

# **LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS, SU PAPEL EN LOS CONFLICTOS ACTUALES Y SU POSIBLE EVOLUCION\***

ESTANISLAO ANGEL ZAWELS<sup>1</sup>

La Organización de las Naciones Unidas acaba de cumplir cincuenta años de existencia desde su fundación a la finalización de la Segunda Guerra Mundial.

Si tomamos en consideración su propia Carta Constitutiva<sup>2</sup>, vemos que el primer propósito de las Naciones Unidas es el de "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 y 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 quebrantamiento de la paz".

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) surgieron, a iniciativa del primer Secretario General Trygve Lie, como instrumento de la Organización resultante de la imposibilidad de aplicar los previstos expresamente en el

\* Las opiniones vertidas en el presente artículo no necesariamente reflejan las del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

<sup>1</sup> El autor es miembro del Servicio Exterior de la Nación.

<sup>2</sup> Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Documento de las Naciones Unidas DPI/511

Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como consecuencia del desarrollo de la Guerra Fría<sup>3</sup>.

Este instrumento nuevo, que no estaba previsto en la Carta, permitió, sin embargo, que las Naciones Unidas comenzara a jugar el papel destacado previsto en la Carta para la resolución de los conflictos internacionales. Esto fue cierto, en particular, en aquellos conflictos donde no se oponían -directamente- las dos Superpotencias.

A partir de fines de la década de los ochenta, y más activamente desde 1990, las OMP, como consecuencia de la dinámica del sistema internacional, se fueron convirtiendo en el principal instrumento de las Naciones Unidas para asegurar la paz y seguridad internacionales. A fines del año 1995, se desarrollan -simultáneamente- 16 operaciones que emplean más de 65.000 efectivos militares, provistos -a la vez-, por más de 75 Estados Miembros.

Este artículo intentará describir sintéticamente la evolución de las OMP, sus características más destacables, los órganos de las Naciones Unidas que tienen responsabilidad sobre ellas, el reciente desarrollo de este instrumento, el tipo de conflictos que hoy enfrenta la comunidad internacional, en la medida de lo posible tratará de evaluar los parámetros requeridos para medir el éxito o el fracaso de las mismas, teniendo particularmente en cuenta la participación de las Naciones Unidas en los Balcanes desde 1992. Por último se reseñará la contribución de la República Argentina en las OMP.

## I. La Evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

La primera Fuerza de las Naciones Unidas a emplear personal militar se estableció en 1948 en Palestina y se

<sup>3</sup> En 1948 se establece la primera Fuerza de Observadores de las Naciones Unidas en Palestina, denominada "Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina" (ONUVT). Ver Brian Urquhart, "Ralph Bunch, An American Life", Norton & Company, New York, 1993.

denominó "Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT). Su función fue la de observar el cese del fuego entre árabes e israelíes. En 1956, la tercera Fuerza de las Naciones Unidas, también destinada a esta misma región, consistió en el primer uso de un contingente armado, o sea de unidades orgánicas de infantería armadas. En este caso, con el objeto de separar a los beligerantes. Se trata de la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I), que fuera creada después de la segunda guerra árabe-israelí.

Hasta hace poco, las OMP tenían solo por objeto los dos aspectos antes descritos: 1). la observación a través de personal desarmado, y 2). la separación de las fuerzas en conflicto a través de unidades militares orgánicas armadas.

Desde hace tres años, en la bibliografía que ha estado apareciendo sobre este tema, se define a estas operaciones como de "tipo clásico", o de "primera generación" o también "monofuncionales"<sup>4</sup>.

Una excepción a este tipo de operaciones fue quizás la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC)<sup>5</sup>, creada en 1960. Esta, de alguna manera, preanunció el nuevo tipo de OMP que comenzaron a surgir desde 1990 y que el Secretario General de las Naciones Unidas<sup>6</sup> y algunos autores definen como multifuncionales<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> A.B. Fetherson. "Towards a Theory of United Nations Peacekeeping". pp 16-19. St. Martin's Press, 1994.

<sup>5</sup> Carlos Azcoitia. "La guerra olvidada (Argentina en la guerra del Congo)", Marymar Ediciones, 1992.

<sup>6</sup> Informe del Secretario General "Suplemento al Programa de Paz". Documento de las Naciones Unidas. A/50/60-S/1995/1, del 3 de enero de 1995.

<sup>7</sup> Thomas G. Weiss. "The United Nations and Civil Wars". Pag 1 de la Introducción. Emerging Global Issues, Lynner Rienner Publishers, 1995. Ver también Steven R. Ratner. "The New UN Peacekeeping". St. Martin's Press, 1995.

## II. Características de las Operaciones de Mantenimiento de Paz

Antes de tratar las características propias de las OMP cabría tratar de definir las mismas. Para ello, y tomando en cuenta la evolución que se ha venido registrando, se utilizará la definición, conservadora si se quiere, pero más reciente que fuera oportunamente brindada por el Secretario General de las Naciones Unidas<sup>8</sup> en un informe solicitado por el Consejo de Seguridad. "El mantenimiento de la paz consiste en una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno (normalmente con personal militar y civil), con el consentimiento de las partes, para hacer cumplir acuerdos de limitación de los conflictos armados (cesación del fuego, separación de las fuerzas, etc.), o supervisar su cumplimiento y lograr la solución de esos conflictos (mediante acuerdos parciales o globales) y/o proteger la entrega de suministros de socorro humanitario".

El Secretario General de las Naciones Unidas<sup>9</sup>, además de las OMP, distingue otros dos conceptos, que algunas veces son sujetos de confusión por varios autores y también por los Estados. Estos son el "Establecimiento de la paz"<sup>10</sup> y la "Imposición de la paz".

El primero de ellos, el "Establecimiento de la paz" (Peacemaking) se define como "las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas".

El segundo de ellos se define como la "Imposición de la paz" (Peace-enforcement), y puede ser necesario cuando fracasan los medios pacíficos. Consiste en las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el

<sup>8</sup> Documento ONU, A/48/403-S/26450, Informe del Secretario General "Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas", 14 de marzo de 1994.

<sup>9</sup> Documento ONU, A/47/211-S/24111, Informe del Secretario General "Un programa de paz", del 17 de julio de 1992.

<sup>10</sup> Maurice Bertrand. "The confusion between Peacemaking and Peacekeeping", pp. 163-173. *New Dimensions of Peacekeeping*, compilado por Daniel Warner, Martinus Nijhoff Publishers, 1996.

uso de la fuerza armada<sup>11</sup>, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, en situaciones en las que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión”.

Las OMP se caracterizan, además, por los siguientes aspectos:

1) el Consejo de Seguridad, mediante la adopción de una resolución específica, establece las OMP, define su mandato y las legitima. En dicha resolución se establecen los parámetros generales del mandato o lo que se denomina el concepto de la operación.

2) el consentimiento de las partes a la operación y a los países que contribuyen con tropas. Las partes de un conflicto tienen la palabra final sobre el establecimiento de una OMP y sobre los Estados que contribuirán con tropas a la misma. Este requisito está relacionado con uno de los principios de la Carta, que hace a la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados<sup>12</sup>. No obstante ello, ha habido excepciones, como en el caso de UNIKOM, que fue impuesta a Irak luego de su derrota a manos de la coalición militar que liberó a Kuwait, tras la agresión iraquí.

3) imparcialidad en el desempeño de sus tareas por parte de las tropas que participan. Es otra característica importante, ya que si una de las partes percibe que algún contingente se comporta de modo imparcial, ello puede afectar a toda la operación, como consecuencia de la necesidad de contar con el consentimiento de las partes<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Pablo Tettamanti, “Uso de la fuerza en los conflictos internacionales, un análisis al final del bipolarismo”. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1995.

<sup>12</sup> Carta de las Naciones Unidas, Capítulo I “Propósitos y principios”, Artículo 1, inciso 7.

<sup>13</sup> Este aspecto de la relación entre imparcialidad y consentimiento de las partes está ampliamente desarrollado en el capítulo II del manual de campo del Ejército Británico denominado “Wider Peacekeeping”. Publicado por HMSO, 1995.

4) comando y control, a cargo del Secretario General, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. Este es un aspecto muy importante, ya que distingue estas operaciones de aquellas previstas en el Capítulo VII de la Carta. A su vez, desde un punto de vista práctico, se trata de un principio operativo indispensable para la conducción y manejo de las operaciones en el terreno<sup>14</sup>.

5) no uso de la fuerza, salvo en caso de autodefensa. Las fuerzas que componen la OMP no están autorizadas a utilizar la fuerza, salvo en el caso de extremo donde peligren sus vidas. En los últimos años, la interpretación de esta regla fue ampliada, al incluir en ella, como excepciones: la protección de todo el personal de la ONU, así como sus instalaciones y finalmente la ejecución de su mandato<sup>15</sup>.

6) el financiamiento obligatorio por los miembros de la ONU. Todos los Estados miembros están obligados a contribuir a través de una escala especial que tiene en cuenta, entre otros aspectos, el ingreso -per capita- relativo de los Estados y la pertenencia a la categoría de miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>16</sup>.

### **III. Los órganos de las Naciones Unidas que intervienen en la creación y gestión de las OMP**

En la creación y gestión de las OMP participan tres órganos principales de las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y la Secretaría.

Asimismo, juegan un papel importante los países que -voluntariamente- contribuyen con tropas a estas operaciones.

<sup>14</sup> En el caso de ONUSOM II, se produjeron serios incidentes, que resultaron en bajas de cascos azules, debido a que ciertos contingentes nacionales desobedecieron la cadena de mando y control de las Naciones Unidas, al recibir órdenes de sus mandos nacionales.

<sup>15</sup> El uso de la fuerza para hacer cumplir el mandato otorgado a una OMP es rara vez implementado, como lo demuestra los desarrollos en la ex Yugoslavia.

<sup>16</sup> Emilio J. Cárdenas, "Financing the United Nation's Activities: a matter of commitment". University of Illinois Law Review, Volume 1995, Number 1, pp 147.

El Consejo de Seguridad, como ya hemos adelantado, es el Órgano que crea legalmente las OMP y define el mandato de las mismas. También tiene a su cargo la gestión política de estas operaciones.

Las OMP son creadas a través de una resolución expresa e individual del Consejo de Seguridad<sup>17</sup>. Por ello, para renovar, modificar o dar por finalizada una operación, se requiere, también, una resolución.

La resolución que establece una nueva OMP, define también su mandato, de acuerdo a la recomendación técnica previa del Secretario General y con el consenso político que surja de los miembros del Consejo.

Durante el tiempo que dura una OMP el Consejo, periódicamente, renueva la duración de las mismas a través de una resolución<sup>18</sup>. Durante esta ocasión, no sólo se examina la OMP sino también la evolución del proceso político de las partes de ese determinado conflicto. En la actualidad, el Consejo revisa los mandatos de 16 operaciones, razón por la cual este proceso ocupa una parte importante de la actividad de este Órgano.

La Asamblea General es el órgano universal de las Naciones Unidas. Su responsabilidad principal respecto de las OMP es la aprobación del presupuesto y el método de financiación de las mismas.

Este proceso se inicia sólo una vez que el Consejo aprobó la resolución constitutiva y que la Secretaría elova un informe sobre la estimación de gastos a la Asamblea.

<sup>17</sup> Las resoluciones del Consejo de Seguridad son decisiones de dicho órgano que se adoptan de acuerdo a un procedimiento de votación que se encuentra definido en el Artículo 27 de la Carta. El Consejo de Seguridad adopta también otras decisiones que se denominan Declaraciones Presidenciales. Estas Declaraciones son una práctica relativamente nueva del Consejo y se adoptan por consenso.

<sup>18</sup> La práctica normal para renovar el mandato de una OMP es de seis meses, sin embargo, en los últimos años se tiende a acortar los periodos de revisión de ciertas OMP como un manera de presionar a las partes a que avancen en sus negociaciones. Cada revisión de un mandato de una OMP es precedida de un informe del Secretario General al Consejo de Seguridad. Dicho informe circula entre todos los miembros de la Organización.

El tema es primero analizado en el órgano subsidiario respectivo: la Quinta Comisión, que aprueba un proyecto de resolución, que luego eleva a la Asamblea General. Estas resoluciones son normalmente aprobadas por unanimidad.

En los últimos años, el tema del financiamiento de las OMP<sup>19</sup>, se ha convertido en un aspecto crítico de estas operaciones. El presupuesto de las mismas ha aumentado exponencialmente, triplicando al presupuesto ordinario de la Organización. En la actualidad se estima que el presupuesto asciende a casi 4.000 millones de dólares. En rigor, hoy se gastan en la ex Yugoslavia unos 4,7 millones de dólares por día. Esto supera al presupuesto "regular" diario y provoca el "crowding-out" de recursos respecto de las OMP.

Los miembros permanentes del Consejo contribuyen más que proporcionalmente a su financiamiento. Los Estados Unidos, que contribuye, aproximadamente, un 32% del presupuesto total, está buscando reducir su cuota a un 25%. Mientras esto se negocia, no efectúa sus pagos en su totalidad. Ello, junto con las deudas de otros grandes contribuyentes, como la Federación Rusa, ha llevado a la Organización a una crisis financiera de envergadura que afecta las OMP.

La Asamblea General cuenta, asimismo, con un órgano subsidiario: el Comité Especial para las Operaciones de Mantenimiento de Paz. Dicho Comité, de membresía limitada, examina -todos los años- aspectos teóricos y prácticos que hacen a un mejor entendimiento y gestión de las OMP<sup>20</sup>.

Recientemente, la Asamblea General redactó y aprobó<sup>21</sup> una "Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado". Esta convención

<sup>19</sup> Emilio Cárdenas, Carlos Sersale di Cerizano y Oscar Avalle: "Financing the United Nations Operations". *Futures, the Journal of Forecasting, Planning and Policy*. Vol 27 N2, pp 149-159, 1995, Elsevier Science Ltd.

<sup>20</sup> La Argentina, a través de una de las vicepresidencias, hace parte de la mesa del Comité Especial, también denominado "Comité de los 34".

<sup>21</sup> La convención fue negociada en un Comité Especial de la Asamblea General creado al efecto. La mesa de dicho Comité fue integrada por Canadá (Presidencia), Argentina, Ucrania e Irán (Vicepresidencias) y Camerún (Relator). La Argentina presidió, asimismo, el grupo de redacción. La Convención fue aprobada por unanimidad, mediante la resolución 49/59 de la Asamblea General.

fue iniciativa de los países contribuyentes de tropas, ante la tendencia creciente de bajas fatales<sup>22</sup> que -lamentablemente- registra en las OMP.

La Secretaría es quien tiene a su cargo la responsabilidad de organizar e implementar las OMP. Para ello cuenta, en su sede central en Nueva York, con un Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, compuesto por personal civil y militar<sup>23</sup>.

Este Departamento conduce y planifica las OMP y asesora al Secretario General, quien a su vez asesora al Consejo de Seguridad. Del mismo modo, tiene la responsabilidad de establecer el lazo de conexión con los países contribuyentes de tropas.

Asimismo, en el terreno, y para cada operación, la Secretaría establece una organización civil y militar, a cargo de un representante especial del Secretario General<sup>24</sup>, de un Comandante Militar o de ambos, según sea el caso. La dimensión de estas operaciones varía de acuerdo a la operación en cuestión.

En los últimos años, paralelamente al crecimiento de estas operaciones, la Secretaría ha debido adaptar sus estructuras para lograr una gestión eficiente de este instrumento. En la actualidad este proceso sigue en franca evolución y perfeccionamiento.

Es interesante destacar que, en el caso de la ex Yugoslavia, la Secretaría de las Naciones Unidas es quien coordina con la Organización del Atlántico Norte la conducta de las Operaciones Militares de tipo ofensivo que se han desarrollado

<sup>22</sup> Entre 1991 y 1995 fallecieron 456 cascos azules, mas que en los 46 años anteriores.

<sup>23</sup> El personal militar que trabaja en la Secretaría de las Naciones Unidas es prestado temporalmente por los Estados Miembros. La Argentina contribuye en la actualidad con varios oficiales y suboficiales de sus fuerzas armadas.

<sup>24</sup> Cameron Hume, "The Secretary General's Special Representatives". *Sais Review, a Journal of International Affairs*, Summer-Fall 1995. Volume XV, Number Two. pp 75-90.

recientemente. En otros casos, también ha coordinado con las Organizaciones regionales<sup>25</sup>.

Los países contribuyentes de tropas, no son un órgano de la ONU propiamente dicho, pero juegan, por razones obvias, un papel importante en la conducta de las OMP.

Los Estados que contribuyen con tropas a las OMP coordinan con la Secretaría de las Naciones Unidas, a través de sus Misiones Permanentes en Nueva York.

Por iniciativa de la Argentina y Nueva Zelandia, desde 1991 se creó en el Consejo de Seguridad, un mecanismo estable de consulta y coordinación<sup>26</sup> entre los miembros de dicho órgano, los miembros de la ONU que contribuyen con tropas y la Secretaría. Estas reuniones se llevan a cabo cada vez que se renueva el mandato de una operación o se examina algún aspecto sustancial de las mismas.

Cada vez más se registra una tendencia, natural -por cierto-, donde los países contribuyentes de tropas buscan jugar un papel más activo en el proceso de toma de decisión.

#### **IV. Los conflictos del período posterior a la Guerra Fría**

El período que estamos examinando, de 1988 hasta la fecha, ha sido testigo de numerosos conflictos, algunos de los cuales se originaron en la etapa anterior.

<sup>25</sup> Además de su cooperación con la OTAN, la Secretaría de la ONU ha cooperado y coopera con otras Organizaciones Regionales, entre ellas, la Organización de Estados Americanos (ONUCA, ONUSAL, HAITI), la Comunidad Económica de Países de África Occidental (ONOMIL) y la Comunidad de Estados Independientes (UNOMIG y UNMOT). La Carta de las Naciones Unidas prevé específicamente el accionar coordinado de las Organizaciones Regionales en su Capítulo VII.

<sup>26</sup> Este mecanismo propuesto por la Argentina y Nueva Zelandia por Carta S/1994/1068, se inspira por analogía en el Artículo 44 de la Carta de la ONU. El mismo fue adoptado por el Consejo de Seguridad, luego de largas y difíciles discusiones con algunos de los miembros permanentes (Francia y Reino Unido), mediante una Declaración de su Presidente (S/PRST/1994/62).

Trataremos de identificar los conflictos relativos a este período elegido y algunas de las principales variables que han influido en los mismos, así como en las OMP de las Naciones Unidas, para luego volcarlas en una tabla. La tabla, sin embargo, no cuantificará la influencia relativa de dichas variables.

1. *Variables de los conflictos:*

— integridad territorial. La variable territorial ha sido y es uno de los aspectos de mayor dificultad de resolución en cualquier conflicto<sup>27</sup>.

— religión. Los aspectos religiosos rara vez son la causante principal en un conflicto. Sin embargo, en ciertos casos juegan un papel considerable, como en la ex Yugoslavia o en algunos Estados que, hasta no hace mucho, hacían parte de la Unión Soviética.

— origen étnico. Frecuentemente se confunde la variable étnica con la religiosa. En Africa, sin embargo, este aspecto juega un papel importante.

— proceso de secesión. Los procesos de secesión registrados en Europa Oriental, con la caída del muro de Berlín, han originado conflictos graves. Esta variable está por cierto relacionada con aquellas relativas al territorio.

— conflictos internos o internacionales. La Carta de las Naciones Unidas se refiere a los conflictos internacionales, no obstante ello, la dinámica actual del sistema internacional hace que la mayor parte de los conflictos actuales que están bajo examen del Consejo de Seguridad sea de orden interno.

2. *Variables relativas a la intervención de las Naciones Unidas:*

— tipo de intervención (misión de observación u operación de paz). Ya hemos distinguido estas dos categorías.

— clásica o de segunda generación -multifuncional-. Clasificamos como operaciones clásicas a aquellas que se limitan a funciones de observación de un cese del fuego o a

<sup>27</sup> Bertrand Badie. "La fin des territoires, essai sur le desordre international et sur l'utilité sociale du respect". Fayard, 1995.

separación de las fuerzas. En cambio, las operaciones multifuncionales son aquellas que incluyen otros aspectos, como la ayuda humanitaria, la observación de los derechos humanos, la conducta y observación de procesos electorales, la rehabilitación de las instituciones, la remoción de minas, el acantonamiento y desmovilización de tropas, el desarme, etc.

— Capítulo VII de la Carta. Veremos como en algunos casos (los menos) ciertas operaciones son establecidas de acuerdo al Capítulo VII de la Carta, o sea que son obligatorias para las partes. La obligatoriedad puede ser sobre la operación en sí misma, o sobre algunos aspectos particulares del mandato.

— en cooperación con operaciones de organismos regionales. Esta práctica se viene incrementando. No obstante ello, en la mayor parte de los casos, hay interés en que las Naciones Unidas se haga cargo de la totalidad de la operación<sup>28</sup>.

— uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas. En algunos casos, las Naciones Unidas se ha visto obligada a hacer uso de la fuerza armada. En general este es el caso del ejercicio de su derecho a la autodefensa.

— cese o retiro del consentimiento por parte de alguna de las partes. Algunas de las operaciones establecidas recientemente, han sido testigos del quite o retiro del consentimiento por alguna de las partes. En algunas ocasiones, ello ha llevado al retiro de la operación.

<sup>28</sup> En el caso de la Organización de Estados Americanos, su Carta constitutiva no tiene previsto llevar a cabo tareas de mantenimiento de la paz, a través de contingentes militares armados. no obstante ello, la región tiene una larga tradición de envío de observadores militares a distintos conflictos. El caso más reciente es el del conflicto entre Perú y Ecuador (1995), donde participan observadores militares Argentinos, Brasileños, Chilenos y de los estados Unidos en la Misión de Observadores Militares Perú-Ecuador (MOMREP)

## V. La medida del éxito o fracaso en las OMP. Un ejemplo extremo: la ex-Yugoslavia

En los medios políticos, diplomáticos, académicos y periodísticos, se está llevando a cabo en la actualidad un intenso debate sobre las Naciones Unidas y muy en particular, sobre las OMP de carácter multifuncional. Uno de los elementos de dicho debate gira alrededor del concepto que se relaciona con la medida del éxito o fracaso de estas operaciones.

Establecer la medida del éxito o fracaso de una OMP de carácter multifuncional es una tarea compleja y en muchos aspectos necesariamente subjetiva. Sin embargo, una primera medida podría intentarse a través de la evaluación relativa al cumplimiento o no de los objetivos fijados por el Consejo de Seguridad.

Es importante recordar que las OMP no son una solución en sí mismas, para ningún conflicto, ya que son un instrumento de la comunidad internacional que permite a las partes<sup>29</sup> y a los eventuales mediadores<sup>30</sup>, avanzar en la búsqueda de una solución duradera para un conflicto determinado.

En todo conflicto pueden -en principio- identificarse tres grandes parámetros que pueden ser utilizados para evaluar el éxito o fracaso de una OMP. Estos son los siguientes:

1). La evolución del proceso político. Normalmente, cuando se establece una OMP, ésta se inscribe en un proceso político acordado por las partes de un conflicto. En general, estos procesos políticos establecen en sus acuerdos objetivos múltiples e incluso cronogramas<sup>31</sup> para su cumplimiento.

<sup>29</sup> Este aspecto, la responsabilidad de las partes en buscar la solución de un conflicto, es particularmente importante. Muchas veces las partes tienen la tendencia de creer que son las Naciones Unidas que tienen dicha responsabilidad. El Consejo de Seguridad, últimamente suele recordar, en sus decisiones relativas a conflictos donde está involucrada las Naciones Unidas, que son las partes las que -en última instancia- deben encontrar una solución a sus conflictos, y que las Naciones Unidas solo están allí para ayudarlos, pero en ningún caso para substituirlos.

<sup>30</sup> "Handbook on the Peaceful Settlements of Disputes between States". Capítulo II. Documento de la Oficina Legal de las Naciones Unidas OLA/COD2394, Naciones Unidas, 1992.

<sup>31</sup> Estos cronogramas de objetivos pueden o no constituir un camino

2). La confrontación armada. En la mayoría de los casos, una OMP se establece en el marco de un acuerdo previo de cese del fuego. En realidad, como hemos visto en la sección II, el cese del fuego es una condición indispensable para la existencia de una OMP. No obstante ello, el concepto del cese del fuego no es -casi nunca- unívoco o absoluto y en muchos casos se registran quiebres o violaciones de los mismos, sin que por ello peligre las OMP o el proceso político<sup>32</sup>. Pero cabe apuntar también, que en cierto tipo de operaciones<sup>33</sup> -las menos- se ha borrado, de alguna manera, la distinción entre el mantenimiento de la paz y el uso de la fuerza.

3). La situación humanitaria de la población civil. En la enorme mayoría de las confrontaciones armadas, es la población civil quien sufre en mayor medida. El deterioro de la situación humanitaria puede registrar varias formas: la violación a los derechos humanos de las personas, los flujos de refugiados o desplazados<sup>34</sup>, el deterioro marcado de las condiciones básicas de vida y, finalmente, la violencia armada directa sobre la población civil. En las OMP multifuncionales, el mejoramiento de la situación humanitaria de la población civil es un componente importante de sus mandatos.

Tomando en cuenta los tres parámetros que acabamos de definir, se intentará ahora analizar la participación de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia. Al respecto, conviene recordar que la OMP de las Naciones Unidas en los Balcanes, está subdividida en tres operaciones distintas: la operación en Croacia (UNCRO), la operación en Bosnia y Herzegovina (UNPROFOR) y la operación en Macedonia (UNPREDEP).

---

crítico. En general ciertos objetivos como la realización de elecciones solo pueden llevarse a cabo si se han alcanzado otras metas, como por ejemplo, el desarme de las facciones, el empadronamiento del electorado, etc.

<sup>32</sup> Ejemplo de quiebres al cese del fuego ocurrieron, entre otras, en el caso de Camboya. Sin embargo, el proceso de paz pudo continuar y los objetivos del Consejo de Seguridad Se cumplieron.

<sup>33</sup> Esto ha sido el caso particular de Somalia y, en la actualidad en la ex Yugoslavia.

<sup>34</sup> Una persona -en términos generales- se considera refugiada cuando ha abandonado su país como consecuencia de un conflicto y se considera desplazada cuando abandona su ciudad o lugar de asentamiento, pero dentro del mismo país.

— UNCRO/UNFROFOR, fue creada en 1992 para asegurar el cese del fuego entre las dos partes, en las “zonas de protección” creadas al efecto. El cese del fuego se mantuvo -salvo algunos incidentes, y algunos de consideración- hasta marzo del mes de junio de 1995, cuando el Gobierno de Croacia decidió reconquistar por la fuerza alguno de los territorios que estaban entonces en manos de los Serbio-croatas. Esta ofensiva provocó cientos de miles de refugiados.

En este caso el éxito y fracaso de la operación podría medirse del siguiente modo:

1). El proceso de paz avanzó lentamente y sobre cuestiones marginales, las partes nunca abordaron la cuestión de fondo. Ello llevó, a partir de 1995, a una reanudación del conflicto que permitió al Gobierno de Croacia, recuperar rápidamente la casi totalidad del territorio a manos de los serbo-croatas.

2). El cese del fuego perduró casi cuatro años. La guerra se reinició en 1995, con violencia pero por un período breve. El período del cese del fuego -puede interpretarse- permitió a una de las partes prepararse para la reanudación de las hostilidades.

3). La población croata y serbio-croata disfrutó de condiciones humanitarias razonablemente buenas durante casi cuatro años. La reanudación de las hostilidades provocó una ola de refugiados, sin precedente en el conflicto. La presencia de las Naciones Unidas colaboró y colabora en aliviar las condiciones de dicha población refugiada o desplazada.

— UNPROFOR se creó en Bosnia y Herzegovina cuando estalló la lucha entre el gobierno de mayoría musulmana y los bosnio-serbios, para proteger los enclaves de minorías y asegurar la canalización de la ayuda humanitaria.

Desde entonces, los ceses del fuego han sido inestables y todas las partes han efectuado ofensivas militares contra las otras. Las “áreas seguras” que fueran creadas por las Naciones Unidas, no fueron respetadas de manera consistente. Una organización regional de tipo militar, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) fue llamada a intervenir de un modo progresivo.

a) El proceso de paz avanzó lentamente hasta que se debió abordar la siempre delicada, aunque inevitable cuestión de la repartición territorial. A partir de 1994, quedó claro que todas las partes priorizaban la opción militar. Las recientes acciones aéreas y de bombardeo de la OTAN inclinaron, en cierto modo, la balanza del poder militar hacia las fuerzas de la federación Bosnio-croata y eso parece, paradójicamente, haber impulsado el proceso de paz.

b). El cese del fuego se logró intermitentemente y en la medida de las conveniencias militares de las partes. La presión de los mediadores, en ciertos momentos, logró estabilizar el cese del fuego. En 1995, todas las partes quebraron el cese del fuego con el objetivo de asegurarse ganancias territoriales, en momentos que parecía acercarse rápidamente la hora de una solución política global. Recientemente, el uso de la fuerza por UNPROFOR y la OTAN ha logrado reestablecer el cese del fuego en el área de Sarajevo.

c) La situación humanitaria de la población en Bosnia y Herzegovina ha sido mala en general, aunque en distinto grado según los momentos. La presencia de Naciones Unidas ha permitido cierto alivio, no siempre constante, de la situación en algunos de las áreas seguras. Las ofensivas militares de las partes, han generado catástrofes humanitarias de gran envergadura, incluyendo en las llamadas zonas seguras.

— UNPREDEP, en Macedonia, fue creada a fines de 1992 para prevenir la extensión del conflicto a dicho Estado. Hasta el momento el objetivo de la operación parece haberse cumplido en su totalidad, ya que Macedonia no llegó a involucrase en el conflicto. o obstante ello, dicho país, que mantiene una diferencia con Grecia, ha visto su situación económica y social comprometida por un bloqueo económico. Ambos países, últimamente, parecen estar en camino de superar las principales diferencias.

Para completar este análisis, cabría quizás preguntarse: ¿Qué hubiese pasado, desde el punto de vista de los tres parámetros que hemos definido, si en 1991 la comunidad

internacional no hubiese decidido intervenir en los Balcanes o si, por el contrario, hubiese intervenido más activamente, incluyendo el recurso a la opción armada?

## VI. La participación Argentina en las OMP<sup>35</sup>

La República Argentina participa en las OMP de la ONU desde 1958 cuando integró el Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano (GONUL)<sup>36</sup>, con cuatro observadores militares.

Desde entonces nuestro país participó en 20 OMP: Líbano (GONUL), Congo (ONUC), Palestina (ONUVT), Irán-Irak (UNIMOG), Angola (UNAVEMI), Nicaragua (ONUCA), Irak-Kuwait (UNIKOM), Angola (UNAVEM II), El Salvador (ONUSAL), Sahara Occidental (MINURSO), Camboya (UNAMIC), Croacia (UNPROFOR), Camboya (APRONUC), Mozambique (ONUMOZ), Chipre (UNFICYP), Haití (UNMIH), Rwanda (UNAMIR), Angola (UNAVEM III), Croacia (UNCRO) Y Bosnia y Herzegovina (UNPROFOR/UNPF)<sup>37</sup>.

<sup>35</sup> Emilio Cárdenas, "La Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU", *Communitas, Revista Argentina de las Relaciones Internacionales*, Año 1, No., febrero de 1993. Ver también Vicente Espeche Gil, 1994: "Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en un nuevo escenario Internacional", *Revista del Suboficial*, no. 611, marzo-abril 1994; Ricardo Lagorio, "Las Naciones Unidas y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en un nuevo escenario internacional", *Revista del ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República Argentina*, Año I, No. 1, 1992; y Estanislao A. Zawels, "La República Argentina y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas". *Contribuciones Argentinas a las Naciones Unidas*, preparado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales y compilado por Carlos Ortiz de Rosas, Actualidad producciones, publicación prevista para octubre 1995.

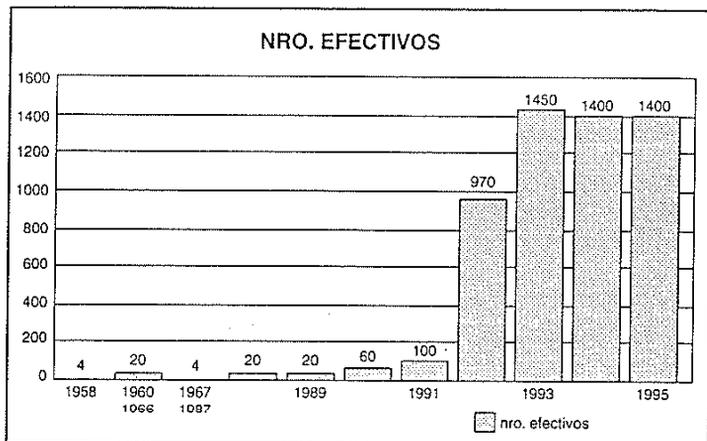
<sup>36</sup> Mona Ghali, "United Nations Observation Group in Lebanon: 1958". pp. 163-180. *The Evolution of UN Peacekeeping*, compilado por William Durch, St. Martin Press, 1993.

<sup>37</sup> A partir de marzo de 1995 la operación UNPROFOR fue dividida en tres operaciones distintas que cubren Croacia, Bosnia y Herzegovina y Macedonia. No obstante ello, las operaciones están coordinadas a través de un comando y sistema logístico común denominado UNPF.

En la actualidad, contingentes de las Fuerzas Armadas y de Seguridad argentinas participan en nueve OMP distintas, con alrededor de 1400 efectivos<sup>38</sup>. Asimismo, elementos de la Gendarmería Nacional integran una Misión de Paz de la Asamblea General en Guatemala (MINUGUA)<sup>39</sup>.

La participación argentina en las OMP comenzó a evolucionar a partir de 1988, cuando se integró, con observadores militares, a las OMP desplegadas en Angola e Iran-Irak.

El siguiente gráfico ilustra la participación promedio, en número de efectivos por año, de la Argentina en las OMP<sup>40</sup>:



<sup>38</sup> Esta cifra corresponde al promedio de los dos últimos años y está sujeta a cambio en la actualidad dado que se está retirando el Batallón de infantería del Ejército de Croacia y simultáneamente se está desplegando en Angola una unidad naval compuesta por tres lanchas patrulleras de la Armada y posiblemente una unidad del Ejército compuesta por dos compañías de infantería mecanizadas.

<sup>39</sup> Esta Misión tiene por objeto velar por el cumplimiento de los acuerdos entre el Gobierno y la guerrilla, en lo referido a los derechos humanos. El Enviado Especial del Secretario General para Guatemala es un Argentino, el Dr. Leonardo Franco. Esta Misión no es una OMP propiamente dicha, aunque participen en ella elementos policiales multinacionales.

<sup>40</sup> El año 1995 refleja el monto promedio hasta el mes de septiembre. Posiblemente dicho monto variará en los últimos tres meses del año debido al retiro del batallón del Ejército de Croacia

El cambio cualitativo, sin embargo, se produjo a partir de 1991, cuando se contribuyó con la primera unidad orgánica de nuestra Fuerzas Armadas a una OMP<sup>41</sup>. Esto ocurrió en Centroamérica (ONUCA) cuando se envió una unidad de cuatro lanchas patrulleras rápidas de la Armada Argentina<sup>42</sup>.

Posteriormente, se sumaron otras unidades orgánicas de nuestras Fuerzas Armadas: un batallón de infantería del Ejército a Croacia (desde 1992 hasta 1995); una unidad de ingenieros del Ejército a la frontera entre Irak y Kuwait (desde 1993); un Hospital de campaña de la Fuerza Aérea a Mozambique (desde 1993 hasta 1994), un Batallón de Infantería combinado del Ejército y la Armada (infantería de Marina) en Chipre (desde 1993); una unidad de dos helicópteros de la Fuerza Aérea a Chipre (desde 1994), una aeronave de la Fuerza Aérea en Haití.

En la actualidad se está en vías de desplegar una unidad naval de la Armada en Angola y se estudia el envío de dos compañías de infantería mecanizadas a ese mismo país.

La Argentina asimismo, participa activamente en la sede de las Naciones Unidas en todo lo relativo a las OMP de la ONU. Tanto en los órganos principales correspondientes -el Consejo de Seguridad y la Asamblea General- como a través de personal militar en préstamo a la Secretaría.

Este incremento de participación ha requerido crear una estructura más acorde para el manejo de las OMP en los distintos organismos del Estado con responsabilidad en el tema. En este proceso colaboran los Ministerios de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, de Defensa y de Economía.

Recientemente se ha creado en la Argentina un "Centro de Entrenamiento" especializado para el personal militar

<sup>41</sup> La participación a través de unidades orgánicas requiere, además de un grado mayor de compromiso, una organización más elaborada, tanto en lo que hace al plano logístico, como también en los aspectos políticos y de financiación.

<sup>42</sup> Juan Carlos Neves. "The Argentine Navy and United Nations Peace Keeping Operations in the Gulf of Fonseca". *Naval War college Review*, Volume XLVII, no. 1, sequence 245, winter 1994.

que participa en las OMP. Este Centro -el primero en la región- está abierto a otros países amigos, en particular a los latinoamericanos.

## VII. Reflexiones finales

Hemos visto cómo las OMP se han convertido en un instrumento relevante del nuevo sistema internacional que está emergiendo desde el final de la "Guerra Fría". También hemos analizado, brevemente, cuáles son sus principales características y cómo se insertan en el tipo de conflictos que han surgido en esta era.

El optimismo u euforia inicial existente en la utilización de las OMP, ha dado lugar, en la actualidad y en muchos ámbitos -en particular en los medios de difusión masiva de los Estados Unidos- a una crítica, quizás desbalanceada, a la utilización de los cascos azules.

Seguramente, se trata de una crisis de expectativas, alimentada -en esta transición- por un desconocimiento de los verdaderos alcances de estas operaciones.

Los Estados también han comenzado a efectuar una autocrítica, en particular aquellos que integran el Consejo de Seguridad. A partir de 1993, quedó claro, a través de las experiencias de Somalia y de la ex Yugoslavia, que la utilización de este instrumento está sujeta a límites:

1) no todos los conflictos reúnen las condiciones necesarias para desplegar provechosamente una OMP, en particular aquellos donde las partes no estaban dispuestas a respetar un cese del fuego y aquellas donde alguna parte cesaba en brindar el consentimiento para la presencia de la ONU.

2) no en todos los casos los miembros del Consejo de Seguridad, en particular los permanentes, están dispuestos a brindar el respaldo necesario para una OMP u otro tipo de intervención armada<sup>43</sup>. Quizás el caso más patético de

<sup>43</sup> Stephen Jhon Stedman. "The new interventionists", Foreign Affairs. Vol 72, No. 1, 1993.

todos haya sido, en 1994, el conflicto en Rwanda<sup>44</sup> donde se cometió un verdadero genocidio cuyas cifras se estiman en casi un millón de muertos, mientras la comunidad internacional se mostró incapaz de reaccionar con los recursos y la celeridad que la urgencia y gravedad de la instancia requería.

3) el gran número de operaciones establecidas han puesto a la ONU en una situación financiera muy delicada. Dicha situación se ha visto agravada por el deseo del mayor contribuyente, los Estados Unidos, de modificar la escala de contribuciones.

4) la estructura de la Secretaría de las Naciones Unidas ha debido adaptarse rápidamente, para procurar un manejo más eficiente de las OMP. Dicho proceso de adaptación no ha estado exento de graves problemas de gestión.

La comunidad internacional se encuentra abocada a un proceso de reflexión sobre el futuro de la seguridad colectiva. Si el balance de dicha reflexión es positivo, las OMP se vigorizarán como uno de los instrumentos que podrá funcionar en el sistema de seguridad colectiva que va a ir, poco a poco, surgiendo en esta nueva era.

<sup>44</sup> Les Temps Modernes, "Les politiques de la Haïne, Rwanda, Burundi, 1994-1995". No. 583, Juillet-Aout, 1995.