

SENTIDO Y ALCANCES¹ DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

1

Las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) son acciones no contempladas expresamente en la Carta de las Naciones Unidas, que se han ido desarrollando en la práctica como una efectiva figura para la consecución del objetivo fundamental de la ONU, de acuerdo con los contextos políticos y los conflictos que se han presentado en el mundo, al punto que se han discutido varias formas de clasificarlas. Sin embargo, independientemente de las denominaciones que se den a las OMP o a los criterios utilizados para su clasificación, es evidente que sus alcances han venido creciendo con el paso de los años y de las circunstancias históricas, hasta llegar a tener hoy en día unos alcances amplísimos que convierten a la figura en una polivalente herramienta para el arreglo pacífico de controversias. De ahí que sea necesario analizar el alcance de las OMP, no solo según su evolución histórica, sino también las exigencias de la nueva época.

.....
1 Resultados de la investigación "Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas. Sentido y alcance de su aplicación en Colombia", aprobada y financiada por la Universidad Católica de Colombia en 2014.

1. Introducción

Si bien las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) son un instrumento de la Organización de las Naciones Unidas, estas no tienen consagración expresa en la Carta ni una manifestación única; por el contrario, gozan de diversas facetas que las hacen aplicables y, sobre todo, adaptables a todo tipo de conflictos. Sin embargo, esta ductilidad no siempre se manifestó como principal característica de las OMP, lo cual es resultado de múltiples procesos históricos que se decantaron y que actualmente podemos considerar como una operación de este tipo.

Tal desarrollo histórico de las OMP y la amplia gama de funciones que hoy pueden realizar es el objeto de este documento.

En cuanto al paso del tiempo como criterio de división de las OMP, tenemos que las diferentes operaciones desplegadas hasta el momento puedan diferenciarse en aspectos fundamentales, razón por la cual el secretario de las Naciones Unidas, Boutros-Ghali, habla de dos generaciones de operaciones para el mantenimiento de la paz, a saber: una generación de operaciones desplegadas durante la Guerra Fría y una generación de operaciones posteriores (Boutros-Ghali, 1993a).

Así, las OMP son una figura única y unitaria con un amplio desarrollo a lo largo de los años, con una especial amplificación desde la terminación de la Guerra Fría. Por esta razón, algunos doctrinantes han establecido una categorización abstracta de las mismas, divididas en “primera generación” y “segunda generación”, conforme surgieron durante o después de la Guerra Fría. Igualmente, algunos doctrinantes agregan dos o hasta tres generaciones más a la clasificación que, sin embargo, consideramos que no son OMP en estricto sentido, sino que se desprenden del Capítulo VII de la Carta, como lo afirman Consigli y Valladares (1998), al decir:

[...] Son sobre todo las dificultades encontradas para la puesta en práctica de la ejecución de estas operaciones de segunda generación, las que han hecho nacer otro tipo de operaciones que, aunque han mantenido el nombre de operaciones de paz, son, a nuestro criterio, de una naturaleza jurídica distinta. Estas fuerzas no se diferencian de las de primera y segunda generación por el objeto y fines que persiguen —antes bien, hasta ahora han nacido como una de ellas y con fines similares— sino por la posibilidad de utilizar la coacción armada para hacer respetar su mandato o efectivizar los fines que persiguen. Por este hecho opinamos que estas operaciones son esencialmente diferentes de las denominadas de primera y segunda generación. A nuestro

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

entender estarían reguladas directamente por el capítulo VII de la Carta. Hablar de ellas como una tercera generación tiene sentido desde un punto de vista de desarrollo histórico, pero no significa una continuidad con las tradicionales operaciones de paz en cuanto a su naturaleza jurídica [...]. Finalmente, quizá estemos asistiendo al nacimiento de una cuarta generación de operaciones de paz. Se trata en este caso de las destinadas a prevenir quebrantamientos de la paz.

En virtud de lo anterior, a nuestro parecer, la clasificación de OMP en primera, segunda, tercera y cuarta generación es errónea, ya que este tipo de operaciones se desprenden del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas y cualquier otra forma de intervención puede entenderse como operación de algún tipo, pero no de mantenimiento de la paz.

La diferencia entre las llamadas OMP de primera y de segunda generación radica en su alcance, así como en el tipo de conflictos en los que son aplicadas. Estos temas los desarrollaremos en seguida, toda vez que ha sido el contexto internacional el que ha determinado en cada momento los alcances de las OMP y, desde una perspectiva esencialmente histórica, estudiaremos los dos principales momentos de dicho contexto, con el fin de entender los límites que, durante la Guerra Fría en un primer momento, tuvieron las OMP y la amplitud de actuación que tiene hoy, tras la distensión bipolar.

Independientemente de las denominaciones de las OMP o de los criterios utilizados para su clasificación, es evidente que sus alcances han venido creciendo con el paso de los años y de las circunstancias históricas, hasta llegar a tener hoy en día unos alcances amplísimos que convierten a la figura en una polivalente herramienta para el arreglo pacífico de controversias. De ahí que sea necesario analizar el alcance de las OMP, no solo según su evolución histórica, sino también las exigencias de la nueva época.

2. Resultados

2.1. Las operaciones de mantenimiento de paz realizadas durante la Guerra Fría

Durante la guerra contra el nazi-fascismo, la democracia capitalista y el socialismo de tipo marxista-leninista de las grandes potencias, debieron constituir una gran alianza y olvidar, al menos temporalmente, sus diferencias frente al enemigo. Quizás con la creencia de que luego de la derrota de Hitler su alianza podría

perdurar y “[...] para evitar que la catástrofe producida por la segunda gran guerra volviera a repetirse, los Aliados impulsaron la creación de la Organización de las Naciones Unidas, con su respectivo directorio de cinco potencias dirigentes”². Al término de la Segunda Guerra Mundial nació la Organización de Naciones Unidas, con el propósito primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, así como evitar la proliferación de nuevos conflictos como el que se acababa de superar. El Consejo de Seguridad fue el órgano en cuya cabeza quedaría el mayor peso de esta responsabilidad.

Al interior del Consejo se establecieron cinco miembros permanentes, con la idea de que las decisiones se tomaran por consenso. Sin embargo, con el correr de los acontecimientos, el veto se convirtió en el principal enemigo de las decisiones del Consejo y trajo como consecuencia la inoperatividad del mismo. Aunque es importante reconocer que la unidad y cohesión de dicho directorio ya estaba resquebrajada en el momento mismo en que formalmente se estableció, pues apenas vencidos Alemania, Japón e Italia estalló el inevitable antagonismo entre el sistema capitalista y el socialista, representados por Estados Unidos y la Unión Soviética, respectivamente.

Y es que, desde siglos anteriores, la política mundial había visto la hegemonía de diferentes potencias, pero tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, el panorama dejó indudablemente dos lados vencedores entre quienes repartirse la influencia sobre la geografía del globo; influencia que, de paso, se desarrolló en el marco de una disputa internacional caracterizada por el riesgo inminente del desencadenamiento de la violencia. Así nació la Guerra Fría.

En relación con el contexto histórico de esta tensión diplomática-militar, Palmer y Colton (1980) sostienen que:

Desde el siglo XVII, el mundo ha solido tener alrededor de media docena de Grandes Potencias. Que en 1945 solo hubiera dos, suponía una gran diferencia. Además, las dos eran superpotencias, gigantescos países continentales, dueños de unos recursos y de una fuerza militar enormes, que eclipsaban a todos los demás Estados, incluidas las potencias europeas que durante largo tiempo habían dominado los acontecimientos en los siglos modernos. La característica de un sistema de dos Estados, que no se

.....
² “La guerra había dejado ‘vacíos de poder’. Por el momento el gran peso económico y militar de Alemania había desaparecido del mapa. Inglaterra, victoriosa pero extenuada, había perdido su rango de primera potencia y ni siquiera era capaz de mantener el dominio sobre su vasto imperio. Francia había decidido aún más dramáticamente”.

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

encuentre en un sistema de múltiples Estados, es la de que cada superpotencia sabe de antemano cuál puede ser su único enemigo peligroso. En tal situación, la sutileza diplomática desaparece. Las medidas que cualquiera de las dos potencias adopta para su propia seguridad son consideradas provocaciones por la otra. Después de la guerra, los Estados Unidos y la Unión Soviética, cayeron en esta incómoda relación recíproca. Desde 1945 en adelante, se implantó un antagonismo diplomático e ideológico de intereses y de ideas, que se conoció como la Guerra Fría (p. 637).

Las superpotencias tenían una constante rivalidad en todos los aspectos. Las ideas económicas en las cuales sustentaban sus imperios fueron el principal motivo de preocupación entre ellas. Por su parte, los Estados Unidos tenían como propósito contener la expansión del comunismo y propagar las ideas capitalistas, principalmente en Europa. Del otro lado, la Unión Soviética, no limitaba recursos para impulsar sus ideas políticas y económicas en su área de influencia, pero ante la abrumadora mayoría que estaba en su contra al interior de las Naciones Unidas, usó el recurso de veto con una frecuencia insostenible. Así, “desde 1945 a 1955, los soviéticos utilizaron el veto setenta y cinco veces, y los Estados Unidos, tres” (Palmer y Colton, 1980, p. 637).

En el marco de esta disputa por la influencia global que no solo se ve reflejada en la composición geoestratégica planetaria en la segunda mitad del siglo XX, sino también en las disputas políticas jurídicas y diplomáticas presentes en las emergentes estructuras e instituciones de la comunidad internacional, cada una de las potencias tomó parte en los diferentes conflictos que surgieron tras la guerra. Evidentemente, cada cual apoyó una de las partes enfrentadas, lo que formó un clima de inmensa tensión, no solo al interior de la Organización, sino en el mundo; toda decisión que se tomara tenía unas consecuencias que podían cambiar el orden mundial y, con esto, conllevar al fracaso de la ONU en sus primeros años de existencia.

Los conflictos entre las dos potencias, como consecuencia del mutuo afán de extender sus doctrinas y aumentar su área de influencia, comenzaron en 1946; así, la guerra civil griega, el problema de los estrechos, la progresiva soviétización de Europa Oriental y los desacuerdos sobre Alemania determinaron la aceleración de los acontecimientos. Para ese año, Churchill ya hablaba de “Guerra Fría” como analista de la realidad de las confrontaciones entre las potencias mundiales y podemos decir que en 1948 comenzó de lleno: Occidente procedió a crear la

organización de Tratado del Atlántico Norte (OTAN)³, mientras que Stalin ideó el Pacto de Varsovia, de 1954 y soviétizó a Europa Centro-Oriental, por medio de los partidos del Kominform.

Entre 1950 y 1952, la Guerra Fría alcanzó su etapa más tensa con el conflicto de Corea, pero en 1953:

[...] la muerte de Stalin, la tregua de Corea y el equilibrio nuclear determinaron el inicio de una nueva fase que podríamos llamar, de “estabilización” de la Guerra Fría con un comienzo de distensión y de surgimiento de fuerzas no alineadas” (Boersner, 1990, p. 234).

Este período de estabilización se tradujo en la prolongación de esta dinámica de confrontación bipolar, que tendría su conclusión en 1989 a partir de un hito histórico: la caída del Muro de Berlín.

2.1.1. Primeras aplicaciones de las emergentes operaciones de mantenimiento de paz

En este contexto de tensión, bipolaridad y veto, las OMP nacen como alternativa a las medidas coercitivas que debían ser tomadas por unanimidad del Consejo de Seguridad, denominadas ficticiamente por la doctrina como “de primera generación”. En una definición operacional de ellas, Goulding (1993) sostiene que:

[Son] operaciones de campo que establecen las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver los conflictos entre ellas, bajo el mando y control de las Naciones Unidas, financiadas por los Estados miembros en su conjunto, y con personal militar, así como de otro tipo, y equipo provistos voluntariamente por ellos, las cuales actúan imparcialmente entre las partes y emplean la fuerza en el grado mínimo necesario (p. 455, citado en Roberts, 1995, p. 506).

Con esto, podemos afirmar que a partir de las operaciones de mantenimiento de la paz surge un nuevo sistema de uso de la fuerza por las Naciones Unidas, un nuevo tipo de acción ejecutiva, caracterizado por el abandono del esquema de seguridad colectiva, por un nuevo sistema de carácter preventivo y protector, más que represivo⁴. Se considera, pues, que:

.....
3 Creada el 4 de abril de 1949, mediante el tratado de Washington.

4 En respaldo de esta interpretación, Saura (2007) considera que “originalmente, las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz tenían la intención de ser meras fuerzas ‘interposición’ entre las partes que habían

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

[...] estas operaciones no resuelven ni tienen la pretensión de resolver las causas estructurales de los problemas, más bien en su primera generación buscaron propiciar un marco favorable para que las partes enfrentadas pudieran dialogar y encontrar solución negociada a sus diferencias (Bárcena, 2002).

Su fin era que estas no derivaran en confrontaciones mayores quizás regionales o, peor aún, mundiales.

Estas primeras OMP se aplicaron en gran medida a conflictos interestatales, debido a que este tipo de enfrentamientos era el de mayor proliferación en la época de la Guerra Fría. Sin embargo, como tal, estas operaciones resultaban ser más misiones de observación de la comunidad internacional en los conflictos, que acciones de acompañamiento para la consecución definitiva del cese de la confrontación, en la medida en que solo se trataba de evitar la profundización del conflicto y no de solucionarlo definitivamente.

La característica principal de los primeros tiempos del accionar de las OMP era su carácter militar, utilizado como una barrera de contención entre Estados, con el fin de propiciar un ambiente para el desarrollo de la tregua, pero la posibilidad de mediación entre las partes en conflicto no estaba contemplada. Esta primera generación de las OMP, caracterizadas por la mediación militar, tiene cuatro ejemplos significativos en las misiones de observación de la ONU:

ONUVT (Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina), UNMOGIP (Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán), UNOMIG (Misión de Observación de las Naciones Unidas en Georgia) y UNASOG (Grupo de Observación de las Naciones Unidas para la franja de Aouzou) (Consigli y Valladares, 1998)⁵.

logrado negociar una tregua. Su misión estaba destinada a 'enfriar' el conflicto, impedir el desencadenamiento posterior del conflicto y permitir a las partes a llegar a un acuerdo final de paz por su propia cuenta". ["Originally, international peacekeeping operations were intended to be mere 'interposition' forces between warring parties that had managed to broker a truce. Their mission was intended to 'cool down' the conflict, impede subsequent fighting, and allow the parties to reach a final peace agreement on their own"] (p. 2).

5 En el mismo sentido, Vega (2005) señala: "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas llevadas a cabo durante la Guerra Fría son el origen de todos los tipos de operaciones que, de alguna manera, se agrupan bajo el rótulo genérico de operaciones de paz, razón por la cual se pueden etiquetar como de primera generación. Esta primera generación eran básicamente operaciones de interposición entre Ejércitos regulares de países soberanos que, tras enfrentarse militarmente, alcanzaban algún tipo de acuerdo para el cese de las hostilidades: UNTSO, UNILIF o UNEF entre Israel y sus vecinos árabes, UNMOGIP o UNIPOM entre la India y Pakistán o UNFICIP entre los Ejércitos griegos y turco chipriotas, por ejemplo".

Las OMP, nacidas en este contexto histórico-político, fueron el primer paso en lo que más adelante se desarrollaría bajo el genérico de operaciones de mantenimiento de la paz. Entre las demás características se encuentra que las mismas debían ser autorizadas por el Consejo de Seguridad y desarrollarse bajo el control del secretario general. El caso del Congo, de 1960, es significativo, porque allí se pueden encontrar por primera vez las dos características mencionadas. En la operación desarrollada en el Congo, el mandato fue claro y limitado: ayudar al Gobierno del Congo a conjurar el ataque frontal del Ejército belga que atentaba contra el orden público preestablecido⁶.

La operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC) se desarrolló en varias etapas, conforme a la solicitud de ayuda presentada por el presidente congoleño Patrice Lumumba al secretario general de la ONU, para evitar la intervención belga. Para el 14 de julio de 1960, el Consejo de Seguridad autorizó al secretario General para tomar las medidas necesarias en relación con la ayuda militar solicitada.

La propuesta del secretario general incluía la intervención de una fuerza temporal con autorización del Gobierno congoleño, bajo el mando de las Naciones Unidas y con libertad de acceso y movimiento en los lugares a desarrollar la intervención, sin que ello implicara una participación de las Fuerzas de las Naciones Unidas en los conflictos internos⁷.

Esta OMP muestra claramente que la ONU intervino como una fuerza de pacificación y consenso, sin que ello implicara inmiscuirse en asuntos más internos o de mayor trascendencia como dar opciones a la solución del conflicto. Su misión únicamente llegó hasta llevar ayuda al Gobierno congoleño, para que, mediante su presencia, incitara a las Fuerzas Militares belgas a retirarse del país. Sin embargo, no solo se limitó a una misión de observación, sino que su intervención podría considerarse como algo más activa.

La primera parte de la misión tuvo éxito y las fuerzas belgas se retiraron el 23 de julio de 1960. En todo caso, la misión también contemplaba el mantenimiento

6 En el Artículo 2 de la Resolución 143, de 14 de julio de 1960, el Consejo de Seguridad (1960) autorizó "al secretario general a tomar las medidas necesarias, previa consulta con el Gobierno de la República del Congo, para prestar a dicho Gobierno la asistencia militar que pudiera necesitar hasta que, a través de los esfuerzos del Gobierno y la asistencia técnica de las Naciones Unidas, las fuerzas de seguridad nacionales fueran capaces, en la opinión del Gobierno, de cumplir plenamente con sus cometidos" (subrayado propio).

7 Primer reporte del secretario general en la implementación de la Resolución 143 del 14 de julio de 1960, emanada del Consejo de Seguridad.

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

de la integridad territorial del Congo (Consejo de Seguridad, 1961)⁸ y los intentos secesionistas afectaban su objetivo. La ONU se mantenía clara en que su intención no era intervenir en el conflicto interno. En ese contexto, el conflicto interno se agudizó y el papel de la misión se conservó en la interposición de tropas sin que su mandato permitiera ir más allá en sus acciones. Al final, la ONUC pudo ampliar su mandato y utilizó el recurso limitado de la fuerza para establecer el contexto propicio para que las partes del conflicto interno congoleño pudieran formar un compromiso (Bilsen, 1961).

Finalmente, como lo expresó el secretario general en su primer informe sobre la OMP en el Congo, aceptado mediante Doc. S/4389 de 14 de julio de 1960:

[...] los dos elementos principales desde el punto de vista jurídico eran, por una parte, esta solicitud, y, por otra, la conclusión implícita de que las circunstancias a que me he referido —la destrucción de los instrumentos con que contaba el Gobierno para el mantenimiento del orden— justificaban la acción de las Naciones Unidas de conformidad con la Carta (par. 10).

Tal acción se vería ampliada por las circunstancias; por tanto, es justo afirmar que esta misión no tuvo la función de observar e informar los sucesos que tenían lugar en territorio congolés, sino que implicaba la colaboración activa por parte de las Naciones Unidas en la solución del problema que afectaba la paz.

Es importante resaltar que la participación en el conflicto interno nunca formó parte del mandato, sino que tenía como eje fundamental el uso razonado de la fuerza en circunstancias específicas de protección de la misión, solo en aquellos eventos extraordinarios de defensa del personal de las Naciones Unidas.

Como se puede notar en el ejemplo de la primera experiencia en el Congo, la mayoría de OMP de esta generación fue misión de observación sin mayor intervención militar o de otro tipo, ya que se caracterizaba por ser de mandato simple (a diferencia de las de segunda generación, que cuentan con un mandato múltiple), que se movían únicamente entre patrullar franjas de potencial conflicto, supervisar acuerdos y establecer fuerzas de interposición. Sin embargo, en la medida en que se fueron implementando, determinadas intervenciones activas se fueron admitiendo dentro del marco de las OMP, aunque siempre de carácter limitado.

.....
8 En especial, el literal a de la Resolución 160 (Consejo de Seguridad, 1961).

Con el fin de observar un caso que permita ilustrar esta limitación de las OMP en el momento histórico, traemos a colación la Misión de buenos oficios de las Naciones Unidas en Afganistán y Pakistán (Ungomap)⁹. El conflicto surgió cuando, en diciembre de 1979, las fuerzas soviéticas entraron en Afganistán, en respuesta de una solicitud de asistencia contra los movimientos rebeldes presentada por el Gobierno afgano. Finalmente, se desplegaron más de 100.000 efectivos soviéticos que pronto se vieron involucrados en un prolongado conflicto con los muyahidín, las facciones de la resistencia afgana.

La Ungomap se instauró el 15 de mayo de 1988 y su objetivo consistía en garantizar la aplicación de los convenios sobre el arreglo de la situación relativa a Afganistán (Acuerdos de Ginebra) y, en este sentido, investigar y elaborar informes sobre posibles violaciones de alguna de las disposiciones de los convenios.

El mandato de la Ungomap implicaba la vigilancia de no interferencia y no intervención por los partidos en los asuntos del uno y del otro, retirada de tropas soviéticas de Afganistán y regreso voluntario de refugiados (Ungomap, s. f.). Se puede constatar que el mandato de la misión fue preciso, en el sentido de que implicó una simple “vigilancia”. Además, es importante notar que, en realidad, la misión de las Naciones Unidas en este caso fue limitada e interpretada de una manera restrictiva, pues no buscó la solución del conflicto ni se inmiscuyó en el mismo; fue una simple tarea de observación, cuyas funciones estuvieron siempre enmarcadas dentro del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, razón por la cual puede ser catalogada como una misión de primera generación.

Del panorama descrito podemos extraer importantes consecuencias y conclusiones para los efectos de lo que se conoce como OMP de primera generación. En primer lugar, las OMP nacieron en un momento histórico que no tenía precedentes, que con cada conflicto se ponía en juego la nueva estructura de la comunidad internacional. En este período, la ONU no pudo ocuparse con eficacia del cumplimiento de su principal objetivo cuando una superpotencia consideraba que, en un conflicto determinado —fuera este interestatal o interno—, sus intereses estaban directamente implicados. Así las cosas, cuando Naciones Unidas tuvo la posibilidad política de participar en conflictos, sus gestiones tuvieron como resultado

.....
9 Establecida el 15 de mayo de 1988 de conformidad con la carta de fecha 25 de abril de 1988, dirigida al secretario general por el presidente del Consejo de Seguridad.

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

un nuevo reparto de competencias o un intercambio de conflictos. También se presentó el caso de que la solución se redujo a una mera distribución geográfica de competencias por división en zonas territoriales: Corea, Laos, etc.

La naturaleza de estas acciones fue definida con claridad cuando el entonces secretario general, al referirse a la operación de las Naciones Unidas en Chipre (Unficyp) y Palestina, puso de manifiesto que:

[...] ésta no es una acción colectiva contra la agresión, tomada de acuerdo con el capítulo VII de la Carta, sino algo más intrincado y de mayor valor, caso de tener éxito, como precedente para el futuro. Se trata de una tentativa a nivel internacional para preparar el terreno a una solución permanente y libremente acordada, respecto de una situación desesperada y peligrosa para el mantenimiento de la paz. La naturaleza de esta operación se acerca mucho más a una acción preventiva y de protección que a una acción estrictamente coercitiva (UNPR, 1964).

A pesar de la amplitud de los términos, en la realidad era indudable el carácter limitado de las OMP en esos momentos. Esta limitación estaba determinada por varias razones como su novedad, la búsqueda de un fundamento en la Carta y la limitación de las competencias de los órganos de la institución, entre otras, pero el antecedente formulado sería de gran importancia para el posterior desarrollo de las OMP.

Por tanto, si bien la Guerra Fría trajo como importante consecuencia el nacimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, las mismas se desarrollaron tímida y escuetamente. No fue sino hasta el final de este período que las OMP ampliaron sus características y campos de acción, como se verá a continuación.

2.2. Las operaciones de mantenimiento de paz posteriores a la Guerra Fría

Con la caída del muro de Berlín, en 1989, el mundo ingresó en una nueva etapa de su historia, en la cual ya no existían dos bloques poderosos enfrentados. En el continente europeo, por ejemplo, tal tránsito planteó una nueva etapa en las relaciones entre las naciones que dejaba de lado la tensión bipolar del pasado:

Con la consumación del cambio político-institucional entre 1989 y 1991 se abrió para todos ellos una nueva etapa histórica en la que se produjo la consolidación del sistema democrático-parlamentario y la modernización económica y social, homologándose a los países democráticos de Europa Occidental; y junto a lo anterior optaron decididamente por integrarse en las Comunidades Europeas (además de vincularse a la Alianza Atlántica) (Pérez, 2010).

La caída económica y política de la Unión Soviética dejó como único vencedor a los Estados Unidos, superpotencia militar y económica que culminó, tras este período, con unas relaciones incomparables con el resto del mundo. Los conflictos que surgieron ya no se movían en un frente bipolar, sino que se desarrollaron al interior de múltiples Estados que quedaron a la deriva tras la culminación del respaldo de las potencias de la Guerra Fría.

En este sentido, el mundo no volvió a ser el mismo. Al terminar la bipolaridad Este-Oeste, hubo un replanteamiento en las relaciones y en las tensiones internacionales, que trajeron consecuencias en todos los ámbitos: económicos, sociales, políticos, militares, etcétera, incluida una nueva dimensión de la labor de la Organización de las Naciones Unidas, entre otros campos, en el de los conflictos armados internos (Aguirre, 1994).

El cambio de la situación mundial trajo consigo una modificación en la visión que las Naciones Unidas habrían de implementar en la solución de los conflictos que fueran susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales. Esta nueva forma de abordaje de los problemas es evidente en el documento presentado por el secretario general Boutros-Ghali tanto a la Asamblea General (A/47/277) como al Consejo de Seguridad (S/24111) el 17 de julio de 1992, titulado “Un programa de paz”, que puede considerarse como el documento más importante en materia de paz y seguridad de los últimos tiempos. En él se encuentra recogida la que debe ser la nueva filosofía en materia de paz y seguridad internacional por parte de las Naciones Unidas. Esta filosofía no se queda en la demagogia, sino que viene operando en varios aspectos. Es con base en este documento que las competencias de los órganos de la Organización se amplían y, por lo tanto, las OMP toman un nuevo matiz.

Para empezar, el documento constata la terminación de la Guerra Fría y la consecuente “vía libre” al funcionamiento del Consejo de Seguridad y lo que esto significa para el mundo¹⁰. A continuación reproduciremos algunos extractos del

.....
10 En el párrafo 3 de “Un programa de paz” se lee: “In these past months a conviction has grown, among nations large and small, that an opportunity has been regained to achieve the great objectives of the Charter —a United Nations capable of maintaining international peace and security, of securing justice and human rights and of promoting, in the words of the Charter, ‘social progress and better standards of life in larger freedom’. This opportunity must not be squandered. The Organization must never again be crippled as it was in the era that has now passed”.

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

documento en cuestión, debido a que presenta con claridad el nuevo ambiente internacional y sustenta el avance en las operaciones de las Naciones Unidas.

En el Capítulo 1, “Un contexto en evolución”, el secretario indica:

En los últimos años se ha derrumbado una inmensa barrera ideológica que durante decenios fue fuente de desconfianza y hostilidad; han caído también los terribles instrumentos de destrucción que eran sus compañeros inseparables. A pesar de que las cuestiones que separan a los Estados del Norte y del Sur se hacen cada vez más agudas y exigen ser estudiadas a los más altos niveles del Gobierno, el mejoramiento de las relaciones entre los Estados del Este y el Oeste brindan nuevas posibilidades, algunas de ellas ya concretadas, para conjurar con éxito las amenazas que se ciernen sobre la seguridad común (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 8).

A ese mismo respecto, en la parte introductoria decía: “La Organización no debe volver a caer jamás en la impotencia a que se vio sometida en el período que ahora ha quedado atrás” (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 3).

En el mismo Capítulo, referente al nuevo contexto mundial, añade:

Desde la creación de las Naciones Unidas, en 1945, han perdido la vida aproximadamente 20 millones de personas debido a más de 100 conflictos importantes en todo el mundo. Las Naciones Unidas debieron presenciar impotentes, muchas de estas crisis debido a repetidos vetos en el Consejo de Seguridad —llegaron a registrarse 279—, clara expresión de las divisiones de ese periodo (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 14).

Con el fin de la Guerra Fría no han vuelto a registrarse mayores vetos de este tipo desde el 31 de mayo de 1990, pero han aumentado enormemente las exigencias que se hacen a las Naciones Unidas (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 15).

Sobre este nuevo panorama mundial, el secretario general de las Naciones Unidas, en el suplemento de “Un programa de paz” precisó:

Uno de esos cambios consiste en que muchos de los conflictos actuales se producen más bien dentro de los Estados que entre éstos. Al finalizar la Guerra Fría desaparecieron también los obstáculos que habían impedido que surgieran conflictos en la ex Unión Soviética y en otros lugares. Resultado de ello ha sido una erupción de guerras dentro de Estados de reciente independencia, guerras a menudo de tipo religioso o étnico y con una cuota inusitada de violencia y crueldad. El fin de la Guerra Fría también parece haber contribuido a estallidos de guerras semejantes en el continente africano. Además, siguen sin resolverse algunas de las guerras atizadas por terceros dentro de algunos Estados durante la Guerra Fría.

La desaparición del conflicto Este-Oeste implicó la disminución del riesgo de una guerra atómica, pero ello no significó la disminución de conflictos bélicos en general, ni de conflictos armados internos en particular; de hecho estos han aumentado. En relación con ello, Aguirre (1994) señala que:

[...] la tendencia después de la Guerra Fría es a que los conflictos se manifiesten dentro de los Estados y no entre ellos. Los 47 conflictos armados que se contabilizaron en 1993 —lo que significa que hubo una notable disminución en el número de los mismos— ocurrieron dentro de determinados Estados y no entre algunos de ellos (pp. 65-66).

Por su parte, Vega (1997) considera que “la guerra no quedó eliminada de la escena mundial, como inicialmente se esperaba, sino que vio transformadas sus características en el sentido de una combinación de luchas interiores con intervención internacional más o menos encubierta” (Vega, 1997). Asimismo, Mangas (1992) confirma este fenómeno, al decir:

Es desesperanzador constatar que hoy se desarrollan a un tiempo casi tantos conflictos armados internos como el número de conflictos habidos entre 1945 y 1970 [...]. En efecto, nunca la historia de la Humanidad había conocido en un mismo momento histórico tantas guerras civiles o conflictos armados internos de diversa intensidad (pp. 17-18).

Claro está que estos conflictos no surgieron espontáneamente y como causa *per se* del fin de la Guerra Fría, pues algunos de ellos ya existían y, en el resto de los casos, sus causas son muy antiguas, aunque tan solo hasta la posguerra afloraron en forma de conflicto bélico. Por eso, Mangas añade:

Muchos de estos conflictos armados internos datan de épocas diversas; algunos fueron iniciados hace decenas de años y mantienen periódicamente combates y acciones armadas, a veces de forma decreciente, o esporádica, en otros casos de forma estable o desgraciadamente cada vez más intensa (p. 18).

De lo anterior se observa que, de forma paralela a la distensión Este-Oeste y a la tendencia de democratización mundial, se produjo el incremento de los conflictos internos, derivado del auge de fenómenos antes ocultos o apaciguados por el fenómeno de la Guerra Fría, como los nacionalismos, los fanatismos religiosos y las ideologías radicales. Con esto, las OMP empezaron a aplicarse a conflictos

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

internos, puesto que se consideraron como verdaderos peligros para el cumplimiento de los propósitos de la Organización¹¹.

Por otra parte, el final de la Guerra Fría permitió ensanchar el concepto de “paz”. Este dejó de ser considerado como paz exterior, para modificar el término con una concepción más amplia, más universal, que supera los enfoques tradicionales centrados en la pacificación estilo militar y en el estilo diplomático, hacia un sentido más comprensivo y, sobre todo, restaurativo (Braithwaite, 2002 y 2006; Shearing y Wood, 2010). En los siguientes apartes buscaremos sustentar la afirmación anterior sobre el concepto integral que hoy se maneja de paz¹².

Recordemos que, si bien es cierto, en los casos como los del antiguo Congo belga, el canal de Suez o Chipre, las acciones emprendidas por las Naciones Unidas no estaban enmarcadas dentro del Capítulo VII de la Carta y, aunque el secretario general del momento expresara sobre el caso concreto de Chipre que “la naturaleza de dicha operación se acerca mucho más a una acción preventiva de protección que a una acción estrictamente coercitiva”, también es cierto que dichas acciones tan solo tenían un fin y un carácter militar. De ese modo, aunque en algunos casos efectivamente se evitara o detuviera la pérdida de vidas humanas, tras el retiro de la ONU, las causas generadoras de dichos conflictos internos seguían intactas, lo que en muchas ocasiones producía el renacimiento de la violencia.

A partir del fin de la Guerra Fría, en especial hoy, las cosas son diferentes. El concepto de paz incluye trabajar no solo en los aspectos coyunturales generadores de violencia¹³, sino también en los aspectos estructurales que puedan

.....
11 En relación con la conceptualización de las nuevas guerras a partir de una era posterior a la Guerra Fría, ver Kaldor (2001).

12 Para Sathirathai (2006), “peace is more than security, more than freedom from fear. The promise of peace is also the hope for greater understanding and deeper cooperation among nations, religions, and cultures. Peace is the dream that we can be together, different as we are, without fear; that we can be enriched by one another, secure in the promise that we will be understood; that we can learn from one another; and that we can share the Earth in harmony. Peace is the first great hope of multilateralism” (p. 1).

13 Por ello, en el párrafo 15 de “Un programa para la paz”, el secretario general establece ciertas metas para la Organización de las Naciones Unidas en los siguientes términos: “Our aims must be: —To seek to identify at the earliest possible stage situations that could produce conflict, and to try through diplomacy to remove the sources of danger before violence results; —Where conflict erupts, to engage in peacemaking aimed at resolving the issues that have led to conflict; —Through peace-keeping, to work to preserve peace, however fragile, where fighting has been halted and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers; —To stand ready to assist in peace-building in its differing contexts: rebuilding the institutions and infrastructures of nations torn by civil war and strife; and building bonds of peaceful mutual benefit among nations formerly at war; —And in the largest sense, to

garantizarla. En este sentido se pronuncia el secretario general en la segunda parte de “Un programa de paz”, cuando dice:

Las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y multifacéticas [...]. Para llegar a ellas deberemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance para consolidar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico social y sostenible a fin de alcanzar una prosperidad generalizada, mitigar los sufrimientos y poner coto a la existencia y utilización de armas de destrucción en masa. En Río de Janeiro se reunió la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la reunión es la cumbre de mayor magnitud jamás celebrada. El próximo año se reunirá la segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos. En 1994 se examinará el tema de la población y el desarrollo. En 1995 se reunirá la Conferencia Mundial sobre la Mujer y para ese mismo año se ha propuesto convocar a una cumbre mundial sobre desarrollo social. A lo largo de mi mandato como secretario General habré de ocuparme de todas estas importantes cuestiones y las tengo muy presentes, incluso al referirme, en el presente informe, a los problemas que el Consejo me ha pedido específicamente que estudie [...] (Boutros-Gahli, 1993b, párr. 15).

De lo anterior podemos concluir que el nuevo concepto de mantenimiento de la paz es tan integral, que “van en un mismo saco” temas como el ambiente con el de los derechos humanos y el de eliminación de armas de destrucción masiva. Lo que es más sorprendente: en un informe dirigido al Consejo de Seguridad, estas operaciones pasan de tener un carácter estrictamente militar y se convierten en operaciones “de intervención”, lo que las obliga a transformarse de operaciones militares en operaciones “multidimensionales” (Gifra, 2013, p. 5).

En efecto, ejemplos como el guatemalteco y el salvadoreño nos permiten apreciar esta “integridad” del nuevo concepto de paz en toda su dimensión, que dio nacimiento a esta “nueva generación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. Así lo demuestran sendas resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. A modo enunciativo —pues a lo largo de todo el proceso centroamericano fue constante la vinculación de la paz con el desarrollo sostenible—, reproduciremos un acápite de la Resolución 637 de 1989 del Consejo de Seguridad (1989), que dice:

address the deepest causes of conflict: economic despair, social injustice and political oppression. It is possible to discern an increasingly common moral perception that spans the world's nations and peoples, and which is finding expression in international laws, many owing their genesis to the work of this Organization”.

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

Acogiendo con beneplácito el acuerdo sobre procedimientos para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica [...] como la manifestación de la voluntad de los pueblos de Centroamérica de lograr la paz, la democratización, la reconciliación, el desarrollo y la justicia, de conformidad con su decisión de asumir el reto histórico de forjar un destino de paz para la región.

Asimismo, el último pronunciamiento de la Asamblea General sobre el proceso de paz en Centroamérica, en su Resolución 52/176 del 18 de diciembre de 1998, reza así:

Reafirmando que el establecimiento de la paz y la democracia firmes y duraderas en Centroamérica es un proceso dinámico y permanente que enfrenta graves desafíos estructurales y cuyo mantenimiento y consolidación están estrechamente relacionados con los progresos en el desarrollo humano, especialmente en la reducción de la extrema pobreza, la promoción de la justicia económica social, de la reforma judicial, la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, el respeto de las minorías y la atención de las necesidades básicas de los grupos más vulnerables (Asamblea General, 1998).

De ello puede concluirse que la ampliación del concepto de paz permite calificar esta nueva era como de “globalización de la seguridad”, acorde con los tiempos de hoy. Con esto, es inevitable asegurar que contamos con una definición de paz más amplia que la que se venía manejando hasta la caída del muro de Berlín, en la que tan solo era relevante el aspecto militar. El desplazamiento conceptual también se encuentra en el Informe de desarrollo humano de la Organización de las Naciones Unidas, de la mano de una concepción humanocéntrica de la seguridad:

Hace demasiado tiempo que el concepto de seguridad se define por el potencial conflicto entre Estados. Hace demasiado tiempo que la seguridad se equipara con las amenazas a las fronteras de un país. Hace demasiado tiempo que las naciones se vuelcan a las armas para proteger su seguridad.

En la actualidad, para la mayoría de las personas, las preocupaciones de la vida diaria generan más sensación de inseguridad que el temor a un cataclismo mundial. La seguridad laboral, la seguridad de ingresos, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad ante el delito: son estas las cuestiones de seguridad humana que aparecen como preocupación en todo el mundo.

Esto no debe sorprendernos. Los fundadores de las Naciones Unidas siempre habían concedido igual importancia a la seguridad de las personas y a la seguridad territorial. Ya en junio de 1945, el secretario de Estado de Estados Unidos informó lo siguiente a su Gobierno, a propósito de los resultados de la Conferencia de San Francisco:

La batalla de la gente debe lucharse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, donde la victoria significa ausencia de temor. El segundo es el frente económico y social, donde la victoria significa ausencia de necesidad. Solo la victoria en ambos frentes puede asegurarnos una paz duradera [...]. Ninguna disposición escrita en la Carta puede poner al mundo a salvo de la guerra si los hombres y las mujeres no tienen seguridad en sus hogares y sus trabajos (PNUD, 1994, pp. 3-4).

Como consecuencia de esta ampliación de conceptos, también surge una modificación en el objeto al que se aplican las OMP. La Carta de Naciones dispone en los Artículos 33 a 38 que se buscará un arreglo pacífico de las “controversias” cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales o de las “situaciones” susceptibles de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia que pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Además, en la práctica también se ha dicho que las OMP se aplican a “cuestiones”.

La diferencia entre ellas puede radicar en que: 1) la primera es referida a la existencia de enfrentamiento entre las partes, mientras que la segunda a que no se haya producido; 2) la controversia es un estadio posterior, mientras que la situación es una anterior que da o puede dar lugar al siguiente; 3) la primera está prácticamente patente, mientras que la segunda simplemente latente, y 4) desde el punto de vista de la peligrosidad, la controversia sería la más susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz, mientras que la cuestión sería la de menor intensidad (Badía, 1994).

Hoy en día, en relación con el campo de acción de las OMP, la anterior distinción es más académica que práctica, puesto que estas operaciones, entendidas en el contexto del Capítulo VI de la Carta, son actos que se pueden aplicar a todo tipo de hechos que cumpla con la única condición establecida: la de ser una de aquellas “susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, bien sea de manera inminente o potencial. Sin embargo, para algunos teóricos, la distinción ha sido útil, en la medida en que ha ampliado la competencia de los órganos de la ONU y ha logrado rebasar el límite de jurisdicción interna del Artículo 2.7 de la Carta¹⁴.

14 Puede verse Sáenz (1997, p. 95) y Remiro (1983, p. 251).

•Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas•

Asimismo, el cambio en las circunstancias históricas, políticas y sociales permitió la formación de nuevos conceptos alrededor de los cuales se enmarcan. Son conceptos académicos y doctrinarios, sin verdaderas implicaciones jurídicas, pero que se formaron conforme evolucionó el campo de acción de las OMP: *peace-making*, *peace-keeping*, *peace-building* y *peace-enforcing* (Bárcena, 2002).

Las Naciones Unidas crearon varios tópicos para distinguir entre las actuaciones a seguir según determinada situación. Es así como surgieron conceptos como la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y, como *ultima ratio*, la imposición de la paz. Se trató de llenar de contenido que justificara la diferenciación de dichos conceptos, bien fuera para aplicar tempranamente a los conflictos potenciales o bien para actuar después de ellos, con el fin de consolidar la paz. En este sentido, el suplemento de “Un programa de paz” divide en varios capítulos el tratamiento de estas situaciones, pero reconoce que, en ciertos aspectos, es necesario referirse a *operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz*, las cuales pueden moverse entre las distintas situaciones, puesto que ellas, aunque diferentes, convergen en varios aspectos, ya que tienen como fin la búsqueda del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Como se observa, la misma Organización reconoce la dificultad de definir las diferentes misiones, porque aquellas que pueden iniciar como operaciones de consolidación de la paz pueden convertirse en operaciones de mantenimiento de la paz y viceversa. No existe un límite que separe unas de otras, por lo que, a nuestro parecer, el término adecuado que las engloba es “operaciones de mantenimiento de la paz”,¹⁵ ya que el mismo va ligado al fin de las Naciones Unidas y, como tal, no admite diferenciaciones conceptuales que, en la práctica, no son eficaces.

Según lo anterior, debemos entender que, cuando hagamos referencia a operaciones de mantenimiento de la paz, podemos estar frente a operaciones con funciones de mantenimiento o de consolidación —de preferencia dentro del contexto de OMP de segunda generación—, pero nunca las de imposición, pues ello conlleva el uso de la fuerza, el cual se refiere al Capítulo VII de la Carta, y podrían clasificarse como operaciones de cualquier tipo, pero no OMP.

.....
¹⁵ También podría pensarse en el genérico más sencillo de “operaciones de paz”; no obstante, en este concepto podrían caber las operaciones de paz previstas en el Capítulo VII, pues estas, aunque coercitivas, también son operaciones destinadas a la paz (Gifra, 2013).

2.2.1. La consolidación de la segunda generación de operaciones de mantenimiento de paz

Como vimos, en este panorama de agudización de los conflictos, proliferación de situaciones internas, ampliación del concepto de paz y construcción de nuevas categorías de operaciones se inician a las OMP de segunda generación.

De forma más genérica, las OMP de la segunda generación son aquellas desarrolladas tras la desintegración del socialismo real, en general —debido a los cambios en el escenario internacional— y a partir de la Onusal, en particular y son las que marcan el actual alcance de la figura.

Las OMP dejaron de ser simples operaciones de vigilancia para convertirse en misiones de múltiples propósitos, todos ellos tan amplios como problemas dentro de los conflictos pudieran existir. Estas operaciones vienen marcadas, entre otras cosas, por involucrar un concepto amplio de la paz más allá de la ausencia de conflicto y, por ende, sus acciones son más vastas y comprehensivas, razón por la cual Baehr y Gordenker (2005) las han catalogado como “formas híbridas de mantenimiento de la paz [que] implican un uso considerable de la fuerza junto con mecanismos conciliatorios” (p. 83).

Ya que el contexto político-social donde deben desarrollarse las OMP es distinto, las mismas son ahora operaciones de promoción de la reconciliación nacional, restablecimiento de gobiernos, no solo formal sino efectivo, incursión de tropas, vigilancia de acuerdos, fomento del respeto a los derechos humanos, instrumentos para el desarme, remoción de minas, apoyo para el retorno de desplazados y refugiados, formulación y supervisión de reformas constitucionales al interior de los Estados, apoyo en la reconstrucción económica y todas aquellas que vayan surgiendo conforme el avance en los conflictos.

Por esta razón, no en vano se les ha llamado operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz, ya que han enaltecido el papel de las Naciones Unidas en el cumplimiento de su principal propósito y han logrado que la Institución sea un punto de referencia y obligatoria intervención cuando se quiere lograr la reconciliación nacional. Con la ampliación del campo de acción de las OMP, las misiones tuvieron un aumento superlativo de funciones en comparación con su primera generación. Un ejemplo de ello son las nuevas misiones electorales, el nuevo cariz que han adquirido las misiones de observación o los cambios

sustanciales que han sufrido los conceptos de asunción de competencias internas o de mantenimiento del orden en un territorio determinado.

Una de las misiones más recientes de las Naciones Unidas en la que se puede constatar la nueva cara de las funciones de asunción de competencias por parte de la Organización es la adelantada en Timor Oriental (Untaet), la cual representa uno de los avances más significativos en OMP desplegadas por las Naciones Unidas, en razón a la asunción de competencias legislativas y ejecutivas. En ella se propuso la creación de un fórum de derechos humanos para cooperar junto con la Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos (OHCHR) y otras partes del Secretariado de las Naciones Unidas; esto constituye uno de los más grandes esfuerzos de las Naciones Unidas para proteger y promover los derechos humanos en sociedades que emergen del conflicto. En efecto, en 1999, el pueblo de Timor Oriental decidió, por medio de una votación directa, secreta y universal, iniciar un proceso que lo llevaría hacia la independencia, dado que hasta entonces era parte constitutiva del territorio de Portugal. En octubre del mismo año se creó una misión de las Naciones Unidas, cuyas funciones serían las de ejercer de autoridades legislativas y ejecutivas durante el período de transición, así como fomentar la capacidad para el autogobierno. El 20 de mayo de 2002, Timor Oriental se convirtió en un país independiente.

Posteriormente, el Consejo de Seguridad creó la Unmiset, misión que también contó con un mandato que incluía asunción de competencias por parte de la Organización. Este mandato se estableció para proporcionar asistencia en Timor Oriental durante un período de dos años, hasta que todas las responsabilidades operacionales se transfirieran completamente a las autoridades propias del país.

Esta misión fue establecida en la Resolución 1410 (2002) del Consejo de Seguridad (2002) y su mandato consistió en:

- Prestar asistencia a las estructuras administrativas básicas y cruciales para la viabilidad y estabilidad política de Timor Oriental.
- Encargarse provisionalmente de la aplicación de la ley y la seguridad pública y ayudar a crear un nuevo órgano de aplicación de la ley en Timor Oriental, el Servicio de Policía de Timor Oriental (ETPS).
- Contribuir al mantenimiento de la seguridad externa e interna de Timor Oriental.

Mas las OMP de segunda generación no se limitan a asumir, en algunos casos, las competencias que normalmente le corresponderían a los Estados. Son muchas las manifestaciones del alcance de las OMP, por ejemplo, la novísima posibilidad de fomentar el desarrollo humano.

La noción de fomento del desarrollo humano es novedosa, puesto que se enmarca en la nueva concepción del mandato hecho por la Carta a los diferentes estamentos de las Naciones Unidas, de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Hasta el momento, las OMP que han llevado dentro de su mandato funciones que fomenten el desarrollo humano han sido limitadas, pero al tener una OMP que lo considerara, contamos con un precedente que puede servir de horizonte a las Naciones Unidas para que explore el escenario del posconflicto e implemente esa función de las OMP, sobre todo una vez comiencen a tener éxito las operaciones de mantenimiento de la paz que se encuentran en curso.

Para nosotros, este tipo de instrumentos tiene un fin que va más allá del consagrado en el Artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas¹⁶, pero con la evolución de los acontecimientos, se debe pensar en el cumplimiento de las otras finalidades de la Organización, en especial la que considera:

Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión (ONU, s. f., art. 1, num. 3).

Consideramos que esta nueva visión de la paz internacional tiene como norte la consagración y el respeto de los derechos fundamentales de las personas tanto en el plano nacional como internacional. Por ende, la función de fomento del desarrollo humano debe ser desarrollada con más realce por los futuros mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, adecuadas a las necesidades específicas de cada conflicto.

.....
16 La disposición señala: "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".

Con estos aspectos, conviene adentrarse brevemente en la OMP de segunda generación que más ha marcado el desarrollo de las mismas: Onusal. La misión de observación de las Naciones Unidas en El Salvador (Onusal) se quedó corta en su denominación. La misión se amplió, redujo y cambió constantemente y de acuerdo con las circunstancias y hechos más relevantes en el proceso de paz entre el Gobierno y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

Esta OMP tuvo como objetivos “acabar con el conflicto armado por la vía política, impulsar la democratización del país, garantizar el respeto a los derechos humanos, reunificar la sociedad salvadoreña. Se trata tanto de pacificar el país como de erradicar las causas del conflicto” (Badía, 1998, p. 199). De los objetivos se puede observar que el contenido y alcance de tan emblemática OMP estaba llamado a perdurar.

En primer lugar, Onusal facilitó la negociación entre las partes por medio de buenos oficios y mediación. En segundo lugar, se encargó de asegurar el cumplimiento de los acuerdos que se realizaron durante todo el proceso.

La dimensión del conflicto era netamente interno, ya que sus orígenes se remontaban a los abusos al interior de El Salvador, en donde las Fuerzas Militares, mediante tortura y constantes violaciones a los derechos humanos, tenían el control de las distintas actividades del país. A su vez, el FMLN trataba de introducir cambios en los sistemas internos y de recuperar la propiedad de la tierra. Mas con la petición de ayuda internacional, el conflicto tomó una dimensión externa, al conocerse las constantes violaciones a los derechos humanos, lo que conllevó a que el conflicto fuera calificado como de amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

La Onusal fue establecida mediante la Resolución 693(1991) del Consejo de Seguridad. La misión buscó lograr una serie de acuerdos políticos con los objetos de resolver el conflicto armado de El Salvador —Acuerdo de Ginebra y Acuerdos de Chapultepec¹⁷—, promover la democratización en el país y garantizar el respeto de los derechos humanos. Se buscó que la aplicación de todos estos acuerdos firmados por las partes fuera verificada por las Naciones Unidas. Para lograr este objetivo se contó con varias divisiones, las cuales fueron

.....
17 Los Acuerdos de Chapultepec o de México, de 27 de abril de 1991, contenían tres temas específicos: acuerdos políticos para el desarrollo de la reforma constitucional, reforma constitucional y comisiones de la verdad.

establecidas en el transcurso de la misión: División de Derechos Humanos, División Militar y de Policía y una División Electoral, encargada de la verificación del proceso electoral.

El primer mandato de Onusal fue servir de misión observadora para vigilar los acuerdos concertados entre las partes, así como de vigilancia a los derechos humanos. Seguidamente, por Resolución 729(1992), la competencia original de esta OMP fue ampliada a la verificación y vigilancia de todos los acuerdos firmados en México (Acuerdos de Chapultepec), en especial el acuerdo de cese del conflicto armado y el establecimiento de la Policía Nacional Civil. Así, una vez los acuerdos estuvieron en etapa de cumplimiento, el Gobierno de El Salvador solicitó a las Naciones Unidas una nueva ampliación de la OMP, para que sirviera como organismo de verificación de las primeras elecciones generales a realizarse en 1994, lo cual sería autorizado por la Resolución 832(1993), que incluye dentro de las operaciones de la misión, la observación del proceso electoral de marzo de 1994.

Con el establecimiento de varias divisiones, el mandato de Onusal no fue estático ni se limitó al establecimiento de los acuerdos, sino que implicó un seguimiento al proceso de establecimiento de la paz y una asunción de múltiples competencias internas como la verificación al proceso de elecciones. En este sentido, se otorgaron facultades como la verificación a las Fuerzas Armadas, a la Policía Civil, al sistema judicial y al sistema electoral; el seguimiento a temas económicos y sociales; el cese del enfrentamiento armado; la destrucción de armas de los combatientes y la reinserción a la vida civil de los excombatientes del FMLN, de lo que se puede concluir, sin lugar a dudas, que el aspecto militar fue uno de los que mayor ampliación de competencias recibió, ya que la reinserción de los excombatientes no había sido encargada directamente a una misión de la ONU.

Los alcances de las funciones de la misión de Onusal fueron tan amplios, que incluyeron el estudio de los antiguos integrantes de los organismos de inteligencia y de la Fuerza Pública, para poder determinar los futuros participantes en el proyecto de Policía Civil que se estaba gestando.

La misión tuvo su último mandato hasta el 30 de abril de 1995 y marcó el despegue del nuevo alcance de las OMP, tras la caída del muro de Berlín, con una sociedad internacional menos aterrorizada, con unas Naciones Unidas más libres para actuar y con una concepción de paz tan amplia como las funciones de una OMP.

2.2.2. Las operaciones de mantenimiento de la paz en el siglo XXI

En el presente siglo, las OMP fueron objeto de un replanteamiento por parte de la ONU, derivado principalmente del análisis profundo de las experiencias de las mismas y de la calidad de los conflictos que se habían presentado hasta ese momento: manifestaciones múltiples de relaciones conflictivas, que van desde los conflictos interestatales e intraestatales, hasta las actuales amenazas derivadas del terrorismo y de la seguridad humana; además de ello, disfuncionalidad y deficiencia de recursos por parte de los organismos de la ONU involucrados en las OMP, así como la emergencia de nuevos actores involucrados en este tipo de procesos.

De acuerdo con Barea (2009), podemos señalar que los elementos contextuales y la síntesis de las experiencias de las OPM, al finalizar el siglo pasado, fueron:

Cambios en el contexto internacional:

1. Se ha observado la influencia del cambio de las características del conflicto en las operaciones de paz, así como las nuevas amenazas a la seguridad y al mantenimiento de la paz. Los conflictos son cada vez más intraestatales. Los fracasos en Ruanda y Somalia son pruebas de esto. Las Misiones de Mantenimiento de la Paz se encuentran con nuevos escenarios post acuerdo de paz y las misiones fracasan, abandonan o se mantienen de forma ineficaz.
2. La transformación del propio sistema internacional, que pasa de la bipolaridad a la multipolaridad desde los años noventa. Produce en este caso, la falta de consenso en el Consejo de Seguridad y nuevos intereses estatales [...].

La experiencia de las propias operaciones de paz ha dado como resultado:

1. Gran número de operaciones “fallidas”, denuncias de malas actuaciones por parte del personal ONU en el terreno, se cuestiona la necesidad del uso de la legítima defensa de los contingentes y el tiempo de despliegue de estas tropas.
2. Cambios estructurales en los Ejércitos nacionales producidos por el mayor número de mujeres e inmigrantes. El papel de la mujer ha tenido consecuencias muy positivas en las operaciones de paz y en el marco de la reforma se han dado medidas para fomentar su participación en las operaciones (pp. 60-61).

Con esta situación en mente, el secretario general Kofi Annan constituyó un grupo de expertos para que establecieran un diagnóstico y una serie de parámetros que

permitieran hacer más efectivas las OMP, de acuerdo con los restos que el nuevo siglo traía consigo. De lo anterior habríamos de resaltar dos situaciones significativas: el Informe Brahimi (Asamblea General, 2000) y la doctrina Capstone.

Como Informe Brahimi se conoce al documento redactado por un grupo de expertos que, bajo la dirección de Lakdahr Brahimi, exministro de Asuntos Exteriores de Argelia, estableció una serie de lineamientos para mejorar la eficacia de las OMP en el terreno. Desde una visión realista (Aguado, 2013), el documento señala la necesidad de una reestructuración de la Organización de las Naciones Unidas, así como la insistencia en la claridad de los mandatos que sirven de base a la operación y la necesaria articulación de los esfuerzos involucrados en cada una de las operaciones. En relación con la claridad de los mandatos, el Informe Brahimi, en el párrafo 56, señala la importancia de superar la ambigüedad, dado que esta “puede también disimular diferencias que se manifiesten más adelante, bajo la presión de la crisis, e impidan una actuación urgente del Consejo”, con lo cual, “en lugar de enviar una operación a una situación peligrosa con instrucciones poco claras, se abstenga de establecer esa misión” (Asamblea General, 2000, p. 11).

Asimismo, en relación con la articulación de los múltiples esfuerzos que se concentran en las OMP, en los párrafos 35 al 47 se ve reflejada la necesidad de coordinar de mejor manera las actuaciones, con la ONU como centro coordinador¹⁸, así como reforzar la concepción multidimensional que las OMP habían adquirido en su segunda generación; reconoce, por lo menos, cinco situaciones:

- A las OMP se les debe dar la capacidad de mejorar la calidad de las personas que habitan las zonas de misión (Asamblea General, 2000, párr. 37).
- Las OMP deben tener la oportunidad para consolidar una institucionalidad democrática, por ejemplo, mediante el desarrollo de elecciones libres e iguales (Asamblea General, 2000, párr. 38).
- Las OMP deben superar el enfoque tradicional que ve en el poder de policía solamente estabilizadores del orden, para ampliarlo a un factor de

18 “Para que la consolidación de la paz sea eficaz también se requiere un centro de coordinación para coordinar las muchas actividades distintas que entraña la consolidación de la paz. A juicio del Grupo, la comunidad de donantes debe considerar a las Naciones Unidas el centro de coordinación de las actividades de coordinación de la paz” (Asamblea General, 2000, p. 9).

• Sentido y alcances de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas.

consolidación de la institucionalidad democrática del país (Asamblea General, 2000, párr. 39).

- Las OMP siempre deben adelantarse y respetar una perspectiva de derechos humanos (Asamblea General, 2000, párr. 41).
- Las OMP deben contribuir de manera efectiva para que, en un contexto de dejación de armas, se realicen el desarme, la desmovilización y la reintegración (Asamblea General, 2000, párr. 42).

La doctrina Capstone (Organización de Naciones Unidas, 2008) hace referencia a la profundización del enfoque multidisciplinar y multidimensional en las OMP. En 2008, la ONU publicó un documento de principios y lineamientos para las operaciones de paz, en el que reconoció que las OMP eran solo una de las tantas operaciones que se pueden adelantar y, por tal razón, era necesario reconocer cómo entre estas se hacía necesario plantear determinadas interacciones en las que se hace evidente la participación de organismos distintos a la ONU, por ejemplo, los organismos regionales.

En ese orden de ideas, en el Capítulo 2 del mencionado documento, las Naciones Unidas distinguen las operaciones así:

- 1) Prevención de los conflictos (conflict prevention).
- 2) Establecimiento de las condiciones de paz (peacemaking).
- 3) Mantenimiento de la paz (peacekeeping).
- 4) Aplicación (coercitiva) de la paz (peace enforcement).
- 5) Consolidación de la paz (peacebuilding) (Organización de Naciones Unidas, 2008).

En esa distinción podemos notar, de un lado, un esfuerzo de la comunidad internacional por reconocer una amplia gama de operaciones que no siempre coinciden, situación por la cual, reiteramos, los mandatos claros se hacen imperativos. De otro lado, también podemos notar una definitiva inserción de las OMP en la consolidación “integral” de la paz y de la seguridad en el mundo, la cual no se restringe a la contención y superación de los desórdenes, sino más bien, se concentra en una compleja creación de condiciones para el respeto de los derechos humanos de los habitantes de las zonas de misión.

3. Conclusión

Hasta aquí, el recorrido que hemos planteado consistió en analizar cómo nacieron las OMP. A simple vista, podría parecer que tienen una función modesta bajo dichas circunstancias —las mismas que le dieron vida—, pero el hecho de que no alcanzaran la eficacia deseada en la totalidad de los casos no es óbice para concluir que, al menos, intentaron llevar serenidad a situaciones que hubiesen podido convertirse en hervideros para la humanidad.

Al cesar la Guerra Fría, terminó el temor de que un conflicto interno, una intervención o participación en el mismo podía desencadenar “el fin del mundo”, pero esto no significa que vivamos en un mundo con menos violencia y peligros. Despareció el concepto de “guerras por procuración”, donde las grandes potencias se jugaban sus intereses por medio de los conflictos armados internos, provocados —o, por lo menos, animados— en sus zonas de influencia, como sucedía mientras se desarrolló la primera generación de OMP.

Sin embargo, nuevos peligros y nuevas formas de violencia, no menos graves, amenazan a la humanidad, con el hecho esperanzador de que, al no existir el enfrentamiento de colosos, se hace más viable la participación de la comunidad internacional, muchas veces en cabeza de las Naciones Unidas, en aras de resolver los conflictos.

En la actualidad, los conflictos obedecen mayoritariamente a causas internas, a razones intestinas de cada Estado que no están vinculadas al interés externo de crear guerras internas como medio de expandir zonas de influencia o de detener el influjo de alguna ideología o doctrina mundial. En esa línea, los conflictos obedecen a razones de creencias políticas, religiosas, extremistas y otras, que tienen su razón de ser en las raíces históricas de cada pueblo, de cada cultura enfrentada. Esta variación en los conflictos mundiales ha permitido que las OMP sean mucho más amplías en su mandato y libres en su accionar y que se desarrollen a lo que hoy llamamos OMP de “segunda generación”.

El temor del “fin del mundo” se ha visto disminuido por un nuevo orden que intenta fundarse en la cooperación regional y mundial, que busca darle un nuevo sentido al concepto de soberanía. Los Estados acuden a los organismos internacionales para encontrar soluciones a problemas internos que antaño eran celosamente guardados por el miedo a las superpotencias. Es en este escenario

en el que podemos entender el auge de las OMP en los últimos tiempos, pues con el fin de la Guerra Fría se aumentó la confianza en el orden internacional y los gobiernos han encontrado en las Naciones Unidas un aliado importante para el fortalecimiento de la democracia y el logro de la paz en su territorio.

Las OMP, como mecanismo pacífico de solución de controversias, se han incrementado cuantitativa y cualitativamente en los últimos años. Con el paso del tiempo, han demostrado ser un instrumento eficaz para cumplir lo ordenado por la Carta de las Naciones Unidas. Podríamos decir que la filosofía misma de dichas operaciones se adecúa al afán de los pueblos por buscar soluciones pacíficas a los conflictos que las aquejan; atrás quedó la imposición y se abrió paso al concepto del consentimiento, de la mediación y del diálogo como única salida para lograr una paz duradera.

El concepto de paz internacional también ha cambiado. Desde “Un programa para la paz”, esta dejó de ser la escueta y simple ausencia de guerra para convertirse en un cúmulo de situaciones que permiten la convivencia pacífica. El cambio en el entendimiento mundial de la paz hizo que, por la fuerza de las circunstancias, se iniciara una nueva etapa en la vida de las Naciones Unidas, lo que implicó un giro en la actividad de dicho ente internacional, que debió adecuar sus órganos para el logro de su principal objetivo.

Las Naciones Unidas desarrollaron diferentes frentes de actuación en el afán de superar la crisis vivida en su interior en la época de la Guerra Fría. En ese sentido, buscó alternativas para el cumplimiento de sus propósitos y se aferró al Capítulo VI de la Carta, que le permitía una intervención más libre en los diferentes conflictos de la escena mundial. El recurso de la fuerza fue relegado por la búsqueda de medios de solución pacífica de conflictos, en donde la misma historia mostró el camino hacia las operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales, una vez superada su etapa inicial, tomaron una fuerza gigantesca, que permitió a la Organización ser un punto de referencia, ganar cada vez más puntos en la escena internacional y asumir más y mayores competencias cuando de solución de conflictos se trata.

En esta medida, poco importa la clase del conflicto, más aún cuando, en los últimos tiempos, el mayor cúmulo de ellos es desarrollado al interior de los Estados que, lejos de sentirse relegados de sus competencias, gustosos solicitan la intervención de las misiones de paz, las cuales muchas veces deben asumir

múltiples funciones para llegar a la solución de los problemas y no se limitan a la verificación y observación de los acuerdos, sino a un proceso de seguimiento y acompañamiento para la adecuada implementación de los mismos.

Como podemos observar, el nuevo modelo de participación de las Naciones Unidas no solo supone un progreso en relación con las actuaciones efectuadas en el marco de la Guerra Fría, sino que es un ejemplo claro de la transformación ocurrida en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en un movimiento de extensión “hasta englobar la seguridad de los individuos —en otras palabras, se pasó de la seguridad estatal, a la seguridad humana” (Abellan, 1993, p. 3).

Por último, lo que destacaríamos como la conclusión fundamental de lo hasta aquí presentado, el nuevo orden mundial permitió redefinir el concepto de seguridad y lo transformó en un concepto “integral”. Hoy en día, el concepto de seguridad no se limita al tema de los enfrentamientos bélicos —reales o potenciales— entre Estados; no se trata como la simple ausencia de guerra, sino que se entiende y se procura la implantación del concepto de desarrollo humano sostenible.

Este novedoso tratamiento de las relaciones internacionales y humanas está referido al ser humano como centro y sujeto del desarrollo y busca el crecimiento de la calidad de vida de las personas en un ambiente de equidad social y fortalecimiento comunitario. Este concepto es un fiel exponente de la nueva concepción de paz y seguridad en el cual se desarrollan las actuales OMP, ya que no solo buscan el apaciguamiento de los conflictos, sino el bienestar de los involucrados, tanto partes como sociedad civil de la reconstrucción posconflicto.

Todo lo anterior dota actualmente a las OMP de un marco de acción muy amplio. La multifuncionalidad de las OMP hoy en día solo está limitada por los acuerdos a los que lleguen las partes antes del otorgamiento del mandato a la misma y por los propósitos de la carta. Por fortuna, a diferencia de la época del enfrentamiento bipolar, hoy tenemos en las OMP un inconmensurable instrumento de paz.