



La problemática del mantenimiento de la paz mundial, los esfuerzos de la ONU y el rol del consejo de seguridad

Coronel (R) Pedro Pablo Bustos V., Ejército de Chile

Tomado de la revista Memorial del Ejército de Chile, número 481 de diciembre de 2008

El Coronel (Retirado) PEDRO PABLO BUSTOS V., Ejército de Chile, es licenciado en Ciencias Militares, Oficial de Estado Mayor, Magíster en Planificación y Gestión Estratégica y Magíster (C) en Política de Defensa ACAGUE, Diplomado en Estudios Políticos del Inst. Ciencia de Política UCH; menciones "Poder y política en el sistema político chileno" y "Actores y procesos en la política mundial contemporánea"; Diplomado en Liderazgo y Gestión de RR.HH. de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas de la UCH y Profesor de Historia Militar y Estrategia. Integró como Agregado Militar adjunto, la Misión de Chile ante la ONU en Nueva York los años 2003 y 2004, durante la permanencia de Chile en el Consejo de Seguridad. Actualmente se desempeña como Asesor del Departamento Comunicacional del Ejército.

PARA NADIE ES desconocido que la Segunda Guerra Mundial marcó un hito en cuanto al empleo de la guerra para la obtención de territorios, poder, influencia, dominación y riquezas por parte de los Estados y la defensa de estos mismos, por la cantidad de medios involucrados y los graves daños causados. Pero esta conflagración mundial a su vez quedó marcada en la historia como la ocasión en que se perdió la mayor cantidad de vidas humanas. Este hito, por lo tanto, también se relaciona con el aprendizaje de grandes lecciones de todo orden, entre las que resalta el entendimiento y comprensión mundial, teniendo como objetivo primordial la necesidad imperiosa de mantener la paz para evitar la repetición de hechos tan costosos y dolorosos para toda la humanidad. Sin embargo, y pese a los grandes esfuerzos realizados, los conflictos y la inestabilidad entre Estados, y también dentro de los mismos, han continuado y pareciera, a la luz de lo que sucede en distintos continentes, que a lo menos en el corto plazo no terminarán.

Tras el fin de la Guerra Fría se creyó que ahora sí los conflictos disminuirían y que sería más fácil llegar a entendimientos para la solución de ellos. Los acontecimientos de las últimas dos décadas nos demuestran que no ha sido así y que en el mundo subsisten graves amenazas a la seguridad de las naciones, ya sea por conflictos interestatales y, principalmente, en los países en desarrollo por la existencia de numerosos conflictos internos. Por otra parte ha surgido pos 11 de septiembre del 2001, la evidencia de nuevas amenazas que se identificaron teóricamente en la década de los noventa y que con el atentado a las Torres Gemelas de Nueva York, los atentados en los transportes públicos de Madrid y Londres y la masacre en la escuela de Beslam, en Osetia del Sur (Rusia), demostraron que eran una realidad y que pueden afectar a cualquier parte del mundo por las acciones del terrorismo internacional y por la proliferación de las armas de destrucción masiva, entre otras.

Es así como los ojos de los habitantes del mundo se posan en los organismos multilaterales existentes para pedirles, o mejor dicho exigirles, que cumplan un activo rol en la solución de los conflictos, ya sea por la

pacificación, mediación, aplicación de justicia o incluso imposición de la paz, para evitar derramamientos de sangre y pérdidas de vidas humanas como un fin prioritario. Destaca entre estos organismos internacionales como el más grande, importante y efectivo, la Organización de Naciones Unidas, la que a través de su historia ha desarrollado ingentes esfuerzos para lograr su cometido de paz.

Surgen, entonces, entre otras acciones que desarrolla la ONU, las operaciones de paz como uno de los medios utilizados por ella para mantener la paz y la seguridad internacionales. En dichas actividades están involucradas las fuerzas internacionales bajo el mando de Naciones Unidas y que contribuyan a apoyar la vigilancia y resolver conflictos entre países hostiles y/o entre comunidades enemigas dentro de un mismo país. Esta técnica innovadora del mantenimiento de la paz acuñada por el organismo multilateral, se basa en el concepto de que *“un soldado es un catalizador de la paz y no un instrumento de guerra”*.

La organización de la ONU y la paz mundial

La Carta de Naciones Unidas firmada el 26 de junio de 1945 en la ciudad de San Francisco, al concluir la Conferencia de Naciones Unidas sobre organización internacional y que entró en vigor el 24 de octubre del mismo año, establece como el principal propósito de esta organización el *“mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”*.¹ Sin embargo, y pese a las loables intenciones reflejadas en este primer artículo, propiciando un gran acuerdo al que en la actualidad se encuentran suscritos 192 Estados del mundo, no ha sido posible evitar los conflictos internacionales o intraestatales y por ello la organización está desarrollando y ha dedicado grandes esfuerzos para mejorar esta situación.

Hay que comprender que en el nuevo contexto global del siglo XXI, una de las grandes tareas que

deberá enfrentar la comunidad internacional será reforzar y mejorar el papel de Naciones Unidas de cara a la consecución de la paz y la seguridad en el mundo.

Reforzar el papel de la ONU en esta materia, se sabe que no es tarea fácil y requerirá de un gran esfuerzo colectivo por parte de todos y cada uno de los Estados miembros, de los organismos regionales y de la sociedad civil en su conjunto. En consecuencia con ello, a la fecha se han hecho una serie de propuestas entre las que destacan las siguientes:

- Reafirmar el papel central que recae en la Asamblea General—en su calidad de principal órgano de deliberación, de adopción de políticas y de representación de Naciones Unidas—y capacitarla para que pueda desempeñar ese papel con eficacia.

- Redoblar los esfuerzos para lograr la reforma del Consejo de Seguridad en sus principales aspectos.

- Fortalecer la Corte Internacional de Justicia, a fin de que prevalezca el imperio del derecho en los asuntos internacionales.

- Fomentar la coordinación y las consultas periódicas entre los órganos principales de Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones.

- Velar porque la organización cuente, de forma oportuna y previsible, con los recursos que necesita para cumplir con su mandato.

Las propuestas enunciadas, y en varias de las cuales aún se está trabajando sin llegar a acuerdos definitivos, estimo no serán fácilmente alcanzables, ya sea por los conflictos de intereses entre los Estados o grupos de Estados que naturalmente van a surgir con las proposiciones que se presenten, o por la intención de algunos de mantener el estatus vigente y que de modificarse le representaría una pérdida de influencia en el contexto de la política mundial.

Pese a lo expuesto y con la intención de mejorar en la paz y seguridad del mundo, en la reforma de Naciones Unidas planteada en la Cumbre del Milenio,² se propusieron una serie de medidas para que la ONU logre en la medida de lo posible abolir las guerras, usando para ello medios prácticos como la prevención y el empleo de mediadores profesionalmente capacitados; restablecer y mantener la paz luego de iniciado

un conflicto y evitar que las fuerzas en disputa lleguen al enfrentamiento, a través de una posible fuerza de paz; y lograr la abolición de las armas de destrucción masiva y del armamento nuclear, entre otras importantes medidas acordadas.

Cuando hablamos de prevención nos referimos al importante recurso que tiene la ONU para resolver las controversias antes de que estalle un conflicto y que no es otro que la llamada “diplomacia preventiva”. Al respecto, Boutros Boutros-Ghali, como Secretario General de la ONU,³ en su documento “Un programa de paz”, trató ampliamente el tema y la interpretó como el conjunto de medidas destinadas a evitar la proliferación de controversias entre dos o más partes, e impedir que dichas controversias se transformen en enfrentamientos, y a prevenir que una vez producida la confrontación, esta se extienda.

Ahora bien, la diplomacia preventiva, como una estrategia, como una táctica o como una forma de actuar frente a los conflictos va indisolublemente ligada a otros mecanismos, tales como: el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz, sin los cuales no tendría consistencia.

Cada una de estas fases, aunque cumplen su propia y determinada función, son absolutamente complementarias con las demás y debemos comprenderlas como lo siguiente:

- El “**establecimiento de la paz**”: Son aquellas medidas destinadas a lograr que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo, el que de ser posible, e idealmente, debería alcanzarse por la vía pacífica.

- El “**mantenimiento de la paz**”: Se entiende como el despliegue de las fuerzas de paz de Naciones Unidas en el terreno—incluyendo personal militar, policial y civil—la que cuenta con el consentimiento de todas las partes implicadas. Esta ha demostrado ser una técnica eficaz para aumentar la prevención de conflictos y mantener zonas en que reinó el enfrentamiento en niveles satisfactorios de paz.

- El término “**consolidación de la paz**”: Significa el conjunto de medidas destinadas a definir y fortalecer aquellas estructuras que tiendan a reforzar la paz y eviten la reanudación del conflicto. En el caso de los conflictos intraestatales, en esta fase debe consolidarse

toda la infraestructura política institucional que normalmente resulta dañada, destruida o no confiable para los ciudadanos de ese Estado.

Asimismo podríamos señalar que intentando darle un ordenamiento lógico y comprensivo a las acciones de prevención y a las de mantenimiento de la paz que como dijimos son complementarias, estas seguirán su propia secuencia según este orden para su correcta y exitosa concreción: la diplomacia preventiva entra en juego antes de que haya estallado el conflicto, luego y en caso que se haya producido la confrontación—lo que nos indicaría que no fue efectiva en su totalidad esta diplomacia preventiva—actuaría la misión de mantenimiento de paz para frenarla y pacificar el territorio; finalmente, y para detectar las deficiencias, localizar los problemas y evitar la reanudación del conflicto, actuaría una misión de consolidación de la paz.

Hoy en día, en que han pasado más de 62 años de la creación de la Organización de Naciones Unidas, el trabajo de mantener la paz en el mundo se ha dificultado enormemente y en muchas ocasiones se está convirtiendo en una tarea casi imposible. Conflictos como los de Katanga, en el Congo en 1961; la terrible matanza de civiles ancianos, mujeres y niños de Ruanda en 1994, los conflictos intraestatales de Somalia y Bosnia-Herzegovina, entre 1992-1995; el de Timor Oriental el 2000-2001, o más recientemente los de Darfur en la región occidental de Sudán; el del Líbano en su frontera sur con Israel y el actual conflicto en la República Democrática del Congo, delatan la limitación e impotencia de las operaciones de paz cuando las partes en conflicto no buscan abiertamente la concordia, y es ahí cuando se plantean los dilemas ético-morales y funcionales de la combinación del mantenimiento de la paz con el uso de la fuerza, como elemento disuasorio. Tal controversia desaparece cuando las partes en conflicto demuestran su compromiso para la consecución de la paz, respetan los acuerdos adquiridos y permiten a las fuerzas de mantenimiento de paz ejercer su verdadero rol de pacificadores, estas fuerzas que actúan con un poder que emana de la autoridad moral y de la legitimidad conferida por la comunidad internacional cuando se actúa con imparcialidad.

La vocación pacificadora que protagoniza y caracteriza a la Organización de Naciones Unidas

desde su fundación, a juicio de la comunidad internacional, debe ser reforzada y legitimada. Esto debería concretarse principalmente en su papel de guardián de la seguridad internacional, no sólo en su sentido tradicional, sino también de cara a los nuevos retos que plantea el siglo XXI. Con este fin y entendiendo, como ya se ha dicho, que cada día el desafío de mantener la paz es mayor y más difícil de concretar, el anterior Secretario General de la ONU, Kofi Annan,⁴ en marzo de 2000 pidió a un grupo de expertos de alto nivel, encabezados por su asesor de larga data Lakhdar Brahimi—un antiguo Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia—que estudiara, investigara y examinara las operaciones de paz de Naciones Unidas y determinara cómo, dónde y cuándo podían ser más eficaces y a su vez cómo podrían mejorarse.

Informe Brahimi: una esperanza de mejorar en el mantenimiento de la paz

Bajo la dirección de Lakhdar Brahimi, el Grupo sobre las misiones de paz de Naciones Unidas conformado además por otras nueve eminentes personalidades de todo el mundo, provenientes de la esferas diplomáticas, políticas y militares, con amplia experiencia en las materias y acciones del mantenimiento de la paz, su consolidación y desarrollo y la asistencia humanitaria, elaboró en cuatro meses un informe conocido mundialmente como el “Informe Brahimi”. Este tuvo por objeto presentar una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar todas las actividades de la organización en materia de paz y seguridad. Es decir, su amplitud era tal, que involucró variados aspectos, pero todos encaminados a mejorar la situación de seguridad y paz de los Estados miembros de la organización.

El grupo de alto nivel trabajó partiendo de la premisa de que durante la última década del siglo XX, la ONU no había logrado superar con eficacia el reto de proteger a los pueblos del flagelo de la guerra y efectuó una crítica franca que fue el reflejo de la experiencia colectiva del grupo y de las entrevistas directas u observaciones escritas de más de 200 personas. Se consultó a las misiones permanentes de los Estados miembros, a los miembros del Consejo de Seguridad, al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, al personal de la Secretaría General que se

ocupa de los asuntos y trabaja en los departamentos relacionados con el mantenimiento de la paz en las sedes de Nueva York y Ginebra y a los altos comisionados para los derechos humanos y también al de los refugiados. Finalmente, se entrevistó a las autoridades y personal que participaban actualmente en las misiones en desarrollo.

Con todos estos antecedentes se elaboró un informe que fue presentado al Secretario General y este a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, el que propuso una serie de herramientas claves para hacer más operativas a las fuerzas de mantenimiento de paz, y así cumplir eficazmente con los mandatos que autorizaban su despliegue. El objetivo que se trataba de lograr era el de dotar de medios y respaldo a las misiones de paz, a fin de mejorar principalmente su operatividad y los resultados en cuanto a lo establecido en su mandato por la resolución correspondiente del Consejo de Seguridad.

La plena puesta en marcha de las reformas relativas a las operaciones de paz de la ONU consideradas en el Informe Brahimi, implicaban la adopción y cumplimiento de compromisos políticos, el establecimiento y aprobación de dotaciones presupuestarias inmediatas y la adopción de procedimientos operacionales más ágiles y eficaces. Esto pudo llevarse a cabo con el firme apoyo de los Estados miembros de la organización, evitando que quedara sólo como un texto y un estudio más sin aplicación.

Las reformas propuestas por el Informe Brahimi tendían a mejorar la efectividad de la operación de mantenimiento de la paz, y fueron aprobadas en la ONU el 4 de diciembre de 2000, por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y destacan entre otras las siguientes:

- Poner en marcha una amplia reestructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;
- Establecer una nueva Unidad de Información y Análisis Estratégico a disposición de todos los departamentos de la ONU implicados en asuntos de paz y seguridad;
- Crear en la sede de la ONU un grupo de trabajo integrado para planificar, desde su inicio, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz;
- Exigir al Consejo de Seguridad la elaboración de mandatos claros y viables;

- Solicitar al Consejo de Seguridad que se oponga a la autorización de una misión de paz, hasta que los Estados miembros no comprometan los recursos financieros y las tropas necesarias;
- Considerar las operaciones de mantenimiento de la paz como una actividad central de la ONU y que el financiamiento de las mismas se integre al presupuesto regular de la organización;
- Los soldados de mantenimiento de la paz deben tener la capacidad de defenderse para cumplir con su mandato;
- Establecer reglas de combate sólidas para que los efectivos puedan enfrentarse a quienes se niegan a cumplir con los compromisos;
- Lograr que las operaciones de paz puedan ser desplegadas en un plazo máximo de 30 días;
- Establecer, en lugares estratégicos de todos los continentes, brigadas listas para desplegarse y actuar eficazmente—conformadas por 100 militares, 100 policías y expertos—con tan sólo 7 días de preaviso;
- Tener disponible de forma permanente equipos listos para poder usarse de inmediato en la base logística de Naciones Unidas de Brindisi (Italia);
- Lograr que se cumplan eficazmente las sanciones establecidas por el Consejo de Seguridad y que no se infrinjan penurias innecesarias a personas inocentes.

Estas medidas fueron alabadas por la mayor parte de los Estados miembros. Es así como el Grupo de Río, organismo multilateral del que nuestro país es parte, se refirió a ellas a través de las palabras del entonces embajador de Chile ante la ONU, señor Juan Gabriel Valdés S.,⁵ quien en su discurso en la sesión en que se analizaba el informe del Secretario General sobre la implementación de las medidas propuestas por el grupo que dirigió L. Brahimi, en octubre de 2000, señaló que los aspectos que aparecían como de mayor importancia eran los referentes al despliegue rápido, enfatizando la importancia de poder contar con fuerzas stand-by, la conformación de las listas de reserva y la participación del personal civil a través de equipos integrados listos para el despliegue y así tener una acción rápida y oportuna.

Por otra parte, también valoró la conformación de la unidad de análisis y políticas al interior del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, lo

que mejoraría la calidad y la disponibilidad de la información para garantizar el éxito de una operación de mantenimiento de la paz.

También destacó la modificación de la estructura orgánica y el fortalecimiento del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y la interacción que se produciría con los países contribuyentes de tropas.

A la fecha, lamentablemente no se han implementado todas las medidas propuestas, pero sí se puede afirmar que, como resultado del informe, Naciones Unidas y los Estados miembros adoptaron muchas de ellas para mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz.

Entre las medidas adoptadas, y que han tenido éxito en su implementación, se puede destacar el aumento del personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la sede en Nueva York, dedicado al apoyo de las misiones en terreno. Asimismo, se creó una oficina de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz para analizar la experiencia adquirida y asesorar a las misiones en cuestiones de género, conducta del personal, planificación de programas de desarme, desmovilización y reintegración y otros asuntos.

En cuanto a la disponibilidad de recursos para implementar una operación se estableció un mecanismo de financiación anterior al establecimiento del mandato, para garantizar que se contará con un presupuesto para el inicio de una nueva misión, y se creó la base logística del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en Brindisi (Italia), la que recibió fondos para adquirir existencias que son mantenidas en stock para facilitar el despliegue estratégico. Simultáneamente se fortaleció el adiestramiento permanente para aumentar la capacidad de respuesta rápida.

Como otra medida el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reorganizó el sistema relativo a las fuerzas de reserva de la ONU, teniendo una enumeración de los recursos concretos de los Estados miembros, que incluye al personal militar y civil especializado, así como también el material y equipo disponible para las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. En el nuevo sistema relativo a las fuerzas de reserva se dispuso que, para el establecimiento de una nueva operación, estas fuerzas deberían

poder facilitarse en un período de 30 a 90 días. Por su parte, y como algo destacado por la importancia que reviste, cabe mencionar que otro aspecto en el que también se ha avanzado, es en la labor relacionada con el establecimiento de mandatos claros y realistas por parte del Consejo de Seguridad.

El consejo de seguridad y su rol en las operaciones de paz

El mandato primordial encomendado a Naciones Unidas desde su creación fue precisamente el de velar por el desarrollo de la paz y la seguridad en el mundo, para lo que existe dentro de ella un organismo cuyo rol específico será velar por esa paz y seguridad universales como su actividad prioritaria.

Para comprender en mejor medida dónde radica esta responsabilidad, primero es necesario recordar que son seis los órganos principales de la ONU, los que desde su creación han cambiado en la cantidad de sus miembros integrantes y, en menor medida, en sus roles y actividades. Es así como desde esa época existen: la Secretaría General, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, la Corte Internacional de Justicia y el Consejo de Administración Fiduciaria.⁶ El velar por la paz y seguridad internacionales es una *responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad*. Para ello los miembros de la comunidad internacional agrupados en esta organización mundial confirieron a este consejo la responsabilidad de actuar en su nombre, para asegurar la rápida y eficaz acción en este cometido.⁷

Para ordenar y disponer las medidas acordadas por sus miembros en el campo de la paz y seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad emite las resoluciones que sean del caso, las que deberán aprobarse con nueve votos afirmativos de sus integrantes y sin ningún voto negativo de alguno de los cinco miembros permanentes.⁸ Estas resoluciones tienen el carácter de vinculantes, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 25 de la Carta, en donde todos los miembros de Naciones Unidas se comprometen a cumplir las resoluciones que emanen del Consejo de Seguridad.

Como una forma de conocer cómo una situación de conflicto en una determinada parte del mundo se trabaja en el Consejo de Seguridad, me permitiré

señalar el derrotero que siguen estas situaciones desde el conocimiento de las mismas, hasta que llegan a transformarse en una acción propia de los roles del consejo que deberá cumplir una fuerza de paz como integrante de una operación de estas características.

La secuencia abreviada de hechos o acontecimientos que presentaré a continuación está basada en la experiencia personal vivida en los dos años de trabajo como participante de la Misión Permanente de nuestro país ante la ONU,⁹ cuando integré el Consejo de Seguridad como miembro no permanente por un período de dos años entre 2003 y 2004. Esta secuencia no necesariamente es igual en cada caso analizado en el consejo, sin embargo, representa una sucesión de hechos que llevan a que la paz sea restablecida o mantenida en una situación de conflicto inter- o intraestatal.

Lo primero que ocurre es la presentación al consejo de la situación de conflicto entre dos Estados o en una región determinada, donde se visualiza que no hay una forma institucionalizada de lograr y mantener la paz. También puede ser una situación en la que de acuerdo a las informaciones obtenidas de diversas fuentes objetivas, se prevé que se producirá una grave alteración de la paz entre facciones contrarias de un Estado, con el riesgo de causar grave daño a la población, lo que hace aconsejable actuar antes de que se produzca un deterioro mayor. Esta presentación o solicitud de atención en un caso determinado la puede efectuar un Estado miembro de la ONU, un grupo de Estados miembros, o la puede proponer el Secretario General o aun más, puede ser una iniciativa que emerja del mismo Consejo de Seguridad.

Plantada la situación conflictiva y analizada en consultas informales o en reuniones de consultas de los miembros del consejo, puede surgir, si el caso así lo aconseja, la necesidad de pedirle al *Secretario General que envíe un representante suyo*, el que normalmente es una personalidad que brinda confianza a ambas partes en conflicto, para que con autorización de las partes se traslade al país afectado y evalúe *la situación en la zona y elabore un informe*. Dependiendo de la gravedad o urgencia de la situación, será el mayor o menor tiempo para realizarlo. De cualquier forma, este debe ser lo más completo posible y trabajado con la mayor objetividad y cantidad de antecedentes,

de manera que permita al Consejo de Seguridad la adopción de las resoluciones que sean del caso.

Cumplido el plazo que se le haya otorgado a esta comisión que organizó el Secretario General, el *informe es presentado al Consejo de Seguridad*, el que reunido para estos efectos debate sobre las probables medidas que se deben adoptar. Generalmente lo presenta el propio delegado que haya designado el Secretario General o alguno de los integrantes del Grupo Superior de Gestión de la Secretaría General, como puede ser el Subsecretario General del Departamento para Asuntos Políticos o el Subsecretario General del Departamento de Operaciones de Paz.

En esta parte del proceso normalmente ya se ha adelantado algún *borrador de resolución*, propuesto por algún miembro del consejo, que generalmente es aquel que tiene un interés especial de ayuda o apoyo en la zona o en los Estados en conflicto, o también podría ser el país de un determinado grupo regional, que está como miembro no permanente del Consejo de Seguridad.

Las negociaciones para consensuar una resolución del consejo se llevan a cabo con la premura que la situación aconseje; sin embargo, habrá ocasiones en que en un primer momento se resuelva sobre lo más urgente—establecimiento de la paz—y en una resolución posterior que se trabaje con más tiempo, se adoptan otras medidas de menor urgencia, pero de gran importancia, como puede ser el establecimiento de una fuerza de paz mayor, el ayudar con los procesos políticos institucionales o medidas para apoyar el desarrollo de un país.

Lo normal será que en la primera resolución relativa al caso se adopten las medidas para proteger a la población y restaurar la paz. Para estos propósitos incluso se autoriza la participación de fuerzas multilaterales internacionales de carácter provisional, las que actúan bajo autorización de Naciones Unidas, sin constituirse en una misión de paz propiamente tal, pero que tienen la ventaja que, junto con restablecer en forma inmediata la seguridad, otorgan el tiempo necesario y permiten la organización de una misión de paz, hecho que toma más tiempo que el emplear en forma inmediata unidades ya estructuradas, equipadas y organizadas de las FF.AA. de un país determinado.

Un ejemplo de la situación antes descrita lo representa lo vivido en relación a Haití en el año 2004, cuando el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional para restablecer la paz y la seguridad a través de la Resolución 1.529 de 29 de febrero de 2004, y luego, tres meses después, se desplegó la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), hecho este último que se resolvió con una resolución de fecha posterior a la inicial y que fue la 1.542 de 30 de abril de 2004.

Junto con la resolución en donde se autorice el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz, se debe establecer el *financiamiento de la misma*, lo que constituye un nuevo desafío para la ONU, ya que cada vez son más las fuerzas empleadas, y por ende, mayores los costos que se deberán solventar. Hay que recordar que después del Informe Brahimi existen algunos fondos disponibles para iniciar los despliegues, pero también hay que asumir que cada misión de paz antes de ponerse en ejecución debe estar financiada y ello implica una cuota para cada país integrante de Naciones Unidas en este aspecto.

Establecida la cantidad de fuerzas de una operación, ha llegado el turno de analizar y consultar a los *países que estarían dispuestos a aportar fuerzas para integrarla*. Esto es una misión que asume principalmente el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU, el que se puede decir que, en términos generales, debe negociar con cada país contribuyente las condiciones y términos en que se emplearán estas fuerzas. Existe paralelamente una reunión que se denomina de los “TCC” por su sigla en inglés y que significa “Troop-Contributing Countries”, o sea los que ofrecen aportar contingentes y medios para cada misión.

Simultáneamente con la búsqueda de las fuerzas que podrían integrar la misión de paz, la Secretaría General se debe abocar a buscar el nombre de una persona que asuma su jefatura, el que una vez aprobado por el Consejo de Seguridad, será la máxima autoridad de esta y que recibe el nombramiento como *Representante Especial del Secretario General*. Esta autoridad será el jefe de la misión de paz, la que tiene por decirlo así dos ramas: una política y una militar, siendo la



El Consejo de Seguridad de la ONU votando una resolución relativa a operaciones de paz bajo la presidencia de Chile en enero de 2004.

primera de ellas en donde se agrupan todos los componentes de apoyo al desarrollo económico y civil, político institucional o de protección y ayuda a la población. La vertiente militar será la encargada del orden y la seguridad y tendrá un *Comandante de la Fuerza* (Force Commander), autoridad que será responsable ante el Secretario General de la ONU, a través de su representante especial, de la administración, planificación y empleo de los recursos humanos y materiales de la Fuerza de Paz, el que también es elegido y propuesto por la Secretaría General y aprobado por el Consejo de Seguridad.

Junto con el despliegue de las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, en cada situación de conflicto actúan en la zona una serie de *organismos y agencias internacionales dependientes de Naciones Unidas o independientes de ella*, pero que deben coordinarse con la fuerza de paz para su protección o para el apoyo de su labor humanitaria, sanitaria o de reparto de alimentos y medicinas, entre otras. Esto, que a simple vista podría considerarse algo sencillo, no lo es tal, ya que son blancos fáciles para los grupos en disputa,

los que eventualmente actúan en contra de ellos para lograr distintos fines, tales como obtener efectos de control de la situación, causar temor a sectores de la población o incluso tomarlos como rehenes para canjear prisioneros.

Una vez en funcionamiento la misión de paz, hecho del cual y por la extensión de este artículo no es factible explayarse, se produce un *seguimiento de la situación de conflicto* del país o zona afectada por él y la forma como esta evoluciona, lo que se concreta a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Departamento de Asuntos Políticos, principalmente. Lo normal será que periódicamente, y tal como queda establecido en la resolución, concurra el representante Especial del Secretario General para esa misión de paz, a sesión privada o pública del Consejo de Seguridad e informe a este organismo acerca de la evolución de la situación y el cumplimiento de las metas que ella tiene. Sobre este informe se trabajan y se debaten, por parte de los miembros del Consejo de Seguridad, *nuevas medidas que sea necesario adoptar*, entre las que se puede considerar la prolongación o término del mandato de una misión

de paz, la necesidad de incrementar o disminuir fuerzas, la necesidad de nuevos financiamientos o el itinerario de procesos político-institucionales del país en conflicto.

El resultado exitoso de una misión de paz, la que se puede prolongar por un par de años, significará el término de esta operación derivado del fin de la situación de conflicto entre las partes, hecho que si bien es difícil de lograr, ya existen varios procesos que han culminado de esta forma. También es algo normal que al fin de una operación de mantenimiento de la paz continúe en su reemplazo, una *Misión de Asistencia Política o una Misión de Consolidación de la Paz*, de manera de reafirmar los procesos, y como una forma de demostrar también, la continuación del compromiso de la comunidad internacional para ayudar a superar las situaciones de conflicto interno o internacional vividos.

Algunos datos estadísticos de las misiones de paz

Entre los años 1948 y 2008, 63 operaciones de mantenimiento de la paz se han desplegado en cinco continentes, bajo la bandera de la Organización de Naciones Unidas (ONU), a un costo superior a los cincuenta y cuatro mil millones de dólares (US\$ 54.000.000.000), en las que han participado más de 1.150.000 hombres y mujeres uniformados y civiles de los países miembros de esta organización mundial, 2.518 de los cuales han entregado su vida en el cumplimiento de su deber y en el aporte a la paz del mundo.

En la actualidad, 16 misiones de mantenimiento de la paz se encuentran desplegadas y 109.107 personas participan en ellas, provenientes de 119 países diferentes. El costo financiero aproximado para el desarrollo de las misiones en curso, hasta el 30 de junio de 2009, se estructura en siete mil cien millones de dólares (US\$ 7.100.000.000).¹⁰ A esto se le suman 11 misiones políticas y de construcción de la paz, dirigidas en su mayoría por el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU,¹¹ en las que trabajan 3.827 personas civiles y militares, desplegadas en igual número de países de África y Asia.

Dos de las operaciones de mantenimiento de la paz son financiadas con cargo al presupuesto regular de la Organización de Naciones Unidas,¹² mientras las restantes son solventadas a través de cuentas independientes, basadas en las cuotas legales que

se le formulan a todos los Estados miembros de la organización. A su vez, como los mandatos de la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz se renuevan periódicamente, o son sujetos de revisión, los datos de la fuerza de personal, los que incluyen a civiles, militares y personal policial, varían mes a mes como consecuencia de la rotación y relevos del personal, hecho que también influye en la variación en los fondos necesarios y anteriormente presupuestados para el funcionamiento.

Un breve y rápido análisis de estos datos mencionados como un complemento de información sobre las operaciones de paz, permite concluir que, tanto el funcionamiento como el financiamiento de ellas son un desafío de gran magnitud para la ONU, para el Consejo de Seguridad en particular y para la comunidad internacional en su conjunto. Muchos son los esfuerzos que se han efectuado tendientes a mejorar las actividades de la organización en materia de paz y seguridad. Sin embargo, aún no se llega al óptimo, así como tampoco se puede decir que la paz mundial está absolutamente asegurada, ya que a diario esta organización debe enfrentar diferentes situaciones de conflicto y tomar las medidas pertinentes para cada caso en particular.

Reflexiones finales

En 1989, con la caída del muro de Berlín, y 1991, con el colapso de la Unión Soviética, fechas que marcaron el fin de la Guerra Fría y del orden bipolar que había sido la base del sistema mundial y de las relaciones internacionales, se entró en lo que se ha denominado la Posguerra Fría, etapa en la que se intenta establecer un orden mundial basado en un sistema multipolar, en el que se pensaba no existirían más conflictos o que estos podrían ser fácilmente controlados.

La comunidad internacional se sintió invadida por el optimismo y la ilusión de un mundo de entendimiento y bienestar que pronto comenzó a truncarse. Los conflictos latentes durante la época de la bipolaridad que afloraron en el comienzo de los años 90, la llevaron de nuevo frente a los horrores de la guerra y es así como, sólo entre 1989 y 1996, se produjeron 101 conflictos de diversa intensidad en 68 zonas del mundo.

Por otra parte, los brutales atentados terroristas apenas despuntaba el nuevo milenio, en distintas ciudades del mundo como Nueva York, Londres,

Madrid y Beslam, entre otras, agravaron esta situación, alterando definitivamente los planteamientos para el establecimiento del nuevo orden mundial que, siguiendo el dictado de la historia, debía surgir tras la Guerra Fría. La realidad indicó que los conflictos continuarán y que el futuro seguiría siendo incierto y que, con toda probabilidad, el mundo estaría lleno de conflictividad. De allí que la importancia de los organismos multilaterales para la prevención, control o término de ellos sería igual o mayor a la vivida hasta la fecha.

A la luz de esta realidad, Naciones Unidas han definido sus principios básicos y uno de ellos es que *“la utilización de las armas no es la mejor fórmula para arreglar una controversia”* y entiende que las operaciones de mantenimiento de la paz son especialmente útiles para recordar a las partes en conflicto que la comunidad internacional está pendiente de sus actos y de la legalidad por la que se deben regir en cada uno de ellos.

Por otra parte, las operaciones de mantenimiento de la paz resueltas por el Consejo de Seguridad de la ONU e implementadas con fuerzas que actúan imparcialmente, constituyen uno de los mejores instrumentos de la política internacional para restablecer o mantener la paz, y por ende han salvado millones de vidas. A su vez, han servido para crear las condiciones propicias para el arreglo pacífico de controversias o para vigilar y respetar los acuerdos suscritos entre las partes enfrentadas.

Para que una operación de mantenimiento de la paz culmine exitosamente necesita de un mandato claro y factible y también de un mandato eficaz en

la sede y sobre el terreno, responsabilidades ambas del Consejo de Seguridad. Además, se requiere un permanente apoyo político y financiero por parte de los Estados miembros, y lo que es más importante, de la continua cooperación de las partes en el conflicto.

Al concluir este artículo, es importante señalar que aunque existan críticas de parte de algunos detractores sobre la forma de actuar del Consejo de Seguridad y de la ONU en su conjunto, para mantener la paz y seguridad en el mundo, resulta fácil revertir esa argumentación y *demostrar que la acción del Consejo de Seguridad, en coordinación con otros estamentos de la ONU, son fundamentales para la superación de las innumerables situaciones de conflictos* que han existido y que existen en el mundo actual.

A su vez, se puede argumentar con muchos antecedentes, que las fuerzas de paz han protegido y ayudado a millones de víctimas inocentes de las disputas inter o intraestatales. Asimismo, han acercado a las partes en conflicto y logrado, a través del entendimiento, a que superen sus controversias. Quien conoce detalladamente el accionar de la ONU, el trabajo del Consejo de Seguridad y el desarrollo y aporte a la paz y seguridad mundial de las misiones de mantenimiento de la paz, sabe que muchas vidas se han salvado, mucho sufrimiento se ha evitado y muchas controversias se han solucionado a través del trabajo normalmente anónimo de los miles de hombres y mujeres que han entregado parte de sus vidas integrando orgullosamente las operaciones de paz de la ONU. **MR**

NOTAS

1. Artículo 1º de la Carta de Naciones Unidas. Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Nueva York.

2. El 15 de marzo de 2000, la Asamblea General aprobó la Resolución 54/254 mediante la que se decidió efectuar una Cumbre del Milenio, la que se llevó a cabo del 6 al 8 de septiembre de 2000, para tratar el tema de “La función de Naciones Unidas en el siglo XXI”.

3. El egipcio Boutros Boutros-Ghali se desempeñó como Secretario General de la ONU entre 1992-1996, es el sexto en ocupar este cargo y el único a la fecha que no ha sido reelecto para un segundo período, por la oposición de EE.UU. a su nominación en el seno del Consejo de Seguridad.

4. Kofi Annan fue el séptimo Secretario General de la ONU y ocupó el cargo por dos períodos consecutivos, entre 1997 y 2006. Fue galardonado, con la ONU, con el Premio Nobel de la Paz el año 2001.

5. Intervención del representante permanente de Chile ante Naciones Unidas, embajador Juan Gabriel Valdés, en Nueva York, en sesión del Consejo de Seguridad el 18 junio de 2001 a nombre del Grupo de Río.

6. El Consejo de Administración Fiduciaria al cumplir la totalidad de sus cometidos en noviembre de 1994, puso fin al Acuerdo de Administración Fiduciaria correspondiente al último de los 11 territorios en fideicomiso originales que figuraban en su programa: el Territorio en Fideicomiso de las islas del Pacífico (Palau), administrado por Estados Unidos. Derivado de ello modificó su reglamento

y composición, siendo los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad los que lo integran y se reunirán solamente cuando sea necesario. En síntesis es un organismo en receso.

7. Esta función queda de manifiesto en el Artículo 24 de la Carta de Naciones Unidas.

8. Esto es lo que se conoce como el derecho a veto de los cinco miembros permanentes (China, Francia, Federación Rusa, Reino Unido y Estados Unidos), ya que en caso de haber un voto negativo de ellos la resolución no se puede aprobar, aunque tenga los nueve votos que se exigen como mínimo para aprobar una resolución.

9. Se denominan misiones permanentes o solamente misiones a las embajadas de nuestro país ante los organismos multilaterales como la ONU, la OEA u otros del mismo nivel.

10. Información oficial de la ONU vigente al 30 de septiembre de 2008.

11. Las excepciones están dadas por la UNAMA en Afganistán, la BINUB en Burundi y la UNIOSIL en Sierra Leona, que son dirigidas por el Departamento de Operaciones de Paz.

12. La “United Nations Truce Supervision Organisation” (UNTSO) y la “United Nations Military Observer Group in India and Pakistan” (UNMOGIP), son financiadas por el presupuesto regular según los antecedentes proporcionados por el United Nations Handbook, del New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade. Edición 2007.