operadores de la paz
Capítulo VII	Alto (las partes retoman el combate)	Imposición de la Paz	Respuesta Militar	Operadores de la paz

CUADRO NRO 1

"EL CAPITULO VI Y MEDIO"

Para entender mejor la naturaleza de las operaciones Capítulo VI y medio, se describen las principales características de lo que las mismas comprenden [1] :

- **Objetivo**: proporcionar un ambiente pacífico para permitir un acuerdo político de las partes.
- **Medios que intervienen:** tropas internacionales y observadores militares bajo comando y control de la ONU para ejecutar tareas de observación, operación de zonas de amortiguación, mantenimiento de la ley y el orden, control de ceses del fuego, etc
- **Personal**: observadores militares, tropas de mantenimiento de la paz, policía civil y civiles.
- **Base legal**: ***Capítulo VI*** [2] .
- **Soberanía**: mantenida por las partes en conflicto. Implica consentimiento de las mismas para la operación.
- **Imparcialidad**: la ONU es imparcial
- **Uso de la fuerza**: Sólo en situaciones de obvia auto-defensa.
- **Ejemplos**: UNFICYP (CHIPRE), UNTAC (CAMBOYA), UNIFIL (LIBANO), UNMOGIP (INDIA-PAKISTAN), UNPROFOR (CROACIA).

[1] Extraído de la publicación "*The current UN system of collective security",* Preparado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Nueva York, Diciembre de 1998 (Ver nota, pág. 71).

[2] Este aspecto es de significativa importancia, pues mientras que el mundo entero, discute y acepta el *Capítulo VI y medio* y sus consecuencias como una realidad, podemos decir que el mismo sólo existe en forma v***irtual***. No hay todavía un documento oficial que determine y clasifique este tipo de operaciones. (Ver nota, pág. 71)

Definición. Podemos definirlas de la siguiente manera: *Operaciones de Paz* son aquéllas operaciones auspiciadas por la Organización de las Naciones Unidas, de conformidad con el Mandato aprobado por resolución del Consejo de Seguridad y que, normalmente, cuentan con el consentimiento de las partes implicadas. Se establecen para ayudar a controlar y resolver conflictos, se realizan bajo el comando y control de la ONU, y se financian colectivamente por los Estados Miembros quienes proporcionan de forma voluntaria, el equipo y el personal tanto civil como militar que se considere necesario. Dicho personal actuará según normas dictadas al efecto y manteniendo siempre la más estricta imparcialidad. Las Operaciones de Paz son voluntarias y están basadas en el consentimiento y la cooperación de las partes en litigio.

Naturaleza. La Carta de las Naciones Unidas se refiere a las funciones principales del Consejo de Seguridad en su Capítulo VI, *Arreglo pacífico de controversias* (Artículos 33 al 38) y en el Capítulo VII, *Acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión* (Artículos 39 al 51).

A modo de resumen, el siguiente gráfico sintetiza los principios y características principales de las operaciones de paz, y en él se puede observar el tan citado y conflictivo "*Capítulo VI y medio".*

El capítulo VI y medio. Esta designación se le acredita al ex Secretario General de la ONU Dag Hammaerskjold, para describir situaciones que estaban comprendidas entre las dos categorías de solucionar disputas pacíficas (Capítulo VI) y medidas de fuerza (Capítulo VII). Sin embargo, Hammaerskjold se refería a la ausencia en la carta de referencias a las misiones de mantenimiento de la paz armadas, más que al actual empleo que se le da en la ONU, de colocar fuerzas de combate para imponer la voluntad internacional en los beligerantes.

Actualmente, está amplia e internacionalmente reconocido y aceptado este término como una *categoría* más de las operaciones de paz, que corresponde al concepto tradicional de Mantenimiento de la Paz. Es parte de la definición del actual Sistema de Seguridad Colectivo de la ONU, como así también fue publicado en el libro *Un programa de paz,*[3] trabajo que condensa los avances más significativos e importantes respecto a las Operaciones de Paz. Es decir que en la actualidad, hablar de Operaciones Capítulo VI implica: negociación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglos judiciales, y otras medidas de similar tenor llevadas a cabo por *civiles,* mientras que las Operaciones *Capítulo VI y medio* son aquéllas en las que hay tropas de mantenimiento de la paz, observadores militares, o policía civil. (Ver cuadro Nro 1).

Los mandatos del Consejo de Seguridad (CS). Es ampliamente aceptado en el presente, que el cada vez más creciente número de esfuerzos realizados por la ONU para el mantenimiento de la paz, está íntimamente ligado a la naturaleza de los mandatos emitidos por el

CS como la base para la intervención de la ONU.

Pero a pesar de los incesantes esfuerzos, no cabe duda que el CS ha emitido resoluciones sin haber tenido en cuenta apropiadamente los requisitos operacionales y los problemas de implementación que aparecen luego de una resolución individual. Más grave aún es el hecho que cuando a una fuerza de paz se le dan sucesivos mandatos sin una adecuada consistencia interna, el rol de la ONU en relación con el conflicto en cuestión puede resultar irreparablemente afectado.

La ONU ha sostenido repetidas veces que tiene la prioridad puesta en obtener esa información precisa y pertinente, afirmando a la vez que un acuerdo respecto a un determinado mandato, no significa acuerdo respecto a las causas de un conflicto. También es importante resaltar aquí el creciente recurso de apelar al Capítulo VII[4] de la Carta, una característica distintiva del CS en los años ´90, que tiene por finalidad evitar que las fuerzas de paz desplegadas carezcan de autoridad para realizar determinadas tareas, es decir que se las dota de un poder mayor para estar en capacidad de actuar si la situación se deteriora, sin tener que apelar a una nueva resolución del CS. Este aspecto, si bien presenta ventajas para las fuerzas, implica una mayor preparación y equipamiento, es decir aumenta las exigencias.

Características de los Conflictos Actuales y Futuros

Características del conflicto. Al respecto, resultan esclarecedores los elocuentes conceptos vertidos por el especialista en estrategia, General Eric de la Maisonneuve, expresadas en su paso por Buenos Aires, quien dijo:

Hoy, todos los conflictos son conflictos internos por la libertad, y eso también comenzó con la Guerra Fría. Desde el siglo XIX el mundo era vertical, autoritario, imperial, monárquico, y a partir de 1945 se produjo un vuelco que arrasó con todo. Empezó con la descolonización, luego siguió con el derrumbe de los imperios, incluido el soviético, y hoy tenemos la rebelión de todos los pueblos que aspiran a la independencia y la autonomía. . . . Este proceso todavía no terminó, y tenemos que prepararnos porque será el mayor problema que tendremos que afrontar en el siglo XXI. La pregunta es: ¿Seremos capaces de administrar este paso a la democracia?[5]

Evolución. La posguerra fría, paulatinamente, fue configurando una situación mundial más compleja, fracturada y problemática que la que caracterizó el período precedente.

Hoy, el panorama internacional está caracterizado por el reacomodamiento de las estructuras políticas, económicas, sociales, étnicas y militares, cuyo punto de inflexión puede ser ubicado en 1989. Esta situación ejerció una marcada influencia sobre las fuerzas armadas y estructuras militares en general, acostumbradas a pensar sólo en función de la guerra.

Debido a esos cambios, se experimenta hoy un rápido crecimiento de nuevos conflictos a nivel intra-estados (o subnacionales), conflictos con raíces en las diferencias religiosas, étnicas, económicas, políticas y culturales, e incluso por disputas mantenidas entre diferentes clanes o tribus.

Estos factores y los cambios en el "clima" político han producido modificaciones en el escenario internacional para operaciones multinacionales. Actualmente están siendo encomendadas mayores exigencias a los militares y otros expertos, a medida que sus tareas se multiplican y se tornan más complejas. Las operaciones internacionales actuales, tienen un componente político, económico y social, con objetivos que varían desde la desmovilización de fuerzas hasta el monitoreo del respeto a los derechos humanos.

En esos conflictos, el objetivo principal es cada vez más la destrucción no sólo de ejércitos sino de civiles y de grupos étnicos enteros. Impedir esas guerras no equivale a defender Estados o proteger aliados. Se trata de defender a la propia humanidad.

Como ejemplo, puede citarse que, desde 1970 se han librado más de 30 guerras en África solamente, la inmensa mayoría de las cuales han tenido su origen en el interior de cada Estado. Sólo en 1996, 14 de los 53 países de África fueron víctimas de conflictos armados, que causaron más de la mitad de las muertes relacionadas con actos de guerra de todo el mundo y generaron más de 8 millones de refugiados, repatriados y personas desplazadas. Actualmente más de una veintena de países de África se encuentran en conflicto o con graves problemas internos. Las consecuencias de esos conflictos han socavado gravemente los esfuerzos por lograr la estabilidad, la prosperidad y la paz duraderas para sus pueblos.

La Cooperación y la Seguridad Internacional. El mundo vive una época de realineación. Como en todo período de transición, expresiones muy diferentes del predicamento humano coexisten bajo una nueva *tensión*: la globalización envuelve al mundo al tiempo que la fragmentación y la afirmación de las diferencias se incrementan; las zonas de paz se expanden mientras que las explosiones de extrema violencia se intensifican; se está creando una riqueza sin precedentes. No obstante, grande es la pobreza y se mantiene endémica en amplios segmentos; la voluntad de la gente y sus derechos integrales se celebran y se violan a la vez; la ciencia y la tecnología mejoran la vida humana aunque al mismo tiempo sus productos residuales amenazan los sistemas que mantienen la vida en el planeta. Ningún país puede lograr estos bienes públicos mundiales por sí mismo, y ninguno está exento de los riesgos y los costos de vivir sin ellos.

Foto: Ejército Argentino

Camino a Piranshar, Norte de Irán. Se observa un fortín que custodia la línea de abastecimiento al Kurdistán.

La desaparición del esquema bipolar generó la aparición de múltiples conflictos locales que han requerido la participación de terceras partes, para evitar la lucha armada y propiciar las condiciones para los acuerdos pacíficos. Estas soluciones o intentos de solución han producido que la misión clásica de las fuerzas militares sea cada vez más amplia y con mayor interrelación con otros componentes. Esto influirá en la preparación y conducción de las OMP en el futuro

El desafío futuro a enfrentar consiste en identificar las alternativas que el orden internacional en construcción genera, caracterizado por una creciente cooperación entre grupos de naciones y organizaciones regionales cada vez más comprometidas con la preservación de la paz y la seguridad internacional. Ya no se interviene para evitar la propagación del conflicto a territorios de un país u otro, sino que el compromiso internacional va mucho más allá de fronteras, distancias o la simple "devolución de antiguos favores". La mayoría de las organizaciones regionales, alianzas y bloques de naciones participan activamente en favor de la paz mundial. Si bien todos los países que integran una organización o bloque regional son miembros activos de la ONU, se está produciendo el hecho que esas organizaciones están tomando iniciativas que se desarrollan fuera del marco de la ONU, por lo menos inicialmente, como es el caso de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Unión Europea (UE), la Organización de Estados Americanos (OEA) y en mayor medida la OTAN, pero a pesar de la capacidad que cada uno de ellas posee o proyecta, es innegable que la mayor legitimidad y aceptación de cualquier iniciativa de este tipo es patrimonio de las Naciones Unidas.[6]

Es posible afirmar que en general la mayoría de las organizaciones regionales y bloques de naciones, se

sienten identificadas con el "Programa para la Paz" enunciado por el ex Secretario General, Boutros Ghali. Consecuentemente con ello, abogan por la puesta en práctica del mismo, que en trazos generales propone medidas de diplomacia preventiva, una serie de acciones referidas a operaciones para la paz, y otras medidas de fomento de la confianza y seguridad, con el rol principal asumido por las Naciones Unidas (a través de su Consejo de Seguridad), como garante de la paz mundial.

En resumen, es acertado pensar que los conflictos o guerras están lejos de terminarse. Por el contrario, han aumentado en cantidad, aunque no en intensidad. Sin embargo, sus características distintivas (internos, de tipo revolucionario e independentista, y con altos niveles de violencia sin arreglo a derecho o costumbre) hacen más complejo aún entenderlos, clasificarlos e intentar los acuerdos necesarios para ponerles fin. En ese contexto, en donde cobra una mayor implicancia la ayuda humanitaria a las víctimas de la guerra, las funciones de quienes se interesan por la solución de los mismos, son variadas y complejas. Por otro lado, la intervención de terceras partes está pasando a ser casi una obligación, considerando que en el mundo actual todos tienen intereses relacionados y fundamentalmente que ningún país o actor del escenario internacional puede salir adelante tras un conflicto por sí solo. En este complejo mundo las Naciones Unidas siguen teniendo vigencia, aunque deben cuidar y meditar cada paso o resolución que toman, pues la Organización misma no puede descuidar sus relaciones internacionales, en especial aquéllas que derivan en el empleo de la fuerza militar.

Hoy, todos los conflictos son conflictos internos por la libertad, y eso también comenzó con la Guerra Fría. Desde el siglo XIX el mundo era vertical, autoritario, imperial, monárquico, y a partir de 1945 se produjo un vuelco que arrasó con todo. Empezó con la descolonización, luego siguió con el derrumbe de los imperios, incluido el soviético, y hoy tenemos la rebelión de todos los pueblos que aspiran a la independencia y la autonomía. . . . Este proceso todavía no terminó, y tenemos que prepararnos porque será el mayor problema que tendremos que afrontar en el siglo XXI. La pregunta es: ¿Seremos capaces de administrar este paso a la democracia?

Cooperación Cívico – Militar. Como ya se ha expresado, el final de la guerra fría no ha significado la desaparición de los conflictos localizados de mayor o menor intensidad. Al contrario, su número, lejos de disminuir, se ha incrementado y algunos han adquirido el carácter de auténticas guerras regionales, en las que el uso de armamento químico o nuclear no puede descartarse. Prevenir, controlar y resolver estos conflictos e impedir una extensión del rearme de determinados estados, constituye y constituirá una de las principales tareas de los organismos encargados de la seguridad en el ámbito regional e internacional.

La participación de la ONU, con sus agencias y organismos dependientes, cada vez más activa, plantea un giro decisivo en lo que tradicionalmente se ha concebido como una operación militar de paz

En el desarrollo de los conflictos actuales, de características distintas al tradicional enfrentamiento de las fuerzas armadas de dos o más países, en los cuales intervienen numerosos actores, con diferentes *status* e intereses, y en los que se producen invariablemente víctimas civiles o sufrimientos extremos entre la población no combatiente (justamente por la falta de identificación de los "bandos enemigos"), se considera especialmente el empleo apropiado de la fuerza militar para fines civiles y la relación adecuada entre autoridades civiles y militares. Su característica principal es la necesidad de cooperación entre ambos, más que una cuestión de comando y control.

Por ello, la cooperación cívico-militar parece ser cada vez más y más importante para la intervención en conflictos actuales, lo que podría traducirse en la ejecución exitosa de una operación multinacional de paz. Adquirirá importancia, por lo tanto, promover dicha cooperación, de tal manera que la comunidad internacional pueda afrontar estos nuevos conflictos y conducir las operaciones internacionales necesarias.

En una apreciación general de la cooperación cívico-militar que se experimenta en los conflictos actuales, se observa que la finalidad principal es la protección de los intereses humanitarios. Los organismos de ayuda humanitaria procuran prestar apoyo a las víctimas civiles de la guerra dondequiera que se encuentren. Sin embargo, con demasiada frecuencia, las partes beligerantes, una o más de las cuales tal vez sean milicias irregulares de autoridades autoproclamadas, pueden hacer difícil o imposible su tarea. Esto es atribuible, a veces, a las exigencias de la guerra, pero más a menudo se debe a que el socorro de una población particular es contrario a los objetivos bélicos de una u otra de las partes. También hay una tendencia creciente a que los combatientes se apropien de suministros de socorro para sus propios fines. Los agentes humanitarios, entonces deben recibir y solicitar ayuda militar, colaborando con las fuerzas de mantenimiento

de la paz y también independientemente de ellas, han negociado su acceso y la defensa de los principios humanitarios. No obstante, las dificultades sin precedentes que surgieron en las operaciones en Somalia, en la ex Yugoslavia y en Sierra Leona, ponen de manifiesto la magnitud de los problemas y los peligros que se presentan para los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz y las personas dedicadas a tareas humanitarias que trabajan en un medio hostil sin el consentimiento o el apoyo de todas las partes.

Al considerar estos conceptos no se debe olvidar que los conflictos actuales y en consecuencia los que se vislumbran en el futuro próximo, requieren de una adecuada combinación y complementación en el trabajo, entre componentes civiles y militares de todos aquéllos que intervengan en los intentos de solución del mismo. Pero no debe perderse de vista, que si bien lo antedicho es lo deseable, existen casos y experiencias recientes, en los que esa cooperación no se logró y no se realizaron muchos esfuerzos por allanar las diferencias o problemas existentes. Muchas son las causas que motivan las diferencias. Lo cierto es que no siempre se logra, y se debe partir de la base que no se logrará en todos los casos. Debe ser un objetivo de todos aquéllos comprometidos en trabajar por la paz y la seguridad, el limar asperezas y enterrar las diferencias.

En relación con ello, el protagonismo de otras organizaciones en las crisis, conflictos y guerras actuales es cada vez mayor, no sólo la ONU y sus agencias principales (ACNUR, UNICEF, UNHR, etc),[7] sino que existen otras organizaciones que, aunque en un plano diferente, colaboran, en la medida que les es posible, al éxito de las operaciones de paz, tales como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Médicos Sin Fronteras (MSF), *Médecins du monde*, Asociación Mundial para la Protección de los Derechos Humanos, Cascos Blancos, etc.

Estas organizaciones, denominadas genéricamente como Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y otras llamadas Organizaciones Privadas de Voluntarios (OPV),[8] están jugando un importante papel en la mayoría de las Operaciones de Paz actualmente en curso, preferentemente en el campo de la distribución de ayuda humanitaria, y asistencia a refugiados. En general dichas organizaciones acuden a las zonas de conflicto desde el comienzo del mismo, y permanecen en las zonas de conflicto aún después de replegadas las tropas o finalizadas las operaciones de mantenimiento de la paz.

En resumen, cabe citar nuevamente el tema de la *nueva moral internacional y los derechos del hombre,* ya que en nombre y en defensa de ellos es que intervienen toda una serie de organismos, en forma coordinada unas veces y otras en forma inconsulta, cuando no compitiendo y disputando entre sí los logros que se puedan obtener en la solución de los conflictos. Estas agencias denominadas ONG y OPV, deberán ser tenidas en cuenta cuando se deba tomar parte con fuerzas militares multinacionales, para cooperar con ellas y coordinar desde un principio las acciones a ser ejecutadas por unas y por otras a los efectos de evitar acciones dispersas, fallas en la unidad de esfuerzo y en definitiva perder eficacia por falta de cooperación entre los componentes civiles y militares que trabajan en pos del fin del conflicto.

Los conflictos en el futuro próximo. Además de lo ya expresado, respecto de las luchas, problemas y conflictos de carácter interno, o subnacional, a lo que no podemos descartar los que se produzcan entre dos naciones, se agrega el hecho de que todas las instituciones y miembros de la sociedad civil también enfrentan las amenazas de las fuerzas de la "sociedad no civil": *narcotraficantes, criminales, terroristas y otros*[9] que capitalizan en la nueva apertura de las fronteras, de los mercados y las comunicaciones y que proliferan donde las leyes y las instituciones son débiles. Estos y muchos otros problemas trascienden las fronteras nacionales. Están más allá del poder de una sola nación. El progreso en los años que vienen requerirá de niveles sin precedentes de cooperación y colaboración entre gente de diferentes culturas, religiones y valores. Por ello, la necesidad de un instrumento común de servicio mundial nunca ha sido mayor.

A los fines del presente artículo se considera que seguirán existiendo numerosos conflictos, con las características descriptas precedentemente. Como fundamento del mismo se expone a continuación un resumen de la situación mundial actual, y las conclusiones se obtienen por sí solas, sin necesidad de nuevos argumentos:

El año 1999 fue un año difícil y turbulento para las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. La ONU recibió de forma masiva nuevas responsabilidades para ayudar a reconstruir Kosovo como una sociedad multiétnica. También le tocó a la ONU hacerse cargo de una misión similar, es decir, con un mandato amplio, en Timor Oriental. La misión de la ONU en Sierra Leona se expandió. Dimos los pasos preliminares para desarrollar una operación en la República Democrática del Congo, donde un conflicto complejo se ha expandido creando inestabilidad en casi la mitad de un continente.[10]

Actualmente, en todo el mundo, hay 17 misiones de paz de la ONU que involucran a 30.000 efectivos militares, policías civiles y observadores militares. Esto demuestra que la comunidad internacional sigue confiando en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Finaliza diciendo: *Somos realistas y sabemos que siempre existirán conflictos en el mundo. Por eso, deseo un mundo que, aunque tenga zonas en conflicto, pueda contar con las Naciones Unidas preparadas, dispuestas y equipadas para mantener la paz.*[11]

Algunas conclusiones referidas a las características de los conflictos:

- Las luchas armadas no han desaparecido, sino por el contrario, se generó la aparición de múltiples conflictos.
- La misión clásica de las fuerzas militares es cada vez más amplia y con mayor interrelación con otros componentes.
- Se deben distinguir dos partes fundamentales: una la componen las acciones y esfuerzos para poner fin al conflicto y negociar la paz, y la otra la componen los trabajos de ayuda humanitaria. Se deberá trabajar para obtener y lograr la máxima cooperación posible, pero sin dejar de tener presente que dicha cooperación puede no existir e incluso entorpecerse ex-profeso.
- En los próximos años, seguirán existiendo numerosos conflictos, de variado tipo e intensidad, en un ambiente de creciente complejidad.

Evolución de las Operaciones Militares de Paz

El presente. Desde el fin de la guerra fría, el mundo ha atravesado una serie de turbulentos cambios políticos y económicos. La comunidad internacional ha observado la democratización y ha organizado el monitoreo de elecciones generales. Las fuerzas militares han ejecutado una variedad de tareas en diferentes operaciones internacionales.

Para muchos, esto abrió nuevas posibilidades para las Naciones Unidas en el área de la seguridad internacional, y constituyó también una fuente de considerable optimismo. El rápido crecimiento en el número de operaciones lanzadas por la organización luego de 1989 fue el testimonio de un renovado optimismo y la habilidad del Consejo de Seguridad de alcanzar acuerdo sobre cuestiones de interés común.

A partir de aquel año, se observa que las operaciones de la ONU han resultado marcadas por dos cambios o desarrollos significantes. Primero, ha habido un considerable incremento en el número, escala y tipo de misión dada a los operadores de la paz.[12] Segundo, las Naciones Unidas han estado mucho más involucradas en intentos para modificar las consecuencias y contener y resolver conflictos dentro de los Estados. Esto, con seguridad ha significado una tendencia general, y el ambiente operacional o situación en las que las fuerzas de mantenimiento de la paz son desplegadas, se ha vuelto mucho más volátil, complicado y peligroso. Es cierto que en un número creciente de casos las fuerzas de paz se han visto obligadas a trabajar con sólo el consentimiento parcial de las facciones en pugna, y frecuentemente también han sido incapaces para identificar *primeras líneas* o legitimar autoridades políticas dentro del área de operación.[13] No sólo ha llevado ese hecho a un dramático incremento en el número de bajas sufridas por las fuerzas de la ONU, sino que también ha obligado a la Organización a abandonar prácticas pasadas, en favor de una doctrina que permitiera un mayor uso de la fuerza, una doctrina que, en efecto, comprendiera las acciones de imposición mucho más allá del tradicional *mantenimiento de la paz*,[14] pero sin llegar a ser considerada una doctrina de guerra clásica.

Estas apelaciones a una mayor o más *robusta* operación fueron vislumbradas entre los años 1992 y 1995, en el Consejo de Seguridad, analizando el requerimiento o no del consentimiento para involucrar a la ONU y colocar un mayor número de misiones y resoluciones sobre la base del capítulo VII de la carta de la ONU. Mientras que el Consejo de Seguridad provocó sólo dos resoluciones en base al capítulo VII durante los años 80, aprobó 48 solamente entre 1993 y 1994, y la mayoría de éstas eran relacionadas con conflictos internos.[15] Pero hay una más importante y profunda consideración. No sólo el Consejo de Seguridad ha incrementado su recurso al capítulo VII como una base para actuar en conflictos internos, sino que la determinación formal de una amenaza a la paz y la seguridad internacional bajo el Artículo 39 de la Carta[16] ha cambiado, llegando a ser tratado más como un procedimiento, que como una excepción. El mejor ejemplo de este hecho puede ser visto con respecto a Somalía, pero también se observa en las numerosas resoluciones aprobadas relativas a la guerra en la ex Yugoslavia, y a lo ocurrido en Sierra Leona.

Por todo lo expresado precedentemente, las operaciones de paz multinacionales, deben ser vistas en algunos

Desde 1970 se han librado más de 30 guerras en África solamente, la inmensa mayoría de las cuales han tenido su origen en el interior de cada Estado. Sólo en 1996, 14 de los 53 países de África fueron víctimas de conflictos armados, que causaron más de la mitad de las muertes relacionadas con actos de guerra de todo el mundo y generaron más de 8 millones de refugiados, repatriados y personas desplazadas. Actualmente más de una veintena de países de África se encuentran en conflicto o con graves problemas internos. Las consecuencias de esos conflictos han socavado gravemente los esfuerzos por lograr la estabilidad, la prosperidad y la paz duraderas para sus pueblos.

casos como la esencia de las futuras tareas a realizar por la comunidad militar e internacional.

El futuro. El embrión de todo este desarrollo futuro está recogido en el documento que el Secretario General presentó en junio de 1992, denominado: *Un Programa de Paz,*[17] el que contenía los siguientes objetivos:

- Tratar de determinar en sus comienzos las situaciones que pudieran ocasionar conflictos y, por medio de la diplomacia, tratar de eliminar las causas de peligro antes de que estalle la violencia.
- En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas para el restablecimiento de la paz y para la resolución de los problemas ocasionados.
- Mediante actividades de mantenimiento de la paz —en los casos en que se haya puesto fin a la lucha— tratar de preservar la paz, por frágil que sea, y ayudar a aplicar los acuerdos a que se haya llegado.
- Estar dispuestos a ayudar a consolidar la paz en sus distintos contextos, restableciendo las instituciones, la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, creando vínculos de beneficios mutuos entre las naciones antes enfrentadas.
- Por último, y con una perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas más profundas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política.

Para ello, propone unas posibles vías, o acciones para el futuro, que en resumen son las siguientes:

- La Diplomacia Preventiva.
- Hacer la Paz.
- Mantenimiento de la Paz.
- Forzar la Paz.
- Imposición de la Paz.
- Construcción de la Paz (después del conflicto).

Nuevas exigencias. Las exigencias que enfrentan y enfrentarán las fuerzas militares que intervengan en Operaciones de Paz, estarán en estricta relación con las características de los conflictos actuales y futuros ya descriptas. Es decir que además de verse inmersas en un ambiente complejo y difícil de separar y dividir en términos de *blanco o negro,* deberán estar en capacidad y preparadas para trabajar en forma coordinada y cooperando o no, con otras agencias de la ONU, ONG y OPV, que estarán presentes en el conflicto.

Las fuerzas militares deben estar *preparadas* para trabajar en zonas y situaciones difíciles y muchas veces poco claras, en una diversa *escala de grises,* contemplando la presencia de otras agencias, con las que deberán cooperar. Dichas agencias no siempre tendrán una clara relación de dependencia con el resto de los intervinientes en la operación, y muchas veces se negarán terminantemente a recibir órdenes de otro elemento, en especial si ese elemento es una organización militar.[18]

Sin embargo, este hecho es innegable y deberá ser tenido especialmente en cuenta por todos aquéllos involucrados en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Fuerzas de Despliegue Rápido. La adopción por las Naciones Unidas de mayores responsabilidades en el campo del Mantenimiento de la Paz, unido al intento de poner en práctica el Programa de Paz, han llevado al Secretario General a crear un Grupo de Trabajo con el mandato de desarrollar un sistema de Fuerzas capaz de desplegar como un todo o por partes, en cualquier lugar del mundo donde se requiera, dentro de un tiempo de respuesta acordado, para realizar tareas al servicio de las Naciones Unidas.

El tiempo promedio desde la decisión hasta el despliegue de las fuerzas de paz en el terreno es de entre tres o cuatro meses. Las Naciones Unidas necesitan una capacidad de respuesta rápida para poder enfrentar con éxito situaciones de conflicto. Algunos Gobiernos han avanzado en este tema de creación de una fuerza de despliegue rápido bajo bandera de la ONU. Bajo la iniciativa de Dinamarca, han trabajado para formar una brigada internacional de rápida respuesta —llamada SHIRBRIG— de la cual algunas unidades estarían listas para responder en 48 horas siguiendo una decisión del Consejo y si los Estados Miembros involucrados decidieran querer participar. Los despliegues rápidos de tropas pueden evitar muertes y daños de todo tipo. Debemos continuar trabajando con los Estados Miembros para reducir el tiempo que lleva para las Naciones Unidas poner operaciones de paz en el terreno.

De esos estudios han surgido diferentes ideas, de las que se pueden mencionar dos, separadas, pero que se relacionan y se complementan directamente: el Cuartel General de las Naciones Unidas para la Misión de Despliegue Rápido (CGMDR), y la Brigada de Rápido Despliegue "En Espera" (SHIRBRIG).[19]

El estado actual de ambas iniciativas no es lo destacable a citar en estas páginas. Sí merece ser transcripto lo dicho por el SG de la ONU al respecto:

Es imprescindible poseer una fuerza de despliegue rápido si se desea obtener un cese al fuego o contener

un conflicto en sus orígenes. Actualmente, el tiempo promedio desde la decisión hasta el despliegue de las fuerzas de paz en el terreno es de entre tres o cuatro meses. Las Naciones Unidas necesitan una capacidad de respuesta rápida para poder enfrentar con éxito situaciones de conflicto.

Algunos Gobiernos han avanzado en este tema de creación de una fuerza de despliegue rápido bajo bandera de la ONU. Bajo la iniciativa de Dinamarca, han trabajado para formar una brigada internacional de rápida respuesta —llamada SHIRBRIG— de la cual algunas unidades estarían listas para responder en 48 horas siguiendo una decisión del Consejo y si los Estados Miembros involucrados decidieran querer participar.

Los despliegues rápidos de tropas pueden evitar muertes y daños de todo tipo. Debemos continuar trabajando con los Estados Miembros para reducir el tiempo que lleva para las Naciones Unidas poner operaciones de paz en el terreno.

Esta Brigada ha sido consultada para su empleo en Julio de 2000 en el incremento de la Operación UNIFIL en el Líbano y actualmente lo está siendo como una posible opción de empleo en la misión entre Eritrea y Etiopía (UNEEM: *United Nations Eritrea — Ethiopia Mission*).

Sin embargo, mas allá de las ventajas que represente el disponer de una Fuerza de Despliegue Rápido, se debe considerar que desde el punto de vista de las fuerzas que la integran las exigencias serán aún mayores que las de cualquier unidad militar que integre una misión de paz, porque además de la capacidad y preparación necesarias para el desplazamiento, se le debe agregar un equipo y material variado para afrontar condiciones y exigencias de diferentes climas y terrenos, así como conocimientos y habilidades en técnicas, procedimientos, lenguajes, etc. diferentes, según las condiciones que cada operación de paz presente.

Conclusiones

- Las operaciones de paz han ido evolucionando en forma similar a como lo ha hecho el mundo en su aspecto político y sociológico, y han atravesado por una ampliación y diversificación de tareas a realizar. Se deben esperar nuevas operaciones de paz, con diversas y variadas exigencias que acompañen la evolución del resto de la sociedad internacional.
- La desaparición del esquema bipolar generó la aparición de múltiples conflictos locales que han requerido la participación de terceras partes, para evitar la lucha armada y propiciar las condiciones para los acuerdos pacíficos. Estas soluciones o intentos de solución han producido que la misión clásica de las fuerzas militares sea cada vez más amplia y con mayor interrelación con otros componentes. Esto influirá en la preparación y conducción de las OMP en el futuro.
- Las operaciones de paz tienen un alto componente de presencia civil, conformada por agencias de distinta índole (de la ONU, ONG y OPV) lo que demanda un estrecho contacto y cooperación de las fuerzas militares con otros elementos participantes. Deben desarrollarse sobre la base de la imparcialidad y el uso de la fuerza debería estar limitado a la autodefensa, cuestión no siempre posible.
- La naturaleza de las operaciones de paz puede ser separada en dos grandes grupos: Operaciones Capítulo VI y Operaciones Capítulo VII, según sea para el arreglo pacífico de controversias o imposición de medidas de fuerza. Existe, sin embargo, una tercera categoría denominada C*apítulo VI y medio*, que es una de las más utilizadas por la ONU. Este hecho provoca una cierta ambigüedad en las fuerzas que participan en una operación militar de paz, que incide en el cumplimento de la misión, en las atribuciones que las mismas disponen, en la preparación y equipamiento de esas fuerzas militares, en la imparcialidad requerida y también puede tener relación con los incidentes a producirse durante la operación.
- La experiencia demuestra una reciente tendencia del CS a adoptar resoluciones en base al Capítulo VII, lo que impone aún mayores exigencias a las fuerzas intervinientes, y es un condicionante de los incidentes y bajas de personal que pudieran provocarse en una operación de paz.
- En un mundo que se perfila unipolar, las operaciones de paz han evolucionado, experimentado un gran incremento en número y han atravesado por una ampliación y diversificación de tareas a realizar. En consecuencia en el futuro debemos esperar nuevas operaciones de paz, que podrán dividirse en las seis categorías propuestas en el libro *Un programa de paz*[20] y su correspondiente *Suplemento*.[21] Como consecuencia, todos aquéllos que intervengan en las operaciones actuales y futuras deberán estar preparados para actuar conforme a ellas. Es imprescindible que todas las naciones, organizaciones, estamentos y estructuras que prevean seguir participando en operaciones de paz realicen las modificaciones, reestructuraciones y cambios que sean necesarios para estar capacitados para el desarrollo actual de las operaciones de paz y otras iniciativas que se planteen en el futuro próximo. Para el caso de Argentina, por ejemplo, la participación en SHIRBRIG con una Compañía de Reconocimiento Ligera, implica considerar diversos aspectos nuevos y que atañen en forma directa a nuestro país.
- Los intentos por poner fin a los conflictos presentes se componen de dos partes fundamentales: las acciones y esfuerzos para poner fin al mismo y negociar la paz, y los trabajos de ayuda humanitaria y alivio de sufrimiento a las víctimas de la guerra. En ese contexto, las operaciones de paz tendrán un creciente componente civil, conformado por agencias de distinta índole

(de la ONU, ONG y OPV) lo que demanda un estrecho contacto y cooperación de las fuerzas militares con esos otros elementos participantes, pero teniendo presente que dicha cooperación no siempre se logrará. Esto incidirá en la preparación de los elementos intervinientes en dichas operaciones, que deberán estar preparados y adiestrados para el tipo de trabajo a realizar y para la coordinación y cooperación con formas, métodos y procedimientos distintos, los que varían según el origen de la agencia, la cultura, el idioma y la nacionalidad, y según tengan o no estado militar.

● La situación política nacional en cada país es importante, para basar la preparación y compromiso de la participación militar en Operaciones de Paz. En nuestro país, la presencia argentina en operaciones militares de paz constituye prácticamente una cuestión de estado, no objetada por ninguna fuerza política importante, lo que determina la prioridad que debe dársele a la preparación que se deriva de las mismas.

● En el futuro próximo continuarán los conflictos presentes y surgirán otros nuevos, de variado tipo e intensidad, en un ambiente de creciente complejidad. A ello se le debe sumar las amenazas de la "sociedad no civil", que complican aún más la paz y la seguridad de los primeros años del próximo milenio. ***MR***

NOTAS

1. Tomado de la literatura existente en inglés referida al tema, cuyo término es "Great Divide". Para una rápida aproximación al tema, se transcribe el informe producido en un seminario de la National Defense University de los EEUU en 1994: *La popular frase "Operación Capítulo VI y Medio", lejos de ser una buena forma de hacer ver la inteligente ambigüedad de la diplomacia internacional, fue en realidad una receta para el desastre en el cual los miembros de la comunidad internacional se insertaron a ellos mismos en una situación de conflicto con la mente, sus fuerzas y la actitud, puestas en hacedores de la paz. Esto es, que ellos fueron organizados y preparados para (y "vendieron" sus argumentos para participar) una operación "por encima de la GRAN DIVISION", y la situación real en el terreno correspondía a " debajo de la GRAN DIVISION". Las Operaciones de Paz más difíciles son aquéllas cercanas a la línea divisoria.*

2. A los fines de este trabajo se considera este término como equivalente a *peace enforcement*, el cual no está perfecta ni totalmente identificado en la literatura en castellano respecto al tema, pues tiene una acepción relativamente moderna, al ser extraído del trabajo *An Agenda for Peace* (*Op. Cit.*). A los fines prácticos, se lo debe considerar como paso previo a la Imposición de la Paz, y la diferencia fundamental radica en que las partes deben dar su consentimiento al acuerdo básico de inicio de la operación, pero luego las medidas de implementación concreta y ejecución del mandato no requieren el total consentimiento.

3. Boutros Ghali, *"An Agenda for Peace".* (United Nations, Nueva York, 1992). Su versión en castellano fue titulada *Un programa de paz.*

4. El Capítulo VII de la Carta se refiere a la imposición de la paz, y da autoridad a la ONU a intervenir en un conflicto sin necesidad del acuerdo de las partes involucradas.

5. Eric de la Maisonneuve, (General del Ejército Francés), del artículo " La Guerra ya Terminó y Milosevic Ganó por Goleada*",* publicado por el Diario *La Nación*, el 11 de abril de 1999.

6. Esta aseveración mantiene absoluta vigencia y se ve reflejada en la declaración hecha por al actual Secretario General de la ONU el 25 de abril de 1999, cuando en relación al conflicto en Kosovo expresó querr Ver "La ONU condiciona la intervención" , publicado en el diario *La Nación*, el 26 de abril de 1999.

7. ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. *UNICEF: United Nations International Children´s Emergency Fund . UNHR: United Nations Human Rights.*

8. Por ejemplo: MSF: Médicos Sin Fronteras, *Greenpeace, AAH: Action Against Hunger. AI: Amnesty International.* CARITAS: agencia de socorro internacional. I*C: Irish Concern.*

9. Extraído del mensaje del SG de la ONU, Kofi Annan ante la Conferencia Pugwash sobre Ciencia y Asuntos Mundiales, Lillehammer, Noruega, 1 de agosto, 1998.

10. N. del A: a ello, debemos sumarle los graves problemas surgidos en Sierra Leona, en donde se tomaron rehenes de la Fuerza de Paz UNOMSIL, y la posible operación UNEEM a interponerse entre Eritrea y Etiopía.

11. Extraído del discurso pronunciado por Kofi Annan en la Universidad de Thammasat, en Bangkok, Tailandia , el 11 de febrero de 2000.

12. Boutros Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace.* (United Nations, Nueva York, 1995).

13. Mats Berdal, *Whither UN Peace Keeping?* (Londres: Brasseys, 1993).

14. Richard Connoughton, *"*Time to clear the doctrine dilemma*", Jane´s Defence Weekly,* (9 abril de 1994).

15. Sally Morphet, "The Influence of States and Groups of States on and in the Security Council and General Assembly, 1980-1994". *Review of International Studies*, (Nueva York, Octubre 1995).

16. Artículo 39*:* "El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales". (El artículo 41 se refiere a sanciones económicas y suspensión de las comunicaciones. El artículo 42 al empleo de las fuerzas militares).

17. Obra citada.

18. Leif Ahlquist, (Capt), *Cooperation, Command and Control in UN Peace Keeping Operation.* (Sweden War College, Estocolmo, 1996).

19. SHIRBRIG: *Stand-by Forces High Readiness Brigade.*

20. Obra Citada.

21. Obra Citada.

El mayor Daniel Martella actualmente se desempeña en el Departamento de Operaciones de Paz del Estado Mayor General del Ejército. Es Oficial de Estado Mayor y se encuentra realizando un Posgrado en Conducción y Administración en la Escuela Superior Técnica del Ejército. Egresó del Colegio Militar de la Nación en 1984 y pertenece al arma de Infantería. Su carrera militar ha transcurrido mayormente en el ámbito de la IV Brigada Paracaidista y en la Escuela de Infantería, lugares en donde ocupó diversos cargos y puestos, en especial como instructor y profesor. Participó de la misión UNPROFOR en Croacia en 1992, como Jefe de Sección en el primer Batallón Argentino que participó en operaciones de mantenimiento de la paz. Posteriormente, se desempeñó en la Misión UNTAES, como 2º Jefe de Equipo de Combate, que operó integrada a un Batallón Mecanizado Belga durante 1996/97. Ha escrito numerosos artículos sobre la temática de Operaciones y Paz, y su trabajo de investigación acerca del Comando y Control en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz recibió el premio al mejor trabajo de investigación de la Escuela Superior de Guerra en 1999. Durante el año 2000 participó del Curso "Conventional Arms Control" en la Escuela de la NATO (SHAPE) en Oberammergau, Alemania.