



**FACULTAD del EJÉRCITO**  
Universidad de la Defensa Nacional



**ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA**  
**“Tte Grl Luis María Campos”**

**TRABAJO FINAL DE LA LICENCIATURA**  
**EN ESTRATEGIA Y ORGANIZACIÓN**

**Título: “Despliegue inicial de las misiones de paz de Naciones Unidas”**

**Alumno: Capitán (R) Claudio Eduardo Otamendi**

CABA, 01 de julio de 2016

## INDICE

DETALLE	PÁGINA
1. Introducción:	3
a. Justificación del Problema	3
b. Planteo del Problema	4
c. Objetivos Generales y Específicos	4
1) Objetivo General	
2) Objetivos Específicos	
d. Formulación de la hipótesis	5
e. Marco Teórico	
1) Aspectos Generales	
2) Aspectos Sobresalientes	
f. Metodología Empleada	15
2. Desarrollo:	16
Capítulo I	
a. Título: Antecedentes del despliegue de tropas Argentinas en misiones de paz de la ONU	17
b. Finalidad o Propósito del Capítulo	
c. Contenido del Capítulo	26
d. Conclusiones Parciales	
Capítulo II	29
a. Título: Problemática del despliegue de las tropas del Ejército Argentino	
b. Finalidad o Propósito del Capítulo	
c. Contenido del Capítulo	46
d. Conclusiones Parciales	
Capítulo III	47
a. Título: Futuro de la operaciones de paz en el nuevo contexto mundial	
b. Finalidad o Propósito del Capítulo	
c. Contenido del Capítulo	
d. Conclusiones Parciales	55
3. Conclusiones	60
4. Bibliografía	71

## 1. Introducción.

### a. Justificación del problema.

Las Naciones Unidas son una organización internacional fundada el 24 de Octubre de 1945 por 51 países y con el compromiso de mantener la paz y seguridad mundial, fomentar entre las naciones las relaciones de amistad y promover el progreso social, la mejora del nivel de vida y los derechos humanos.

La Organización en cumplimiento de estos enunciados, despliega en todo el mundo sus representaciones que se transforman en el brazo ejecutor de todas las actividades que motorizan un enorme número de personal y medios, cumpliendo actividades de diferentes índoles. Uno de los aspectos por el que la presencia de la Naciones Unidas se ha hecho más reconocida, es el mantenimiento y consolidación de la paz, la prevención de conflictos y la ayuda humanitaria.

La República Argentina si bien ha participado desde varios años atrás con acciones de la ONU, es recién en 1992 donde realiza por primera vez el envío de un contingente para acompañar las respuestas al conflicto de los Balcanes y en donde cerca de treinta países participan.

### b. Planteo del problema.

¿Cuáles son los aspectos primordiales que deberán tenerse en cuenta para los despliegues iniciales de tropas en misiones de paz de las Naciones Unidas?

### c. Objetivos generales y específicos.

#### 1) Objetivo General

Conocer cuáles han sido las mayores dificultades que se han debido sortear, en el proceso de despliegue de tropas de las Fuerzas enviadas por Argentina, participantes de las misiones de paz de las Naciones Unidas y los desafíos futuros.

## 2) Objetivos Específicos

- a) Determinar los antecedentes históricos de los despliegues en Naciones Unidas del Ejército Argentino.
- b) Determinar cuáles fueron los mayores inconvenientes que debieron ser superados por las tropas enviadas a nivel contingente por Argentina, generando de este modo un aporte para futuras operaciones similares.
- c) Aprender el futuro de las operaciones de mantenimiento de paz y su adecuación a la problemática actual.

## d. Formulación de la Hipótesis.

El despliegue inicial de una fuerza en misiones de paz, requiere de una operación óptima por parte de todos los actores involucrados de una nación, mas allá de los componentes específicos que la ejecutarán.

## e. Marco Teórico.

### 1) Aspectos generales

La primera misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se aprobó en 1948, cuando el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de observadores militares de las Naciones Unidas en el Oriente Medio. Esa misión tenía como objeto vigilar la observancia del Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes, operación que se conoció como Misión de la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT).

Desde entonces las Naciones Unidas han desplegado en distintas partes del mundo 69 operaciones de mantenimiento de la paz, 56 de ellas desde 1988. A lo largo de los años, han participado en estas operaciones cientos de miles de efectivos militares, así como decenas de miles de policías de las Naciones Unidas y civiles de más de 120 países. Más de 3.326 miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, han muerto en acto de servicio bajo la bandera de las Naciones Unidas.

El concepto de mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas nació en un momento en que las rivalidades de la Guerra Fría paralizaban constantemente al Consejo de Seguridad. Las metas del mantenimiento de la paz estaban limitadas inicialmente a mantener el alto el fuego y estabilizar situaciones sobre el terreno, dando un apoyo crucial a los esfuerzos políticos para resolver el conflicto por medios pacíficos. Esas misiones estaban compuestas por observadores militares desarmados y tropas ligeramente armadas, que desempeñaban principalmente funciones de vigilancia, información y fomento de la confianza.

El Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) y el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP) fueron las primeras dos misiones desplegadas por las Naciones Unidas. Ambas misiones, que continúan en funcionamiento, sirvieron para ilustrar el tipo de misión de observación y vigilancia, y constaban de una fuerza autorizada de unos cuantos cientos de personas. Los observadores militares de las Naciones Unidas no iban armados.

La primera operación de mantenimiento de paz armada fue la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I), desplegada con éxito en 1956 para responder a la crisis del Canal de Suez. La Misión de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), iniciada en 1960, fue la primera misión a gran escala que dispuso de un contingente de casi 20.000 soldados durante su momento más activo. Esta misión también puso de manifiesto los riesgos que implica intentar estabilizar una región devastada por la guerra. Mientras prestaban servicio en esa misión perdieron la vida 250 efectivos de las Naciones Unidas, entre ellos el Secretario General, Dag Hammarskjöld.

En los decenios de 1960 y 1970, las Naciones Unidas establecieron misiones de corta duración en la República Dominicana - Misión del Representante Especial del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP), Nueva Guinea Occidental (Irán Occidental) - Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF), y el Yemen - Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen (UNYOM), e iniciaron despliegues de larga duración en Chipre - Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP) y Oriente Medio - Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU II), Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS) y Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL).

En 1988, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas fue distinguido con el Premio Nobel de la Paz. En ese momento, el Comité del Premio Nobel reconoció los esfuerzos realizados por las fuerzas de mantenimiento de la paz, que han contribuido de manera relevante a la realización de uno de los principios fundamentales de las Naciones Unidas. Gracias a esto, la organización mundial ha logrado desempeñar un papel cada vez más central en los asuntos mundiales.

El contexto estratégico de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas cambió fundamentalmente con el final de la Guerra Fría. Las Naciones Unidas modificaron y ampliaron sus operaciones sobre el terreno, pasando de las misiones tradicionales, basadas en tareas

generales de observación a cargo del personal militar, a actividades multidimensionales. Estas nuevas misiones tenían como objeto velar por la aplicación de acuerdos de paz amplios y ayudar a establecer las bases de una paz duradera.

La naturaleza de los conflictos también ha cambiado con los años. Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que se establecieron inicialmente para actuar en conflictos entre Estados, han debido ocuparse cada vez más de conflictos intraestatales y guerras civiles.

En la actualidad, el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz realiza una gran variedad de tareas complejas, desde contribuir a establecer instituciones de gobierno sostenibles hasta vigilar la situación de los derechos humanos, colaborar en la reforma del sector de la seguridad o ayudar en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes.

Si bien el personal militar sigue siendo el elemento fundamental de la mayor parte las operaciones, éstas incluyen ahora a:

- administradores
- economistas
- agentes de policía
- expertos jurídicos
- personal de remoción de minas
- observadores electorales
- observadores de derechos humanos
- especialistas en asuntos civiles
- trabajadores de asistencia humanitaria
- expertos en comunicaciones e información pública
- etc

Al terminar la Guerra Fría, hubo un rápido incremento en el número de misiones de mantenimiento de la paz. Con un nuevo consenso y un propósito común, el Consejo de Seguridad autorizó un total de 20 nuevas operaciones entre 1989 y 1994, con lo que el personal de mantenimiento de la paz se incrementó de 11.000 a 75.000 efectivos.

Las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas en países como Angola - Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola I (UNAVEM I) y Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II (UNAVEM II), Camboya - Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), El Salvador - Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), Mozambique - Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ) y Namibia - Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT), se desplegaron con el objetivo de:

- ayudar a implementar acuerdos de paz complejos;
- estabilizar la situación de seguridad;
- reorganizar el personal militar y la policía;
- elegir nuevos gobiernos y construir instituciones democráticas.

El éxito general de las misiones anteriores aumentó las expectativas hacia las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas más allá de su capacidad de respuesta. Esto se puso de manifiesto especialmente a mediados del decenio de 1990, cuando el Consejo de Seguridad no pudo autorizar mandatos lo suficientemente efectivos o proporcionar los recursos adecuados.

Se establecieron misiones en situaciones donde todavía resonaban las armas y no había paz que mantener, en zonas como la ex Yugoslavia - Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), Rwanda - Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda (UNAMIR) y Somalia - Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (ONUSOM II).

Estas tres operaciones de alta visibilidad fueron objeto de críticas cuando el personal de mantenimiento de la paz debió abordar situaciones en que las partes beligerantes no se ajustaron a los acuerdos de paz, o en que el personal de paz no estaba provisto de los recursos o el apoyo político adecuados. Conforme aumentaron las bajas civiles y continuaron las hostilidades, la reputación de las actividades de mantenimiento de la paz de las

Naciones Unidas se resintió. Los reveses de principios y mediados del decenio de 1990 llevaron al Consejo de Seguridad a limitar el número de nuevas misiones de paz y a iniciar un proceso de reflexión para evitar que estos fallos se repitieran.

El Secretario General encargó una investigación independiente durante el genocidio de Rwanda en 1994 y, a petición de la Asamblea General, presentó una evaluación completa sobre lo sucedido entre 1993 y 1995 en Srebrenica, en la ex Yugoslavia. También se examinaron cuidadosamente las circunstancias que llevaron a la retirada de las Naciones Unidas de Somalia.

Mientras tanto, las fuerzas de paz de las Naciones Unidas seguían con sus operaciones de largo plazo en el Oriente Medio, Asia y Chipre.

Con la aparición de nuevas crisis en varios países y regiones, la función esencial de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas pronto adquirió un nuevo protagonismo. En la segunda mitad del decenio de 1990, el Consejo autorizó nuevas operaciones en:

Angola - Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III (UNAVEM III) y Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA);

Bosnia y Herzegovina - Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH);

Croacia - Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (ONURC), Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES) y Grupo de Apoyo de la Policía de las Naciones Unidas (UNPSG);

Ex República Yugoslava de Macedonia - Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP);

Guatemala - Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA);

Haití - Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH), Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH) y Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH).

En el alba de un nuevo siglo, las Naciones Unidas llevaron a cabo un importante ejercicio para examinar los retos que se planteaban al mantenimiento de la paz en el decenio de 1990 e introducir reformas. El objetivo era fortalecer nuestra capacidad para gestionar y mantener eficazmente las operaciones sobre el terreno.

Con una mayor comprensión de los límites y las posibilidades del mantenimiento de la paz, se pidió a las Naciones Unidas que llevara a cabo tareas aún más complejas. Esto empezó en 1999, cuando la Organización prestó servicios como administradora de los territorios de Kosovo, en la ex Yugoslavia - Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), y en Timor Oriental (ahora Timor-Leste) - Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), que estaba en el proceso de obtener su independencia de Indonesia.

A lo largo del decenio siguiente, el Consejo de Seguridad también estableció operaciones de mantenimiento de la paz en algunos países africanos:

-Burundi - Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB);

-Chad y la República Centroafricana - Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT);

-Costa de Marfil - Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI);

-República Democrática del Congo - Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO);

-Eritrea/Etiopía - Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE)

-Liberia - Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL);

-Sierra Leona - Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL);

-Sudán - Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) en el sur del país, Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID) en Darfur, Fuerza Provisional de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (UNISFA) y Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS);

El personal de mantenimiento de la paz también debió reanudar operaciones vitales de mantenimiento y consolidación de la paz en lugares donde las frágiles condiciones de paz se habían deteriorado, como Haití - Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) y la recién independizada Timor-Oriental Leste - Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNAMET): United Nations Assistance Mission in East Timor.

Muchas de estas operaciones han finalizado sus mandatos, como la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB), la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (MINUEE), la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS) y la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT).

También hubo una operación de mantenimiento de la paz de poca duración en Siria, la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS), que tuvo que ser retirada cuatro meses después de su creación en abril de 2012.

En el primer decenio del siglo, las operaciones de mantenimiento de la paz han estado sujetas a una presión sin precedentes, y cada vez se les pide con mayor frecuencia que se desplieguen en entornos operacionales remotos e inseguros y en contextos políticos inestables. Las fuerzas de mantenimiento de la paz debieron hacer frente a diversos desafíos para cumplir sus misiones de mayores proporciones, más onerosas y cada vez más complejas, dificultades relativas a planear y aplicar estrategias de transición viables para las misiones

en que se haya alcanzado un cierto grado de estabilidad, y el reto de prepararse para encarar un futuro y un conjunto de exigencias inciertas.

En mayo de 2010, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas contaban con más de 124.000 efectivos entre personal militar, policial y civil.

Desde entonces, el personal de paz ha entrado en una fase de consolidación. Por primera vez en una década, las cifras han empezado a declinar un poco, con la reducción de tropas en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO) y la retirada de la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT) a finales de 2010.

Sin embargo, esto no indica en absoluto que los desafíos que enfrentan las Naciones Unidas estén disminuyendo. Aunque se reduzca el número de efectivos del personal militar de paz, se prevé que la demanda de misiones sobre el terreno se mantenga alta, y que el mantenimiento de la paz siga siendo una de las más complejas tareas operativas de las Naciones Unidas. Por otra parte, la complejidad política que enfrentan las operaciones de mantenimiento de la paz y el alcance de sus mandatos, que incluye el ámbito civil, siguen siendo muy amplios. Hay indicios concluyentes de que algunas capacidades especializadas - incluyendo la policía - sean objeto de una demanda particularmente elevada en los próximos años.

Las actuales operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz seguirán facilitando procesos políticos, protegiendo a civiles, ayudando en el desarme, la desmovilización y la reintegración de ex combatientes; apoyando la organización de procesos electorales, protegiendo y promoviendo los derechos humanos y ayudando a restablecer el estado de derecho.

El mantenimiento de la paz se ha caracterizado siempre por su gran dinamismo y se ha ido adaptando a los nuevos retos. Hace poco, el Secretario General, Sr. Ban Ki-moon, estableció un Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, integrado por 17

miembros, para realizar una evaluación completa del estado de las operaciones de paz en la actualidad y de las necesidades emergentes del futuro.

En las declaraciones de fecha 28 de octubre de 2014 del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Sr. Hervé Ladsous, y de la Secretaria General Adjunta de Operaciones sobre el Terreno, Sra. Ameerah Haq, a la Cuarta Comisión de la Asamblea General se recoge más información sobre las operaciones que están en marcha, el contexto estratégico y las prioridades actuales, y los problemas cambiantes que afectan hoy al mantenimiento de la paz.

## 2) Aspectos sobresalientes del marco teórico

El Consejo de Seguridad es el responsable de decidir acerca del despliegue de una nueva operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Esta decisión se adopta tras haberse cumplido una serie de pasos:

### a) Consulta inicial

Cuando un conflicto se genera o se agrava o se está cerca de encontrar su solución, las Naciones Unidas participan con frecuencia en una serie de consultas para determinar la mejor respuesta de la comunidad internacional. En estas consultas pueden intervenir:

Todos los actores pertinentes de las Naciones Unidas. El posible gobierno anfitrión y las partes sobre el terreno. Los Estados Miembros, incluidos los Estados que podrían aportar contingentes militares y policiales a una operación de mantenimiento de la paz. Las organizaciones regionales y otras organizaciones intergubernamentales. Otros socios externos pertinentes. Durante esta fase inicial, el Secretario General puede solicitar una evaluación estratégica para identificar todas las opciones posibles de participación de las Naciones Unidas.

#### b) Evaluación técnica sobre el terreno

Tan pronto como las condiciones de seguridad lo permiten, la Secretaría General acostumbra a desplegar una misión de evaluación técnica en el país o territorio en que se prevé el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz. Esta misión analiza y evalúa la situación general de la seguridad, la política, el ejército, el contexto humanitario y los derechos humanos sobre el terreno, y sus implicaciones en una posible operación. Sobre la base de las conclusiones y recomendaciones de la misión de evaluación, el Secretario General emite un informe al Consejo de Seguridad. En este informe se presentan las diferentes opciones para el establecimiento adecuado de una operación de mantenimiento de la paz, incluyendo su alcance y sus recursos. El informe también contiene información sobre las repercusiones financieras y una estimación preliminar de los costes.

#### c) Resolución del Consejo de Seguridad

Si el Consejo de Seguridad determina que el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz es la opción más apropiada, la autoriza formalmente mediante la adopción de una resolución. La resolución establece el mandato y alcance de la operación, y detalla las tareas que se encargará de realizar. A continuación el presupuesto y los recursos se someten a la aprobación de la Asamblea General.

#### d) Nombramiento de altos funcionarios

El Secretario General nombra habitualmente a un Jefe de la Misión (por lo general un Representante Especial) para dirigir la operación de mantenimiento de la paz. El Jefe de la Misión es el responsable de informar al Secretario General Adjunto para Operaciones de Paz en la Sede de las Naciones Unidas.

El Secretario General también nombra a un Comandante de la Fuerza y un Comisionado de Policía, así como a un equipo de civiles de alto

nivel. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT) se encargan luego de contratar al personal civil de la operación.

e) Planificación y despliegue

Mientras tanto, el Jefe de la Misión y los departamentos DOMP-DAAT se encargan de planificar los aspectos políticos, militares, operacionales y de apoyo (es decir, la logística y la administración) de la operación. La fase de planificación por lo general implica el establecimiento de un grupo de trabajo conjunto o una fuerza de trabajo integrada basada en la sede, con la participación de todos los departamentos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas.

f) Despliegue

Seguidamente se procede al despliegue de la operación lo más rápidamente posible, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad y políticas sobre el terreno. A menudo se inicia con un equipo de avanzada para establecer la sede de la misión y dirigir el aumento gradual del personal hasta que abarque todos los componentes y las regiones, según lo que exija el mandato.

Las Naciones Unidas no tienen un ejército permanente o una fuerza policial propia, por lo que se pide a los Estados Miembros que aporten el personal militar y policial necesario para cada operación. Este personal viste el uniforme de su país y únicamente se identifica como fuerza de paz de las Naciones Unidas mediante el casco azul o la boina con la insignia.

El personal civil de las operaciones de mantenimiento de la paz está integrado por funcionarios públicos internacionales, reclutados y desplegados por la Secretaría de las Naciones Unidas.

g) Informes al Consejo de Seguridad

El Secretario General presenta luego informes periódicos al Consejo de Seguridad sobre el cumplimiento del mandato de la misión.

El Consejo de Seguridad examina esos informes y resúmenes, y actualiza y ajusta el mandato de la misión, según sea necesario, hasta que finaliza o se cancela.

f. Metodología empleada.

Por las características de la problemática en cuestión y ante la poca información con que se cuenta del tema acotado, se recurrirá a un diseño descriptivo que permita generar y dejar nuevos caminos investigativos para el futuro, pudiendo asimismo dar a conocer a los próximos integrantes de las misiones de paz, los aspectos identificados al momento.

Las técnicas de validación consistirán en una revisión de estudios estadísticos y documentales, de manera de aprovechar todo lo referente a datos secundarios que enriquezcan la tarea.

El presente trabajo se elaboró en base a una organización capitular, con una introducción en la que se esbozan brevemente los temas a tratar junto con sus objetivos tanto genéricos como específicos.

Luego se efectuó el desarrollo de la temática, dividida en tres capítulos cada uno de los cuales cuenta con una conclusión parcial a su respecto, la cual permite con posterioridad elaborar una conclusión final del trabajo. Por último se incorporó la bibliografía utilizada.

## 2. Desarrollo.

### Capítulo I

**a. Título:** Despliegue de tropas del Ejército Argentino participantes de las misiones de paz de las Naciones Unidas.

**b. Finalidad o Propósito:** Conocer cuáles han sido los antecedentes históricos en el proceso de despliegue de tropas del Ejército Argentino, integrando las misiones de paz de las Naciones Unidas.

**c. Contenido:** Nuestra Política Internacional de la Defensa sostiene su firme convicción en la cooperación en materia de defensa como medio de construcción y consolidación de la confianza, la paz y la seguridad internacional. En el marco de estos principios, adopta como objetivos generales la contribución a los esfuerzos tendientes a la extensión y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, representado asimismo por el Sistema de Seguridad Internacional de las Naciones Unidas (ONU) y sus misiones de paz.

Actualmente, la República Argentina tiene presencia en 4 misiones bajo bandera de Naciones Unidas: contingentes en Haití (MINUSTAH, desde 2004) y Chipre (UNFICYP, desde 1993), así como Observadores Militares en Sahara Occidental (MINURSO, desde 1991) y Medio Oriente (UNTSO, desde 1969), contribuyendo con más de 1.000 miembros distribuidos en estas 4 misiones.

Por otra parte, las OMP operan como área de Cooperación Internacional. Los avances más relevantes realizados en este sentido incluyen:

- La Fuerza de Paz “Cruz del Sur”, que constituye un emprendimiento binacional de integración militar, con el objetivo de fomentar la confianza mutua, la interoperabilidad y complementariedad entre las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile.

- La Compañía de Ingenieros “Libertador Don José de San Martín” constituye una Fuerza de Paz Combinada Binacional Argentino-Peruano, creada a efectos de ser puesta a disposición de la Misión de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) a través de un Memorando de Entendimiento firmado por ambos Ministerios de Defensa en octubre de 2008.

- Ejercitaciones Combinadas en materia de OMP, tanto militares como de gabinete.

- La Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ) constituye una iniciativa argentina, con el propósito de promover la estandarización de una doctrina en materia de OMP en la región, el establecimiento de una perspectiva regional y el intercambio de lecciones aprendidas.

Nuestro país también está comprometido a cooperar con los países de la región mediante el empleo de sus recursos humanos y materiales en el área de la asistencia humanitaria. Así, en los últimos años, ha contribuido a aliviar situaciones de gravedad derivadas de catástrofes naturales a través de la canalización de los pedidos de asistencia, así como con el seguimiento del trámite legal para la autorización de la salida de tropas para brindar esa ayuda.

Los ejemplos más recientes y notorios de dicha ayuda son la brindada a Haití y a Chile en el año 2010, por los terremotos ocurridos en sendos países.

La Defensa de la Nación se funda y orienta en el inequívoco respeto y promoción de la democracia, la soberanía e integridad territorial de los

Estados, la autodeterminación de los pueblos, el respeto a los derechos humanos, la vocación por la paz y la justicia, el apego y la observancia del derecho internacional y del sistema multilateral como instrumentos insustituibles para regular las relaciones y resolver los conflictos entre las naciones. Asimismo, Argentina sostiene su firme convicción en la cooperación interestatal en materia de Defensa como medio de construcción y consolidación de la confianza, la paz y la seguridad internacional.

En este sentido, el compromiso nacional con los esfuerzos de paz y seguridad internacional encuentra en las contribuciones argentinas al Sistema de Seguridad Colectiva de Naciones Unidas uno de sus más trascendentes aportes.

La participación argentina en materia de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) registra una historia de compromiso permanente desde el año 1958, colaborando en más de dos tercios del total de las operaciones de paz desarrolladas por las Naciones Unidas desde sus inicios, con más de cuarenta mil efectivos desplegados desde aquel momento.

En el marco del trabajo del Ministerio de Defensa en la materia ha sido creada la Dirección General de Cooperación para el Mantenimiento de la Paz, por Decreto N° 788/07, con el fin de brindar el asesoramiento técnico necesario en el planeamiento y en la supervisión de la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz en las que intervienen las Fuerzas Armadas Argentinas: predespliegue, despliegue, repliegue y repatriación, así como instrucción, capacitación y de desarrollo de doctrina.

Ante el conflicto desatado en Líbano, en Junio de 1958, las Naciones Unidas crea UNOGIL (Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano); en esta oportunidad nuestro país envía por primera vez un grupo de observadores militares.

A esa primera misión le sucedió ONUC (Operación de Naciones Unidas en el Congo), en julio de 1960, donde un grupo de pilotos de la Fuerza Aérea Argentina integró Estados Mayores y Escuadrones de Transporte Aéreo.

En 1992 y bajo bandera de UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas), nuestro país envía, por primera vez, un numeroso contingente llamado “Batallón Ejército Argentino”. Establecida inicialmente en Croacia, la misión tenía como objetivo principal vigilar la desmilitarización de las zonas asignadas.

Argentina ha demostrado un activo compromiso con la paz en América Latina participando en numerosas misiones de Naciones Unidas en la región. Ha formado parte de la mayoría de las misiones en la República de Haití, como fueron la Misión de las Naciones Unidas en Haití (MINUH), entre 1993 y 1996, la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH) en 1997 y la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH), entre 1997 y 2000.

Desde 2004 hasta la actualidad, Argentina es uno de los países con mayor presencia en MINUSTAH (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití). En esta misión se encuentra desplegado el mayor contingente nacional en el exterior, aportando más de 500 cascos azules.

En 1993 nuestro país despliega en UNFICYP (Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre) en apoyo a la iniciativa del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para buscar soluciones al conflicto en Chipre. En los últimos años, el Contingente Argentino pasó a ser el más numeroso de UNFICYP.

Desde 1994 contamos con presencia de mujeres de las Fuerzas Armadas en distintas operaciones de paz. La actual política de defensa está basada en la firme determinación de promover la efectiva implementación de la perspectiva de género en el ámbito de las operaciones de paz, en sintonía con la Resolución N° 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En relación al entrenamiento de los contingentes, en julio de 1995, se funda el Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ). Este centro de renombre regional imparte cursos de capacitación y formación profesional a miembros de las fuerzas militares que se desempeñarán en misiones de paz en todo el mundo.

Argentina ha demostrado un activo compromiso con la paz en América Latina participando en numerosas misiones de Naciones Unidas en la región. Ha formado parte de la mayoría de las misiones en la región, como por ejemplo la ONUCA (Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica – 1990), la ONUSAL (Misión de Observadores de las Naciones Unidas en el Salvador - 1992), la MINUGUA (Misión de las Naciones Unidas en Guatemala - 1997), la MINUH (Misión de las Naciones Unidas en Haití - 1993), la UNTMIH (Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití – 1997) y la MIPONUH (Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití – 1997).

Los pilares sobre los que se estableció la presencia internacional fueron: proveer un entorno seguro y estable, garantizar el respeto de los Derechos Humanos y apoyar el proceso de consolidación democrático en la isla.

Las tareas que llevan a cabo las fuerzas militares se enmarcan dentro de la disuasión que apoya al reestablecimiento del estado de derecho y del orden público. Del mismo modo, deben proteger al personal de la ONU, sus instalaciones y equipos.

En cuanto a la prestación de asistencia humanitaria y la facilitación del acceso a esta ayuda de la población haitiana que lo necesite, el personal militar debe coordinar la cooperación entre el gobierno haitiano y los organismos internacionales que la prestan.

A su vez, el Ministerio de Defensa no sólo contribuye con el despliegue de un contingente de las Fuerzas Armadas, sino que también participa de otras instancias de cooperación con Haití, a través de canales de concertación política, diplomática y técnica, y junto a otros organismos del Estado Nacional.

UNFICYP constituye la segunda misión en términos de cantidad de efectivos argentinos desplegados y fue creada en 1964 por Resolución N° 186 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

El conflicto entre grecochipriotas y turcochipriotas llevó a conformar la Misión en 1964, y ante la invasión y ocupación Turca del Norte de la isla en 1974, determinó la necesidad de establecer una zona de amortiguación donde la UNFICYP tiene la tarea de mantener la paz y la estabilidad.

La participación de nuestro país en dicha misión tiene sus orígenes en el año 1993, con el despliegue de la Fuerza de Tarea Argentina (FTA), cuya labor principal consiste en evitar la reanudación de los combates entre la Guardia Nacional Chipriota y el Ejército Turco, mediante la verificación del cese del fuego y el respeto a las determinaciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Dentro de las misiones en curso, UNTSO es la más antigua con participación nacional. Creada en mayo de 1948 por el Consejo de Seguridad en su Resolución 50/48, tuvo como finalidad realizar un llamamiento al cese de las hostilidades en Palestina mediante un grupo de observadores militares que asisten al mediador de la ONU que debía vigilar y supervisar la tregua entre los estados árabes e Israel.

A partir del año 1969, Argentina participó mediante el envío de observadores militares que fueron desplegados en Jerusalén, en el Golán y en el Canal de Suez. Esta misión de observación tiene la característica de estar emplazada sobre otras misiones con presencia en cinco países de Oriente Medio: Egipto, Israel, Jordania, Líbano y la República Árabe de Siria.

Con la firma de acuerdos de paz de Israel con Egipto y Jordania, El Comando de la misión está emplazado en Jerusalén y le dependen dos grupos de observadores: el grupo de observadores en el Líbano (Nahariya) y el grupo de observadores del Golán (Tiberiades)

MINURSO fue establecida por Resolución N° 690 del Consejo de Seguridad de la ONU en Abril de 1991, encontrándose emplazada en el antiguo Sahara Español. Dicho territorio, se encuentra ocupado actualmente casi en su totalidad por Marruecos, aunque la soberanía marroquí sobre el mismo no es reconocida por las Naciones Unidas y es rechazada por el Frente Polisario. La MINURSO tiene por mandato el proveer de un período transicional para la preparación del referéndum en el cual los Saharauies decidan entre la Independencia o la integración a Marruecos. Para ello, desde hace más de una década se llevan adelante rondas de negociaciones entre las partes del conflicto, conociéndose con el nombre de “Marcha Verde”.

La participación argentina en la Misión de las Naciones Unidas en el Sahara Occidental se hace efectiva a partir de 1991, al desplegar observadores militares en la región, a efecto de que los mismos cumplan tareas de observación de la zona de separación de fuerzas.

En concordancia con nuestra política internacional de defensa, cada solicitud realizada por las Naciones Unidas es analizada y evaluada, siguiendo los lineamientos del interés en la cobertura de los puestos ofrecidos, sustentando el apoyo a ese organismo internacional en su política de contribución a la paz y seguridad internacional.

### **Formación de Cascos Azules**

El Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) fue creado en 1995, constituyendo el primer centro conjunto de entrenamiento en el continente.

El CAECOPAZ, dicta un promedio de casi cuarenta cursos internacionales anuales, los que han sido cursados por efectivos de casi treinta naciones amigas a lo largo de estos años. La importancia de la capacitación en operaciones de paz también se refleja en la gran cantidad de instructores argentinos que imparten conocimientos en países como Alemania, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Francia, Guatemala, India y Mali. Además, como parte de

una política de intercambio, el Centro cuenta con instructores visitantes de países como Alemania, Bolivia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos, Francia e India.

El CAECOPAZ forma parte de la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ). Asociación que fue propulsada por la Argentina como entidad que contenga y relacione a los diferentes centros de entrenamiento para operaciones de paz que existen en la región, en línea con las estandarizaciones de la ONU y con miras al establecimiento de una perspectiva regional en operaciones de paz y el intercambio regional de lecciones aprendidas.

Tradicionalmente, Argentina ha llevado a cabo una serie de ejercicios combinados con diferentes países, con el objeto de reforzar la cooperación bilateral y multilateral entre las fuerzas armadas nacionales y extranjeras. En este sentido, se ha intervenido en todos aquellos aspectos inherentes a la Ley Nro. 25.880 y su Decreto Reglamentario para autorizar el ingreso de personal militar en territorio nacional y el egreso de fuerzas nacionales fuera de él, supervisando asimismo la ejecución de ejercitaciones militares combinadas.

Argentina y Chile han creado la Fuerza de Paz “Cruz del Sur”, a fin de ser utilizada en Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Esta alianza inédita, ha permitido concretar una Fuerza de Paz conjunta, es decir que incluye en su orgánica a elementos de las tres Fuerzas Armadas, y también combinada, significando la participación de efectivos y medios de los dos países. Estas características se aplican a todos los componentes de “Cruz del Sur”: Terrestre, Naval, Aéreo, Hospital Militar y Compañía de Ingenieros.

Tal como expresa el artículo 1º de la Ley 26.560, la FPCS tiene por objeto ser empleada en Operaciones de Paz a requerimiento de la ONU.

Con el fin de cumplir con su misión en el marco de una operación de paz, la Fuerza podrá desarrollar las siguientes funciones: (1) proporcionar presencia de la ONU en un área de crisis después de una resolución del Consejo

de Seguridad, relevando a las primeras fuerzas internacionales y/o regionales; (2) prevenir la escalada de violencia; (3) asistir, monitorear o facilitar un cese de fuego; (4) asegurar un área que permita el despliegue posterior de otras fuerzas de la ONU; (5) proporcionar “áreas seguras” a personas y grupos cuyas vidas peligran por el conflicto; (6) asegurar operaciones de ayuda de emergencia humanitaria; (7) colaborar en actividades específicas que requieran refuerzo de la seguridad de una misión en desarrollo.

En el marco de la visita al Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ) del Secretario General de la ONU, Ban Ki-moon, se llevó a cabo la firma del Memorándum de Entendimiento entre la Argentina, Chile y la ONU por la FPCS. El propósito fundamental de este documento, consiste en presentar la Fuerza como contribución conjunta argentino-chilena, con el objeto de que la misma se encuentre disponible para un eventual despliegue en el marco de una operación de mantenimiento de la paz de la ONU a partir del año 2012.

### **Trabajo conjunto y combinado**

La Compañía de Ingenieros “Libertador Don José de San Martín” constituye una Fuerza de Paz Combinada Binacional Peruano-Argentina, creada a efectos de ser puesta a disposición de la Misión de Naciones Unidas en Haití, a través de un Memorando de Entendimiento firmado por ambos Ministerios de Defensa en octubre de 2008.

Las capacidades y perfiles específicos de esta compañía se definieron según condiciones particulares del escenario haitiano, a los fines de facilitar la obtención, potabilización y distribución de agua en sectores densamente poblados; mejorar la infraestructura vial y habitacional de los sectores más desprotegidos, escuelas públicas y puestos médicos para el pueblo haitiano, entre otros aspectos de urgente necesidad registrados en la nación caribeña. El terremoto acaecido en Haití en enero de 2010, puso de manifiesto con mayor relevancia la necesidad y

uso de este instrumento binacional sudamericano para aportar a la paz y la reconstrucción.

El ámbito de desempeño militar representado por las Misiones de Paz de las Naciones Unidas, ha posibilitado el reconocimiento y pleno ejercicio de la igualdad de los derechos profesionales de la mujer. La República Argentina ha implementado varias iniciativas tendientes al reconocimiento de la perspectiva de género en el ámbito de la Defensa Nacional, entre las que se contó el “Plan de Acción para la Implementación de la Perspectiva de Género en el Marco de las Operaciones de Paz” de las Naciones Unidas aprobado en octubre de 2008 a través de las Resoluciones Ministeriales N° 1226/08 y 1407/08.

Asimismo, del 26 al 30 de septiembre de 2011 se ha realizado un Seminario Internacional de Género en Operaciones de Paz, el cual constituye una iniciativa sobre la cual no existen antecedentes en la región. De este modo, se estima que la actividad colaborará en colocar a nuestro país a la vanguardia de la inclusión de la perspectiva de género en la materia.

Este evento fue acompañado por la activa participación del Ministerio de Defensa en la elaboración del “Plan Nacional de Implementación de la Resolución CS 1325/2000” durante el Taller Interinstitucional para la Elaboración del Plan Nacional de Implementación de la referida Resolución, desarrollado entre el 6 y 7 de octubre en la Cancillería.

### **Conclusiones parciales**

1. Si bien es cierto que las gestiones de las Naciones Unidas han producido buenos resultados en su historia, no menos real resulta el hecho que ha debido sortear ciertas dificultades en el proceso de despliegue de sus tropas.

Entre esos logros, han contribuido a desactivar la crisis de los misiles cubanos en 1962 y la crisis del Oriente Medio en 1973. Que en 1988, gracias a un arreglo de paz patrocinado por las Naciones Unidas, se puso fin a la guerra entre el Irán y el Iraq, y el año siguiente las negociaciones por ellas patrocinadas sentaron las bases para la retirada de las tropas soviéticas del Afganistán.

En el decenio de 1990 las Naciones Unidas contribuyeron de manera fundamental a restablecer la soberanía de Kuwait, desempeñaron un papel importante en la terminación de las guerras civiles de Camboya, El Salvador, Guatemala y Mozambique; restablecieron el Gobierno elegido democráticamente en Haití y solucionaron o pusieron coto a conflictos en otros países.

En septiembre de 1999, cuando se desató una campaña de violencia que obligó a unos 200.000 timorenses orientales a huir de sus hogares después de haberse celebrado una votación sobre la libre determinación, las Naciones Unidas autorizaron el envío de una fuerza internacional de seguridad que facilitó el restablecimiento del orden. En octubre, el Consejo estableció la Administración de Transición de las Naciones Unidas, la cual, con la protección de la fuerza multinacional, comenzó a supervisar la transición del territorio hacia la independencia.

A su vez, cuando los terroristas atacaron a los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad actuó rápidamente y aprobó una resolución de amplio alcance en la que se dispone la obligación de los Estados de velar por que todas las personas que participen en la financiación, planificación, preparación, perpetración o prestación de apoyo a los actos terroristas sean llevadas ante la justicia y de tipificar en sus leyes internas tales actos como delitos penales graves.

Ahora bien, todo este merito contó con ciertos obstaculos dificiles de soslayar, dado las visicitudes que se generaron entre diferentes paises en conflicto y que se dieron en disimiles territorios.

2. En este sentido, se ha ido paleando la necesidad de contar con mas agiles y oportunos canales logísticos que permitan otorgar el necesario apoyo a las tropas y sus misiones tanto en lo atinente a atención sanitaria, como a cuestiones de abastecimiento de clase I y III, alimentación y combustible, respectivamente.

Dicho así con esta simpleza, estas cuestiones resultan de total relevancia para el éxito de un buen desempeño de la operación programada, dado que de no contar con estos canales logísticos debidamente instrumentados y afianzados las operaciones de campo se ven ampliamente limitadas.

Por otro lado, también resulta de relevante importancia contar con claro conocimiento del terreno, poder tener demarcado el cuadro de situación real, el que muchas veces difiere del conceptual cuando las tropas se hayan en despliegue.

A su vez, se fueron también topando a través de su desempeño con cuestiones burocráticas o de tinte más bien administrativo, dado las diversas normativas internas de cada país y las limitaciones territoriales que en ciertos conflictos, precisamente por hallarse en ese estado de situación resultan difusas.

3. Podemos arribar a la conclusión que Naciones Unidas ha logrado con su encomiable esfuerzo exhortar a los estados miembros a acogerse a sus recomendaciones y con ello se lograron superar muchos obstáculos de idiosincrasias de cada país interviniente para estandarizar a través de sus propias legislaciones internas modos de accionar semejantes ante un conflicto, privilegiando el espíritu de grupo.

A su vez, dado el desarrollo tecnológico y el global entendimiento que los conflictos ya no nos pertenecen como nación sino que por lo general tienen su génesis, desarrollo y su solución interactiva con otros estados, Naciones Unidas avanza continuamente en su aspiración con aporte cada vez mayor por parte de los países.

4. También cabe remarcar que el plano fáctico, las Naciones Unidas impulsaron el desarme con foco en detener la proliferación de armas, reducir y a

la larga eliminar todas las armas de destrucción en masa siendo para ello, la Organización un foro permanente para las negociaciones sobre desarme y ha hecho recomendaciones e iniciado estudios al respecto. Las Naciones Unidas apoyan las negociaciones multilaterales que tienen lugar en la Conferencia de Desarme y en otros órganos internacionales. Dichas negociaciones han dado lugar a muchos acuerdos internacionales.

Las Naciones Unidas alientan el establecimiento de la paz y facilitan que las partes beligerantes lleguen a un acuerdo por medios diplomáticos. El Consejo de Seguridad, en su empeño por mantener la paz y la seguridad internacionales, puede recomendar maneras de evitar conflictos o restablecer o lograr la paz; por ejemplo, mediante la negociación o recurriendo a la Corte Internacional de Justicia.

5 .El Secretario General desempeña un papel importante en el establecimiento de la paz. Puede señalar a la atención del Consejo de Seguridad cualquier asunto que parezca amenazar la paz y la seguridad internacionales, puede valerse de "buenos oficios" para llevar a cabo una labor de mediación o ejercer la "diplomacia silenciosa" entre bastidores, ya sea personalmente o por conducto de enviados especiales. El Secretario General también lleva a cabo la "diplomacia preventiva" con miras a solucionar las controversias antes de que adquieran mayor gravedad. Las Naciones Unidas llevan a cabo cada vez con más frecuencia actividades para abordar las causas subyacentes de los conflictos.

## Capítulo II

**a. Título:** El despliegue de las tropas argentinas en misiones de paz de la ONU.

**b. Finalidad o Propósito:** Establecer cuáles fueron los mayores inconvenientes que debieron ser superados por las tropas enviadas a nivel contingente por Argentina, generando de este modo un aporte para futuras operaciones similares.

**c. Contenido:** La Carta constitutiva de las Naciones Unidas, en su Capítulo VII (7) Artículo 43 Inc.1. establece: “Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con el convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

A pesar de lo ello, participar en una Operación de Paz es una decisión política soberana de cada Estado y es responsabilidad de las autoridades políticas de cada miembro analizar caso por caso la participación o no, en cada una de las iniciativas de las Naciones Unidas. En el caso Argentino, muchos fueron los factores a ser considerados a la hora del análisis y la toma de decisión final para autorizar la participación de efectivos militares para la contribución nacional en misiones de paz.

Se podría considerar que las capacidades adquiridas, el prestigio y el sentimiento de obligación fueron los tres factores más ponderados en el análisis nacional efectuado para la determinación sobre la participación nacional en la operación de paz en Haití. La tradición de las fuerzas militares argentinas en operaciones de paz en varios escenarios de conflictos armados internacionales sumado a la experiencia ya adquirida en las misiones previas en HAITÍ tanto por efectivos de las FFAA y de Gendarmería Nacional fue fundamental como factor de influencia.

En cuanto a la solidaridad hemisférica, y en especial, la participación de países de la región en la operación en Haití, estos factores fueron determinantes a la hora del análisis por la participación en el conflicto. El hecho de que Brasil y Chile hayan evidenciado un claro compromiso y voluntad por disponer de efectivos militares en la Operación de Naciones Unidas en Haití generó un grado de cooperación regional, que facilitó el proceso de toma de decisión.

La cooperación regional en actividades específicas, como las llevadas a cabo con las operaciones de paz, es un factor que es necesario analizar minuciosamente ya que trae aparejado distintas posibilidades de análisis. Lo interesante que se puede desprender de ello son las distintas percepciones que pueden encontrar tanto de la “cooperación” como de su opuesto: “la competencia” aparejada. La clave es entender que tanto competencia como cooperación no son excluyentes y que ambas conviven bajo esta misma actividad. La convivencia y conjunción de ambas percepciones generan resultados positivos ya que estimulan y a la vez, acercan posiciones. Por un lado, crean relaciones de identificación, por el otro, generan una necesidad de continua superación para cada Estado, sin un resultado de suma cero; los actores no se anulan entre si. Es evidente la vocación de cooperación en lo macro, en lo referente a las decisiones políticas de estado. Pero en lo micro, se puede percibir una cierto grado de competencia, la cual estimula a las agencias estatales involucradas. Las operaciones de paz generan fuerzas centrípetas que estimulan tanto la competencia en niveles técnicos y cooperación interestatal en niveles políticos.

Al respecto, se puede resumir a rasgos generales, que la competencia presente en este tipo de actividad esta dada por “competencia por el prestigio y reconocimiento internacional” asociado.

Algunas voces nacionales evidenciaron que la demora registrada para la aprobación de la Ley de autorización para la participación en Haití generó una ventaja para los otros países de la región, específicamente en lo que respecta a la ubicación del contingente en el Teatro de Operaciones.

### **La decisión política como factor inicial**

En realidad, y luego de haber analizado las consecuencias de la demora incurrida, no se puede llegar a decir a ciencia cierta que ésta definió la distribución en el terreno ni los puestos claves dentro de la plana mayor de la misión. El Comandante de la fuerza militar (Force Commander FC) en muchas misiones de Naciones Unidas recae en el país con la mayor contribución de efectivos dentro de la misma. En este caso, el FC de la MINUSTAH es el General Augusto Heleno Ribeiro Pereira de la República Federativa del Brasil, la cual esta representada por más de mil hombres en el terreno.

La demora en autorizar la Ley de participación, en cambio, si afectó en otros ámbitos de importancia. Para efectuar el despliegue en el menor tiempo posible (solicitado por la ONU) se debieron, por ejemplo, acortar los tiempos necesarios para efectuar contrataciones y licitaciones públicas de adquisición de materiales. Esto implicó que el EMCFFAA actuara de manera urgente y no se llevaran a cabo los necesarios controles de calidad pre despliegue del material recientemente adquirido.

Esta situación implico un rediseño de los traslados estratégicos al Teatro de Operaciones debido a que los materiales adquiridos se fueron entregando en etapas. En síntesis, los tiempos que demandaron para la toma de decisión excedieron los requeridos para desplegar en tiempo y forma la misión, como el planeamiento militar requería.

En cuanto al proceso de toma de decisión, a pesar de haber sido prolongado en el tiempo, se procedió de manera sistemática y dentro del marco estricto establecido por la ley. La metodología fue la siguiente: a propuesta del Presidente de la Nación y con la aprobación final del Poder Legislativo. En ambos poderes se requirió el asesoramiento directo tanto del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa y del mismo Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Ambos Ministros con sus asesores directos, fueron llamados al Congreso Nacional a exponer sus argumentos, dar explicaciones y presenciar los debates. A una sesión conjunta entre la comisión de Defensa y la de Relaciones Internacionales dentro del Congreso Nacional, asistieron el Jefe de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, Brigadier General Jorge Chevalier con los Coroneles Mariano Menéndez y Carlos Candia.

Cabe aclarar que durante administraciones pasadas, la decisión sobre la participación Argentina en Misiones de paz fue adoptada directamente por el poder EJECUTIVO, obviándose en gran medida la aprobación por el Poder Legislativo. (Caso Kosovo como posible ejemplo)

A pesar del asesoramiento técnico dispensado y la correcta metodología empleada, el proceso decisorio fue tardío, especialmente en lo que al debate parlamentario se refiere. Como fue de conocimiento público, diversas fuentes gubernamentales se habían opuesto abiertamente a la participación Argentina. Esto devino en algunos acalorados debates dentro del recinto parlamentario.

Además, esto revela que aún no existe un estrecho funcionamiento entre las carteras de las Relaciones Exteriores y de Defensa, a pesar de los grandes esfuerzos realizados por estos dos Ministerios en cuestiones tan específicas como las misiones de paz. La toma de decisión fue lenta y se vislumbro un grave problema comunicacional con demoras significativas. El proceso decisorio reveló también que aun no existe una política de estado para participar en Operaciones de Paz.

A pesar de la larga tradición de la Argentina en esta actividad y de ser considerada como una política de ESTADO debido a su continuidad en el tiempo a pesar de los cambios políticos internos y de subsistir varias administraciones, las trabas legislativas y algunas restricciones presupuestarias pusieron por momentos en duda esta percepción.

Los argumentos parlamentarios a favor y en contra pueden encontrarse en los registros de los debates en el Congreso de la Nación. Es de destacar que en ellos hubo una pugna interna, que de algún modo fue innecesaria, si se piensa que la participación en Operaciones de Paz debe ser una política de consenso no sujeta a los vaivenes de la política partidaria, pero existieron argumentos a favor y en contra, de un “infantilismo” increíble o de un desconocimiento total sobre la cuestión.

Es de importancia destacar los grandes esfuerzos realizados en la Argentina para lograr un mejor y mayor acercamiento entre las distintas agencias gubernamentales que intervienen en la actividad de misiones de paz. Durante ya mas de 5 años existe una conexión directa entre miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas Ejército Argentino, Armada Argentina, Fuerza Aérea Argentina, Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ), Gendarmería Nacional, Centro de Entrenamiento y Capacitación de Misiones al Exterior (CENCAMEX), Contaduría General de la Nación y el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales entre otras agencias para coordinar tareas, consolidar lecciones aprendidas y dar sistematicidad a una tarea intrínsecamente multidisciplinaria.

Algunos asesores pertenecientes a la Cámara de Diputados dejaron notar su percepción respecto al poco consenso político que había antes de la que la discusión entrara al Congreso Nacional. El poder Ejecutivo, especificaron, no dio señales claras y no preparó de antemano el terreno para la discusión formal en el Congreso ser tratada, pero fácilmente consumibles por la opinión pública. Por

ejemplo, hubo una diputada que defendió su negativa, argumentando que el buque logístico de apoyo que se quería utilizar (indispensable para el sostenimiento logístico de una operación Capítulo VII ) era en realidad enviado para evitar que refugiados haitianos fueran a EEUU; otro diputado argumentó su posición favorable a otorgar la autorización diciendo que las armas se usarían sólo en defensa propia, lo que no coincide con el tipo de Operación Capítulo VII a llevar a cabo. En una operación de paz Capítulo VII, las armas no solo se usan en defensa propia, sino en defensa de la vida de otros y cuando se obstaculiza el cumplimiento de la misión. Pero se debe estar en condiciones de usar la fuerza, si las partes en conflicto no cumplen lo pactado. Caso contrario, sería una operación Capítulo VI.

Incluso se alcanzó a sugerir que la misión para la participación de la Argentina en Haití, la cual es convocada de acuerdo al Capítulo VII, debería ser seguir los parámetros establecidos en el Capítulo VI . Lo anterior, aparte de ser impensable e impracticable, puede llegar a ser incluso peligroso si la metodología que existe hoy para definir este tipo de operaciones lo permitiera. Afortunadamente esto no se rige a ninguno de los cánones establecidos para estas misiones.

En varias exposiciones se demostró una escasez de conocimiento técnicos y mucha confusión, la cual llegaba siempre a la opinión pública. En muchos casos se confundían los “capítulos” y no se entendía bien las implicancias y características distintivos de cada uno. Se debatía entre los conceptos del “mantenimiento de la paz” y de misiones de “imposición de la paz”. Cabe aclarar que la distinción entre capítulo VI, VI y Medio y VII sigue siendo un debate de lo mas acalorado en las esferas académicas y propias de los especialistas en misiones de paz. Llegando a tener posiciones tanto de diferenciación total entre capítulos hasta posiciones que no ven factibilidad a esta clase de divisiones por no considerarse tan evidentes en el desarrollo de una situación conflictiva.

Fue pasado por alto por el Parlamento el tema central de las Reglas de Empeñamiento (ROE's), es decir, de la autorización del gobierno nacional para el uso del poder letal de las armas de los soldados argentinos, en base a lo que la ONU determinaba para la mencionada Misión. Pese a que fue muy claramente expuesto dentro del mismo recinto los Capítulos VI y VII y las diferencias e implicancias actuales que no suponen necesariamente la división taxativa entre la imposición de la paz y el mantenimiento de la misma.

La mayoría de los mandatos de las nuevas Operaciones de paz han incluido referencias al Capítulo VII de la Carta. En consecuencia, resulta errado emplear la distinción "Capítulo VI ò Capítulo VII" para intentar diferenciar, respectivamente, aquellas Misiones de Paz que no implican el derecho al uso de la fuerza, de otras que sí lo hacen. Ello se debe a que todas las clases de Misiones de Paz, en particular las OMPs, entrañan siempre el derecho a hacer uso de la fuerza, como mínimo en defensa del personal participante en dicha misión (legítima defensa propia), aunque sin llegar nunca al uso de la fuerza con carácter ofensivo. *Extraído del Tercer Cuaderno de Lecciones Aprendidas del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales.*

El debate en el Congreso se centró en cuestiones semánticas de capítulos más que en realidades concretas y previsiones a futuro. No se cuestionaron temas básicos como las ROE, no se analizaron las estrategias de salida que plantea la ONU (si es que ONU las ha llegado a establecer), o eventuales evacuaciones de emergencia por reanudamiento de hostilidades a alta escala de violencia. Tampoco se preguntaron cuáles son las previsiones para el período estimado de estadía de las tropas argentinas en el terreno, sus relevos por otros contingentes y la pregunta del millón: cómo se reaccionará frente a posibles bajas Argentinas?

Esto aumenta la probabilidad de que bajas ocurran y sean repatriados nacionales argentinos caídos en MINUSTAH. No existe a la actualidad, en este sentido, una preparación de la opinión pública para que dado el caso, las eventuales bajas no influyan en la decisión de permanecer en la Misión. Se

desconoce al presente si de hecho existe una postura oficial del gobierno sobre esta cuestión.

Finalmente, la Ley se sancionó el día 18 de Junio del 2004, autorizando la participación de la Argentina con personal y medios para la contribución a la misión de MINUSTAH. Los problemas evidenciados para la sanción de dicha Ley fueron de los mas variados. En cuanto al tema presupuestario, algunos representantes de la comisión de presupuesto del Congreso Nacional han demostrado asperezas ya que no fueron participados de los debates. En los medios de comunicación masivos se delinearón algunos números generales que variaban de publicación en publicación, no quedando en claro quienes (el país o la ONU) afrontarían los gastos que demandará la operación. Se proporciono una cifra de 10 millones de pesos, pero no se aclaró si esa cifra era para transporte, reequipamiento o mantenimiento mensual u anual de las tropas desplegadas. La falta de una correcta y clara información sobre la presupuestación efectuada, se acentuó ante la falta de objetivos políticos concretos.

También se considera que la escasa información al respecto, crea una sensación de incertidumbre frente a la opinión pública. En líneas generales, se debe aclarar que cada estado contribuyente de tropas (Troop Contributing Country / TCC) a las misiones de paz de las Naciones Unidas tiene responsabilidades financieras propias con cuotas de reintegro por parte de la Organización Internacional. El sistema de reembolsos de la ONU fue variando en el tiempo, llegando a la actualidad a ser muy específico en el sistema empleado para el calculo de los reintegros a ser proporcionados a los TCC. (Ver Capitulo VI del Cuaderno de Lecciones Aprendidas: *“La experiencia Argentina en Misiones de Paz”* editado por el Instituto del Servicio Exterior de la Nación Argentina, donde se realiza un resumen del actual sistema de reembolsos de las Naciones Unidas.)

Desde el ámbito de la Defensa /EMC se hizo hincapié en la necesidad de efectuar una detallada y correcta presupuestación, manifestando enfáticamente la necesidad de contar con una contabilidad real, efectiva y clara.. El análisis

presupuestario y financiero fue exitoso, en gran medida, gracias a la experiencia adquirida y alto nivel de conocimiento técnico respecto al sistema general de reembolsos de ONU relativo a las misiones de paz. Es por ello que se insistió en la necesidad de contar con los fondos nacionales en tiempo y forma para poner en funcionamiento y alistar los elementos a ser desplegados, los cuales siguen siendo responsabilidad del país contribuyente.

En cuanto a los problemas financieros para afrontar los gastos que demanda la participación, también se sumaron algunos problemas logísticos. El alistamiento del personal y del material a ser desplegado planteó un esfuerzo de coordinación enorme por parte no solo de las fuerzas sino mayormente del accionar del EMC, quien por Directiva 02/99 “Directiva del Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas para la Organización, Supervisión, Comando y Control para la ejecución de las Operaciones de paz y otras acciones conducentes” es el organismo Argentino quien tiene la responsabilidad sobre el comando y control nacional en todas las operaciones de paz que Argentina participa. Dicho comando y control fue conferido por el poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto N° 864 de fecha 11 de Agosto de 1999 y Resolución del Ministerio de Defensa N° 861 del 28 de septiembre del mismo año.

### **Los temas logísticos y la imprevisión**

Es de destacar que la participación y despliegue de efectivos en la operación de Haití implicaba contar con los medios necesarios para el traslado del personal, el material y con un esfuerzo extra: el autosostenimiento en el terreno. Por ello, la participación en la misión de Haití es el primer esfuerzo conjunto de despliegue integral de contribución por parte de la Argentina.

La mejor solución para aliviar este problema sería la posibilidad y conveniencia de invertir previamente en las fuerzas armadas y no en el momento en que ONU requiera con urgencia su contribución. Esto permitiría tener correctamente organizado, equipado e instruido un mínimo de tres rotaciones de

contingentes. Eso en última instancia seguramente aliviaría los costos de despliegue.

Es responsabilidad ineludible del Estado contribuyente de tropas a las misiones de paz el alistamiento e instrucción de todo su personal. En cuanto a la instrucción y entrenamiento, la Argentina cuenta con un excelente desempeño, específicamente desde el año 1995, año de la creación del CAECOPAZ (Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para las Operaciones de Paz). El centro realiza a nivel nacional la instrucción, predespliegue de los contingentes argentinos a ser empleados en las operaciones de paz. También realiza entrenamiento a nivel internacional ya que, a solicitud de las Naciones Unidas, entrena asociadamente planas mayores para diferentes misiones de paz (Training and Evaluation Service - TES).

El Centro cuenta con mucha trayectoria, alta capacitación de su plana docente, tanto civil como militar y además, con instructores y alumnos de varios países interesados en la temática de la paz y resolución de conflictos.

También es importante resaltar la tarea que el Centro de Entrenamiento y Capacitación Argentino para Misiones en el Exterior (CENCAMEX) realiza para la instrucción de los efectivos pertenecientes a la Gendarmería Nacional.

En cuanto al alistamiento, se evidenció en la preparación de los efectivos para la salida de misión de MINUSTAH que aun, la Argentina no ha logrado efectuar ni convencer a los decisores políticos de la necesidad de contar con una estructura logística preparada y acorde a las exigencias específicas que demanda participar en esta clase de misiones. Los estándares de las Naciones Unidas se van elevando de misión a misión. Por otro lado, a nivel internacional se hace cada vez mas hincapié en la necesidad de contar con una interoperabilidad entre los diferentes contingentes presentes en las misiones de paz.

Por lo cual, el alistamiento, tanto del personal como del material, es esencial a la hora de desplegar tropas a una misión tan compleja y con tantas exigencias climáticas y de infraestructura que conlleva la participación de HAITÍ.

Al presente, sería precipitado y casi imprudente extraer lecciones aprendidas sobre las variables que influyen de manera decisiva en la efectividad de fuerzas militares combinadas en la misión de MINUSTAH. En la actualidad se podría enumerar un listado de cuestiones acerca de cómo la combinación de fuerzas militares multinacionales, fuerzas policiales y agencias civiles en misiones internacionales pueden lograr el cumplimiento y mantenimiento de la ley y el orden.

Teniendo en cuenta lo anterior se podría, analizar, en última instancia, en que medida pueden apoyar en el proceso de reconstrucción de la institucionalidad y gobernabilidad en estados frágiles, como es claramente el caso Haitiano.

Respecto al primer punto, es necesario advertir que cada conflicto tiene características propias; por ello, cada misión de paz ha tenido elementos distintivos y específicos a cada uno. No obstante, se podrían analizar algunas variables que influyen sobre la efectividad de las fuerzas militares, fuerzas de seguridad y agencias civiles para lograr el orden y mantener la paz. Dichas variables no dependen simplemente del desempeño de la misión en el terreno, también involucran distintos niveles de actuación: en lo estratégico, lo operacional y en lo táctico.

Específicamente en las misiones bajo paraguas ONU, la actuación del Consejo de Seguridad, de la Secretaría, de las agencias y programas, de los elementos desplegados en el teatro de operaciones y los TCC influyen en la efectividad de las fuerzas combinadas para llevar a cabo un mandato específico.

A modo de resumen, se pueden enumerar los siguientes elementos que influirían en tal efectividad, a saber:

1. Compromiso internacional. Es importante que dicho compromiso se mantenga en el tiempo.
2. Presencia de objetivos claros y mandato consistente a los objetivos planteados.

3. Recursos humanos, materiales y financieros necesarios y disponibles en tiempo y forma.

4. Reglas de empeñamiento definidas y conocidas por la totalidad de los elementos desplegados en la misión. Es importante que sean robustas y diseñadas de acuerdo a las necesidades de cada misión para que sean compatibles con las Roe`s nacionales de los TCCs.

5. Liderazgo de un país o grupo de países que involucren su prestigio en llevar adelante la misión y los objetivos planteados. (En teoría, el liderazgo tendría que venir del Consejo de Seguridad de ONU, en la práctica, es conveniente que los países involucrados en la misión de paz tomen un rol mas activo y comprometido por el éxito de los objetivos de la misión)

6. Asegurar una contribución constante y adecuada por parte de los TCC. Es muy importante para tal efecto, que las Naciones Unidas efectúe los reintegros por la contribución de los TCC en oportunidad, especialmente a los reembolsos por autosostenimiento.

7. Importancia del despliegue rápido de unidades militares durante el proceso inicial de una OMP Se deberá reforzar las capacidades de despliegue de los TCC's y para ello, será necesario un acuerdo (más abarcativo que el UNSAS21) que le permita a la ONU contar con unidades de reserva confiables y flexibles para el rápido despliegue de las nuevas operaciones. En el caso de la operación de MINUSTAH, su despliegue inicial fue realizado durante mediados del corriente año 2004. A pesar de ello, a la actualidad, esta no cuenta con los efectivos totales estipulados por el mandato para llevar la misión encomendada.

8. Claridad en la cadena de comando y control. La unidad de comando es un requisito indispensable para la ejecución de una operación de paz. Debe lograr la "*unidad de acción*" en el terreno, para ello, debe tener la autoridad para conducir y coordinar las actividades militares, policiales, de asuntos civiles y el apoyo humanitario. Debe evitarse que las autoridades nacionales interfieran con la cadena de comando de Naciones Unidas.

9. Cooperación y coordinación entre los distintos elementos presentes en el terreno. Es imprescindible lograr lo que se conoce comúnmente como “*unity of purpose*”. También es necesario establecer cooperación y una fluida comunicación con las posibles ONG’s presentes en la zona. (Para ello es necesario proveer información pública precisa, integrar elementos y coordinar acciones).

10. Creación de opinión pública favorable a la misión (tanto al nivel internacional, en los países que envían tropas, como en el mismo país en donde se asienta la misión de paz).

11. Instrucción y capacitación adecuada de todos los elementos presentes en la misión, esto incluiría también al componente civil internacional. Desde la comunidad internacional debe existir el apoyo a los estados miembros cuya participación sea relevante, para establecer asociaciones regionales para la capacitación de efectivos en operaciones de paz. En cuanto a la policía civil, su capacitación a nivel regional. En cuanto a la “capacidad de despliegue rápido y eficaz”, esta se debe entender desde una perspectiva operacional. El Informe Brahimi estipula que para una misión tradicional dentro de los 30 días de la aprobación de su mandato y en el período de 90 días, cuando se trate de una operación compleja.

UNSAS: United Nations Stand By Arrangement promovería un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones de paz y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas. En cuanto al entrenamiento combinado de fuerzas militares, la Argentina ha trabajado en tal sentido conjuntamente con los Estados Unidos de América y varios países de la región, quienes efectúan ejercicios destinados a fortalecer la cooperación regional. Ejemplos de ellos son el Ejercicio Cabañas y los Ejercicios y Seminarios OMP Sur y Norte.

12. Interoperabilidad de los distintos elementos internacionales. Sería conveniente, como así lo menciona el Informe Brahimi , realizar un entrenamiento

común, a través de programas de entrenamiento colectivo que incluyan ejercicios en el terreno para afianzar la interoperabilidad. Como ejemplo, se puede destacar la iniciativa “NORDCAPS” -Regional Peacekeeping Training Cooperation- que involucra países con largo prestigio y destacada participación en misiones de paz como Dinamarca, Suecia, Noruega y Finlandia.

13. Igualdad sobre status jurídico de los elementos militares y policiales presentes en la misión.

En cuanto al desempeño de las fuerzas militares y de policía civil para llevar a cabo una misión de paz, esta, estará influenciada en gran medida por las siguientes consideraciones:

- Existencia de respaldo político y jurídico por parte de su país de origen.
- Capacidad logística.

Esto implica que las unidades militares y policiales deberán desplegar conforme al equipamiento necesario establecido para llevar a cabo su misión. Es de suma importancia contar con el correcto equipamiento, tanto del equipo individual como de los equipos mayores. Por ello, se debe hacer hincapié en la necesidad de invertir previamente en las fuerzas armadas y no en el momento en que ONU requiere con urgencia su participación en una misión de paz. Sería sumamente beneficioso para una correcta participación de la Argentina en las misiones de paz actuales, que se consolide un programa de reequipamiento a mediano plazo para lograr una capacidad mínima de despliegue rápido. (Especialmente considerando las recomendaciones y demandas de la ONU respecto a la capacidad de rápido despliegue).

Contar con personal previamente organizado, equipado e instruido y con equipos y materiales correctamente alistados, aliviaría de sobremanera los costos de predespliegue nacionales.

- Coherente organización interna.

Al respecto, también se podrían considerar otras alternativas posibles, como por ejemplo, actuar combinadamente con otras Naciones Latinoamericana, para poder contribuir a las OMP de ONU con una brigada multinacional con capacidad de respuesta rápida. Otra opción a ser considerada, podría ser lo que se conoce como “arreglo triangular” que se establece entre aquellos países que aportan contingentes, otros que aportan el equipamiento y la ONU que dispone de reintegros correspondientes por personal y material desplegado en una OP.

- Posibilidad de que los TCC's desplieguen en la misión elementos orgánicos.

Al respecto, hay que recalcar que la fracción mínima a desplegar para operaciones Capitulo VII es la de Unidad (el regimiento), porque es la fracción que tiene espíritu de cuerpo para afrontar peligros. Por ello el Capitulo VII reza: *“La reunión de soldados de diferente origen aunque pertenezcan a una misma fuerza, y mucho menos de fuerzas armadas diferentes, no sirven para enfrentar los peligros propios de una Operación Capitulo VII. No es lo mismo 600 hombres reunidos a cargo de un jefe ocasional, que un regimiento orgánico. La diferencia es que el regimiento orgánico tiene espíritu de cuerpo, conocimiento mutuo de sus hombres y trabajo en equipo”.*

- Finalmente, y no menos importante, el desempeño de las fuerzas policiales y militares en una misión de paz estará influenciado por la mantención de espíritu de cuerpo y la moral de los hombres, lo cual es fácil de decir y pero difícil de implementar, especialmente en zonas circunstancias tan adversas como es el caso de Haití.

Respecto a la efectividad de la acción combinada para apoyar la gobernabilidad y la institucionalidad en estados frágiles, se podría realizar un análisis mas inclusivo, tomando en consideración los objetivos planteados para la Misión de MINUSTAH.

El desafío Haitiano radica en poder encontrar e implementar una solución efectiva y duradera. Se requiere un acercamiento holístico al término

“mantener la paz” que vaya mas allá de las prioridades militares y de seguridad, y dé respuesta a problemas de gobernabilidad, legitimidad política, inclusión social, desarrollo económico, afianzamiento institucional, respeto al Estado de Derecho y a los Derechos Humanos, entre otros.

Para ello, el primer desafío que se presenta es el político. El Jefe de Misión (Special Representative of the Secretary-General – SRSG de MINUSTAH – Embajador Juan Gabriel Valdez) deberá consolidar una estrategia para alcanzar una solución política al conflicto. Las ayudas económicas, sociales y militares serán solo paliativos si no se logra un solución política al problema Haitiano. Para ello, es imprescindible fomentar el dialogo político entre los actores en conflicto para llegar a concretar acuerdos sólidos que establezcan el punto de partida para efectuar la reconstrucción del sistema político y de allí la reconstrucción institucional y económica.

Es importante destacar las inclemencias medioambientales del teatro de operaciones. La misión de Haití sufrió el terrible paso del Huracán JANE a mediados de septiembre del año 2004 afectado gravemente las localidades de Gonaives (AOR del Batallón Conjunto Argentino), entre otras localidades.

A pesar de ello, es indispensable que sumado al esfuerzo por afianzar una estrategia para lograr una solución política al conflicto, la misión de paz cuente con la ayuda económica y financiera para llevar adelante las actividades a desarrollarse inmediatamente después del restablecimiento mínimo de la paz. Especialmente en aquellas consideradas a la reconciliación de las facciones enfrentadas, como asimismo a que aseguren el restablecimiento económico.

A nivel político internacional, se deberá dar respuesta satisfactoria a los requerimientos básicos de la misión, y este esfuerzo deberá ser coherente, constante y a largo plazo. A nivel general, (y esto aplica para la mayoría de las misiones actuales), se deberá trabajar desde el Consejo de Seguridad, en la discrepancia existente entre las actividades financiadas de modo voluntario (generalmente de reconstrucción y de desarrollo) y aquellas con cargo al

presupuesto del fondo regular de OMP (tradicionalmente afectadas a cuestiones de seguridad). El éxito de una misión depende de ambas formas de financiación, no se asegura la paz promoviendo el orden, el desarme y la desmovilización, sin tareas de reintegración y reconstrucción de instituciones.

Para ello, las organizaciones de la ONU deberán considerar incluir los programas de reintegración en los presupuestos prorrateados de las operaciones de paz para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las fracciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos.

En este sentido, es indispensable afianzar y coordinar el trabajo de todos los elementos presentes en las misiones de paz. Esto deberá incluir a las agencias, programas y fondos internacionales para proporcionar una respuesta integral y abarcativa a los problemas presentes en la zona del conflicto y trabajar conjuntamente con la sociedad civil para consolidar una estrategia coherente, de acuerdo a las necesidades particulares de la sociedad y autosustentable.

La pregunta central que se nos presenta es cuáles son las recomendaciones más importantes para los decisores políticos, que permitirían fortalecer las capacidades latinoamericanas para operaciones de mantenimiento de paz y en otras operaciones integradas, dentro del marco de la cooperación regional en seguridad.

### **Conclusiones parciales**

Del análisis desarrollado en el presente capítulo, se pueden destacar algunos puntos para establecer recomendaciones destinadas a fortalecer las políticas nacionales a implementar en el Estado Argentino como participante de las misiones de paz:

1. Elaboración de una política de Estado para la participación de efectivos militares y de seguridad para operaciones de paz.

Establecimiento de políticas claras y abarcativas acerca de la participación nacional, las cuales involucrarían un adecuado marco legal, administrativo y financiero.

2. Elaboración de una estrategia de comunicación clara y precisa en la que intervengan e interactúen los distintos actores institucionales que juegan papeles en la preparación y ejecución de las misiones de paz.

3. Fortalecimiento de los actuales mecanismos de coordinación entre las agencias involucradas en la toma de decisión en cuanto a la participación en cada misión de paz. Se deberán mejorar las relaciones entre las carteras más involucradas (Ministerio de Defensa, Relaciones Exteriores, Interior y Economía; incluyendo los organismos que de ellos dependen como es el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, la Contaduría General de la Nación y la Misión Permanente ante las Naciones Unidas)

4. Creación de una opinión pública nacional favorable para este tipo de actividades.

5. Inversión previa en las Fuerzas Armadas para su adecuado empeñamiento y no en el momento en que ONU requiera con urgencia la participación de contingentes nacionales. Dicha inversión aliviaría los costos del despliegue inicial (Especialmente actividades de instrucción y alistamiento de personal y materiales).

6. Determinar las bases financieras para la participación sostenida de acuerdo las posibilidades nacionales. Los gastos de una operación de paz no pueden ser extra – presupuestarios. Deben ser constantes y estar a disponibilidad en tiempo y forma ya que de otra manera acarrea problemas de planeamiento a mediano y largo plazo. Es necesario recordar que para el eventual repliegue

nacional de unidades de una misión de ONU, el TCC debe comunicar a ésta con, al menos, 6 meses de anticipación.

En cuanto al ámbito militar y de acuerdo a la información recabada por la presente investigación, se vislumbra que se ha efectuado un planeamiento acorde a las necesidades establecidas en las “Guidelines para los TCC de la misión de MINUSTAH”. Desde el análisis efectuado por los decisores militares, se considera que han tenido en cuenta la mayoría de los puntos a ser analizados para el envío de tropas durante el periodo de planeamiento, pese a las restricciones ya mencionadas en el desarrollo del trabajo, derivadas de la demoras en el proceso decisorio.

### Capítulo III

**a. Título:** El futuro de las operaciones de paz en el nuevo contexto mundial.

**b. Finalidad o Propósito:** Establecer cuál sería el proceso a enfrentar por las nuevas operaciones, dentro del marco del tercer milenio y con las modalidades conflictivas actuales.

**c. Contenido:** La realidad actual ha impuesto a partir del año 2000 el re-análisis en la concepción de las operaciones de Naciones Unidas. A lo que fue el inicio de la Organización Mundial en el año 1948, donde los conflictos fundamentalmente se hallaban sustentados por diferencias entre países y por el control territorial, situándonos ya en el tercer milenio, nos encontramos ante un panorama más complejo, en el que las disputas trascienden las fronteras nacionales, entrelazándose con dificultades políticas, étnicas, religiosas entre otras y en un contexto de dimensiones socio económicas globales difusas con arraigados intereses.

En la actualidad hay en vigencia más de quince misiones con un despliegue de personal superior a los 116.000 hombres, lo cual registra un antecedente no reflejado con anterioridad. Esto requiere del gran esfuerzo del personal, logística, finanzas y administración sin posibilidades a admitir mayores errores en la ejecución.

Los presupuestos que esta realidad implica ronda los 7.8 billones de US\$ al año, sin que mas allá de lo que estos números representan podamos

imaginar que la necesidad de las operaciones de mantenimiento de paz puedan disminuirse.

Toda esta nueva temática operativa estará apuntada a los cambios en el medio ambiente, impactos económicos, crimen transnacional y narcotráfico.

En función de ello, se generó en el año 2000 el llamado informe “BRAHIMI” que constituye el primer antecedente con la finalidad de actualizar los conceptos matrices de las operaciones de Naciones Unidas a fin que sean contestes a las problemáticas vigentes, y en miras a adecuar las operaciones de paz a los tiempos modernos.

El informe reconoce que la escala o nivel de complejidad de estas operaciones era prácticamente imposible de lograr el éxito con las capacidades disponibles en ese entonces.

Las demandas de la década pasada permitieron generar la exposición de las serias limitaciones del pasado, y la urgencia de reformas a los sistemas básicos, estructuras y herramientas, los que no se encontraban diseñados ni en tamaño ni es tiempo ni para las tareas de las misiones actuales.

Los vaivenes políticos y las divisiones internas de la comunidad internacional fueron también motivo de impacto para el éxito de aquellas misiones. Cada nueva misión debemos asumir que requerirá de un propio análisis para la determinación individual de su presupuesto, apoyo y líneas de administración. Las operaciones de mantenimiento de la paz deberán tener una estructura básica, que permita una rápida adecuación a lo particular evitando demoras en tiempo y expendios en presupuesto.

Este proceso, continuo y se afianzo aun mas en el año 2009, con lo que fuera conocido como “Nuevo Horizonte para el mantenimiento de la Paz” el cual está orientado básicamente a:

- evaluar los principales problemas que se plantean en torno al mantenimiento de la paz en materia de políticas y estrategias de las Naciones Unidas, tanto en la actualidad como en los próximos años; y
- reforzar el diálogo con las partes interesadas sobre soluciones posibles para ajustar y mejorar las operaciones de mantenimiento de la paz, de modo que satisfagan las necesidades actuales y futuras.

Este nuevo programa de colaboración, se basa en los puntos de vista del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT), los que han recopilado la vasta experiencia de más de medio siglo en operaciones de conflicto de distinta índole y características acaecidos a nivel mundial.

El documento, fue distribuido en julio de 2009 a los Estados Miembros y a las partes interesadas en el mantenimiento de la paz, sirviendo de apoyo a la reactivación del diálogo con el fin de forjar un programa de política sobre el mantenimiento de la paz que refleje los puntos de vista de todos los actores que participan en la alianza mundial en favor de la paz.

Los intentos pasados de reforma de las actividades de mantenimiento de la paz han servido como fundamento a este documento, que pone de relieve los logros alcanzados en la mejora del mecanismo de mantenimiento de la paz e identifica los dilemas, tanto de ayer como de hoy, que exigen la atención de esta organización.

Algunos elementos clave del documento, fueron abordados por el Secretario General en un informe efectuado al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y reflejan las deliberaciones oficiales y officiosas entre los miembros de la alianza para el fin propuesto y contribuyen a forjar una visión común de lo que se necesita para reforzar las operaciones, de modo tal que cumplan más eficazmente su función de apoyo a la paz y la seguridad internacionales.

Toda la nueva visión tiene como raíz que los estados miembros y contribuyentes en las operaciones de mantenimiento de paz deberán tener una visión compartida con respecto a las capacidades y efectividad del accionar en el terreno. La fortaleza en la dirección, planeamiento y conducción deberá basarse en la unidad y cohesión de sus integrantes.

Lo expuesto, deberá tener claridad en lo referente a la estrategia política y su direccionamiento como condición sine qua non para obtener un resultado eficaz. Cuando se determina como mejor opción a un conflicto mundial la implementación de alguna de las formas de las operaciones de paz, es esencial el apoyo y consenso de todos los actores intervinientes, los países involucrados en todas las fases del proceso y que se deberá plasmar en el respectivo mandato de Naciones Unidas.

La característica de cohesión en el planeamiento y conducción de las Misiones deberá sostenerse en un profundo dialogo entre el Secretario General y los Estados Miembros, y los cuarteles generales de conducción en el terreno desde donde se ejerce el comando de las operaciones.

Desde el punto de vista del éxito en los resultados de las tareas en el terreno todos los elementos involucrados deberán tener presente que será de importancia crucial el rápido despliegue y establecimiento de una seguridad básica, dando credibilidad a la función de Naciones Unidas. La claridad y despliegue en la cobertura de roles críticos deberá tener un papel preponderante, que permita efectivizar de la mejor manera el cumplimiento de los objetivos.

Las situaciones críticas solo podrán ser salvadas con manejos profesionales y aprovechando de las reservas confiables que hayan sido previstas en el planeamiento inicial de las operaciones.

Desde la publicación del documento titulado “Nuevo Horizonte”, los Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, han ido publicando informes periódicos que

presentan un resumen de los principales resultados del diálogo sobre el mantenimiento de la paz y los intentos de una puesta en práctica en el contexto del proceso Nuevo Horizonte.

El informe más reciente, “La iniciativa Nuevo Horizonte: informe de situación núm. 2”, se publicó en diciembre de 2011, esbozando los progresos en la aplicación de las prioridades de reforma, desde la publicación de su antecedente inmediato, el primer informe, “La iniciativa Nuevo Horizonte: informe de situación núm. 1”, en octubre de 2010 y que destaca los esfuerzos para mejorar la eficacia de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas.

Como instrumento de respuesta a las crisis internacionales, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han evolucionado considerablemente en sus más de 60 años de existencia. El personal de paz de la ONU ha prestado servicios en todo el mundo para prevenir el estallido de conflictos, encarar y contener la violencia y apoyar a los agentes nacionales en la protección y consolidación de la paz después de los conflictos.

### **Los actuales factores en juego**

El DOMP y el DAAT –Departamentos de Operaciones y Apoyo de terreno– pusieron en marcha la iniciativa Nuevo Horizonte en un contexto en que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se ven sometidas a una presión considerable. Se las ha puesto a prueba como nunca antes, y cada vez con mayor frecuencia dado que se les pide que se desplieguen en entornos operacionales remotos e inestables y en contextos políticos volátiles. Han encarado un conjunto diverso de desafíos, entre ellos colmar las expectativas en relación con sus misiones más grandes, más costosas y cada vez más complejas, planear y aplicar estrategias de transición viables para las misiones en que se había alcanzado cierto grado de estabilidad, y prepararse para encarar un futuro y unas exigencias inciertas.

Estos desafíos siguen siendo importantes en un momento en que este tipo de operaciones han empezado una transición entre una demanda sin precedentes y un período de consolidación, en el cual se pide a la ONU que cumpla los ambiciosos objetivos que se ha fijado para fortalecer la eficacia y la eficiencia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Como parte de la iniciativa de Nuevo Horizonte, a principios de 2009 el DOMP y el DAAT encargaron al Centro de Cooperación Internacional (CIC), la realización de un artículo de análisis y opinión titulado “Sobre los pasos del informe Brahimi: una coalición para mantener la paz en una era de incertidumbre estratégica” para contribuir a estimular los debates sobre los desafíos y las oportunidades que tienen ante sí las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. El artículo del CIC es una contribución externa e independiente al proceso. No refleja ni menoscaba las opiniones del DOMP y el DAAT.

La revisión periódica y la mejora constante son signos distintivos de una institución fuerte y profesional, en particular cuando opera a la escala y al ritmo de las modernas operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Las operaciones de mantenimiento de la paz deben ajustarse y adaptarse a los desafíos nuevos y emergentes. Y sólo podrán hacerlo si los asociados para el mantenimiento de la paz – los cuales comprenden el Consejo de Seguridad, los países que aportan contingentes y fuerzas de policía, la Asamblea General, la Secretaría de las Naciones Unidas y los numerosos asociados de la Secretaría – son capaces de determinar colectivamente su dirección futura.

El proceso Nuevo Horizonte no reemplaza las iniciativas de reforma anteriores, incluida la revisión propuesta en el informe Brahimi del año 2000, las Operaciones de Paz 2010 y la reestructuración del DOMP y del DAAT sino que por el contrario, se basa y nutre en reformas anteriores para formular

recomendaciones ejemplares y fomentar una nueva forma de pensar al encarar las complejidades y la escala cada vez mayor de las operaciones a las que nos referimos, y que en general sostiene la Doctrina Capstone en la manera de visualizar los diferentes factores y actores involucrados.

De los elementos principales del texto oficial “Nuevo Horizonte”, podemos advertir que se hace un llamamiento para renovar una alianza mundial en favor de las operaciones de mantenimiento de la paz muy inclusivo, de modo tal que abarque -la Secretaría, los miembros del Consejo de Seguridad, la Asamblea General, los países que aportan recursos (de personal y financieros) y los numerosos asociados tanto en el interior del sistema de las Naciones Unidas como fuera de él-. Esta alianza mundial tiene tres dimensiones:

*en el propósito:* una visión compartida del propósito de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y un enfoque más inclusivo para concebir, planificar y dirigir las misiones de mantenimiento de la paz.

*en la acción:* las facultades y los enfoques concertados necesarios para aplicar esta visión sobre el terreno y ejecutar tareas de importancia crítica, así como la gestión de las crisis.

*para el futuro:* una dedicación colectiva para crear y sostener la capacidad adecuada para proyectar las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas hacia el futuro, examinando nuevas formas de atraer recursos mundiales y adoptando medidas flexibles e innovadoras para desplegar, apoyar y sostener las fuerzas de mantenimiento de la paz sobre el terreno.

El texto oficial, exhorta a los asociados a reforzar su relación con las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y a establecer un conjunto común de objetivos en todas estas esferas.

Los debates a fondo entre los Estados Miembros, la Secretaría y los asociados dentro y fuera del sistema de las Naciones Unidas han puesto de manifiesto una serie de necesidades de alta prioridad para reforzar la eficacia y eficiencia de las operaciones de mantenimiento de la paz a mediano plazo. Estos elementos quedan reflejados en el Informe del Secretario General sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y comprenden las siguientes dimensiones generales:

- formulación de políticas: esclarecer las funciones fundamentales y las responsabilidades de las fuerzas de paz y elaborar guías prácticas en esferas concretas, tales como la protección de civiles, las funciones de consolidación de la paz, y la respuesta eficaz y contundente ante las amenazas.

- fomento de la capacidad: suplir las deficiencias críticas en materia de capacidad en las misiones de mantenimiento de la paz de una manera sostenible y orientada hacia el futuro y velar por que las fuerzas de paz estén preparadas, equipadas y sean capaces de cumplir su cometido en un marco de expectativas razonables de cumplimiento.

- estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno: transformar, en el marco de la Estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno, la prestación de servicios sobre el terreno mediante acuerdos de apoyo eficaces y eficientes y la mejora de la rendición de cuentas y la gestión de los recursos.

- planificación y supervisión: Reforzar las consultas entre las partes interesadas en el mantenimiento de la paz y asegurar el establecimiento de acuerdos más eficaces e incluyentes para la planificación, la gestión y la supervisión de las misiones.

Este proceso tendrá determinantes efectos sobre el futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz dado que el objetivo de esta iniciativa es contribuir a crear un consenso mayor sobre la dirección futura de dichas operaciones procurando convocar a los diferentes miembros alrededor de un

conjunto de objetivos comunes inmediatos, a mediano y a largo plazo, con miras a fortalecer la labor de mantenimiento de la paz. La consecución de esos objetivos redundará en una mayor claridad, previsibilidad y capacidad en la forma en que funcionan las misiones de las Naciones Unidas en esta temática.

Sin una dirección y una estrategia comunes para fortalecer las operaciones, los desafíos cotidianos que se plantean a la dirección de complejas misiones de paz pueden dar lugar a una desviación de la estrategia en el seno de la alianza que le impida prepararse para el futuro.

### **Conclusiones Parciales**

1. En el contexto internacional actual, una gran tarea de la comunidad internacional en este siglo será reforzar y mejorar el papel de las Naciones Unidas a fin de consecución de la paz y la seguridad contribuyendo de modo activo cada estado con su compromiso y participación.

Para reforzar el papel de la ONU, en esta materia, se va a requerir de un gran esfuerzo colectivo tanto por parte de los Estados Miembros, como de los grupos regionales y de la sociedad civil en su conjunto.

2. Ciertas propuestas en este orden podrían resumirse en: reafirmar el papel central que recae en la Asamblea General –en su calidad de principal órgano de deliberación de adopción de políticas y de representación de las Naciones Unidas- y capacitarla para que pueda desempeñar ese papel con eficacia, redoblar esfuerzos para la reforma del Consejo de Seguridad en todos sus aspectos, fortalecer la Corte Internacional de Justicia a fin de que prevalezcan el imperio del derecho en los asuntos internacionales, fomentar la coordinación y las consultas periódicas entre los órganos principales de las Naciones Unidas en el desempeño de sus funciones, velar por que la

Organización cuenta, de forma oportuna y previsible, con los recursos que necesita para cumplir con su mandato.

3. El Informe Brahimi, en alguna de sus partes reza: "...Hacer unas Naciones Unidas más eficaces en el futuro... que puedan proporcionar una ayuda más sólida a la comunidad internacional para alertar de un conflicto y para terminar la violencia (...) unas Naciones Unidas que no tengan sólo la voluntad, sino también la habilidad para cumplir con su gran promesa, justificando así, la confianza que han puesto en ella la inmensa mayoría de los seres humanos del planeta".

El "Informe Brahimi" bajo la dirección de Lakhdar Brahimi, antiguo ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, tiene por objeto elaborar una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar todas las actividades de la Organización en materia de paz y seguridad.

4. Partiendo de la premisa de que durante la última década la ONU no había logrado superar con eficacia el reto de proteger a los pueblos del flagelo de la guerra, el Informe propone una serie de herramientas clave para hacer más operativas a las fuerzas de mantenimiento de paz, y así cumplir eficazmente con su mandato.

El objetivo es dotar de medios y respaldo a las misiones de paz a fin de mejorar la operatividad y resultados de dichas operaciones que acomete la Organización.

Cabe destacar fundamentalmente que estas propuestas no podrán llevarse a cabo sin la firme decisión de los Estados Miembros, ya que la plena puesta en marcha de la reforma de las operaciones de paz de la ONU propuesta en el Informe Brahimi, implica compromisos políticos, dotaciones presupuestarias inmediatas y procedimientos operacionales más ágiles y eficaces.

Entre otras reformas propuestas del Informe Brahimi, algunas de las medidas aprobadas, el 4 de diciembre del 2000, por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz que resulta útil destacar son: mejorar la seguridad del personal de Naciones Unidas, establecer una nueva Unidad de Información y Análisis Estratégico a disposición de todos los departamentos de la ONU implicados en asuntos de paz y seguridad, crear en la sede de la ONU un Grupo de Trabajo integrado para planificar, desde su inicio, cada una de las misiones de mantenimiento de la paz, poner en marcha una amplia reestructuración del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, hacer un uso sistemático de la tecnología informática en la configuración de las operaciones de paz, exigir al Consejo de Seguridad que elaboren mandatos claros y viables, solicitar al Consejo de Seguridad que se oponga a la autorización de una misión de paz, hasta que los Estados Miembros no comprometan los recursos financieros y las tropas necesarias, considerar las operaciones de mantenimiento de paz como una actividad central de la ONU y que el financiamiento de las mismas se integre al presupuesto regular de la Organización, los soldados de mantenimiento de la paz deben tener la capacidad de defenderse para cumplir con su mandato, establecer reglas de combate sólidas para que los efectivos puedan enfrentarse a quienes se nieguen a cumplir con los compromisos, establecer un código penal interno para ser utilizado en territorios donde Naciones Unidas tiene encomendada la administración transitoria, como en la actualidad ocurre en Kósovo y Timor Oriental, lograr que las operaciones de paz puedan ser desplegadas en un plazo máximo de 30 días, establecer en lugares estratégicos de todos los continentes brigadas listas para desplegarse y actuar eficazmente conformadas por 100 militares, 100 policías y expertos con tan sólo 7 días de preaviso, tener disponible de forma permanente equipos listos para poder usarse de inmediato, en la base logística de Naciones Unidas de Brindice (Italia), lograr que se cumplan eficazmente las sanciones establecidas por el Consejo de Seguridad y que no se infrinjan penurias innecesarias a personas inocentes.

5. Por otro lado, otro importante recurso que tiene la ONU para resolver las controversias antes de que estalle un conflicto, es la llamada diplomacia preventiva a la que podemos delinear como el conjunto de medidas destinadas a evitar la proliferación de controversias entre dos o más partes, a impedir que dichas controversias se transformen en enfrentamientos, y a evitar que una vez producida la confrontación, ésta se extienda. Ella, precisa basarse en la alerta temprana, a través de la recopilación sistemática de información, de las misiones investigadoras oficiales u oficiosas, e incluso si fuera necesario, del despliegue preventivo o de la creación de zonas desmilitarizadas; este método de actuación se adentra en las causas del conflicto para intentar resolverlo y busca restablecer la confianza para reanudar el diálogo entre las partes.

Esta ligada a otros mecanismos, tales como el establecimiento, el mantenimiento y la consolidación de la paz, sin los cuales no tendría consistencia.

Cada fase cumple su propia función, a pesar de ser complementarias entre sí: el "establecimiento de la paz" se trata de aquellas medidas destinadas a lograr que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo y que de ser posible se alcance por la vía pacífica; por "mantenimiento de la paz" se entiende el despliegue de las fuerzas de paz de Naciones Unidas en el terreno -incluyendo personal militar, policial y civil- que cuenta con el consentimiento de todas las partes implicadas, y constituye una técnica eficaz para aumentar la prevención de conflictos. • El término "consolidación de la paz" significa el conjunto de medidas destinadas a definir y fortalecer aquellas estructuras que tiendan a reforzar la paz y eviten la reanudación del conflicto

6. A su vez, la diplomacia preventiva sigue su propia secuencia y guarda un necesario orden:

- a. entra en juego antes de que haya estallado el conflicto
  - b. la misión de mantenimiento de paz interviene cuando se produce la confrontación para frenarla y pacificar el territorio
3. la consolidación de la paz,

para detectar las deficiencias, localizar los problemas y evitar la reanudación del conflicto.

Sin lugar a dudas, la ONU protagoniza un gran vocación pacificadora desde su fundación, la que debiera ser reforzada y legitimada en su papel de guardian de la seguridad internacional, no sólo en su sentido tradicional, sino también de cara a los nuevos retos que plantea el Siglo XXI.

Según palabras de Boutros-Ghali, "Pese a que el mundo se ha visto dividido por conflictos y asolado por enormes privaciones y sufrimientos humanos,... la situación habría sido mucho peor si no se hubiera contado con los esfuerzos constantes de las Naciones Unidas". - de la Cumbre del Milenio y el Foro del Milenio en materia de paz y seguridad-

La Cumbre del Milenio: "Nosotros, Jefes de Estado y de Gobierno, nos hemos reunido en la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre de 2000, en los albores de un nuevo milenio, para reafirmar nuestra fe en la Organización y su Carta como cimientos indispensables de un mundo más pacífico, más próspero y más justo ...Consideramos que, para ello, determinados valores fundamentales son esenciales para las relaciones internacionales en el siglo XXI: Estamos decididos a establecer una paz justa y duradera en todo el mundo, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta.

Reafirmamos nuestra determinación de apoyar todos los esfuerzos encaminados a hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados, el respeto de su integridad territorial e independencia política; la solución de los conflictos por medios pacíficos y en consonancia con los principios de la justicia y del derecho internacional; el derecho de libre determinación de los pueblos que siguen sometidos a la dominación colonial y la ocupación extranjera; la no injerencia en los asuntos internos de los Estados";...

### **3. Conclusiones**

Cada vez más, los conflictos internos en estados frágiles, como en el caso haitiano, afectan a un número elevado de personas en el mundo entero. Las operaciones de paz son una herramienta de la comunidad internacional para hacer frente a este tipo de problemas. Por lo tanto son un medio singularmente ventajoso para abordar conflictos, su universalidad refuerza su legitimidad y limita las consecuencias para la soberanía del país anfitrión.

La ONU, más allá de sus deficiencias o crisis coyunturales, continúa siendo el organismo multilateral de seguridad con alto nivel de legitimidad para la prevención, manejo y resolución de conflictos, sin embargo, su capacidad operacional y de respuesta dependerá principalmente de la contribución proveniente de los estados miembros. El gran desafío actual para los estados participantes en esta actividad, es el de poder brindar una respuesta ágil, eficiente y comprometida, basada en una concepción regional de los conflictos, y aplicada de acuerdo a la Doctrina Capstone. Por lo tanto es necesario el compromiso de todos los estados miembros de la ONU para el desarrollo de una estrategia coordinada para el logro de la seguridad internacional.

Tanto las Naciones Unidas, como las organizaciones regionales, deberán responder a dichas crisis de manera rápida y efectiva. Independientemente de que las operaciones sean conducidas por la ONU por bloques regionales, las naciones seguirán siendo las responsables por la provisión de las fuerzas militares y de seguridad. Por ello, cada estado que quiera participar en una operación de paz deberá preparar a sus elementos para llevar a cabo dicha actividad de manera profesional y de acuerdo al marco estricto de la ley.

Dentro del marco regional, durante los últimos años se evidenció un compromiso cada vez mayor para la contribución de los estados latinoamericanos en las operaciones de paz. Entonces en el caso de la misión de MINUSTAH se consolida este compromiso americano, el cual debe ser apoyado e intensificado.

El concepto de Mantenimiento de la Paz no se menciona específicamente como tal en ninguna parte de la Carta de las Naciones Unidas. Evolucionó como una solución pragmática en los primeros años de la Organización cuando se hizo aparente que algunas de las disposiciones de la Carta relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no podían ser implementadas como se había previsto. La primera operación, Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) fue establecida en 1948 para supervisar la tregua requerida por el Consejo de Seguridad en Palestina. Una perspectiva general de las actividades del mantenimiento de la paz y de operaciones culminadas y en curso se encuentran en el sitio web del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Por lo tanto en general, las operaciones de mantenimiento de la paz son establecidas por el Consejo de Seguridad, el órgano designado por la Carta como principal responsable del mantenimiento de la paz y seguridad; los aspectos financieros del mantenimiento de la paz, por otro lado, son considerados por la Asamblea General.

El principal dilema al que se enfrenta la comunidad internacional es si debe intervenir o no para proteger a civiles en peligro.

En conflictos civiles, el Consejo de seguridad ha autorizado operaciones de mantenimiento de la paz, innovadoras y complejas, tales como las operaciones desempeñadas en el Salvador, Guatemala, Camboya y Mozambique. Otros conflictos, especialmente aquellos caracterizados por la violencia étnica, tales como Somalia, Rwanda y la ex Yugoslavia, plantearon nuevos desafíos para el desempeño de la función del establecimiento de la paz de las Naciones Unidas. Por tanto es que el Consejo de Seguridad no puso en marcha ninguna operación.

La función de las Naciones Unidas para lograr y mantener la paz y la seguridad internacionales históricamente se ha hecho patente. Actualmente, las Naciones Unidas buscan concentrarse aún más en la consolidación de la paz. Por ello si no se refuerza la paz, los esfuerzos para evitar un conflicto militar o resolverlo no logrará una paz segura y duradera.

Las Naciones Unidas consiente de que se necesita un esfuerzo conjunto a nivel global, acerca a los Estados miembros continuamente herramientas tendientes a mejorar y estandarizar sus legislaciones en esta materia. La ONU ha podido trasladar –aunque aun resta camino por recorrer a nivel macro- a sus Estados miembros y contribuyentes el concepto de paz ; por lo tanto es que la consolidación de la paz se consigue solo a través del fomento del desarrollo económico, la justicia social y la protección de los derechos humanos, la buena gestión pública y el proceso democrático.

Solo las Naciones Unidas tiene la experiencia multilateral, la capacidad de coordinación y la imparcialidad necesarias para prestar asistencia en estas esferas, especialmente a través del Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General. Entonces como principios básicos Naciones Unidas se rige por el principio de que "la utilización de las armas no es la mejor fórmula para arreglar una controversia".

En general las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas se basan en una presencia imparcial de efectivos de fuerzas de paz de Naciones Unidas en la región donde se desarrolla un conflicto, esto conlleva a que las partes implicadas procuren arreglar pacífica y negociadamente sus controversias.

De inicio intentan no arbitrar medios de confronte o combativo, procurando no enviar fuerzas que luchen para poner fin a un conflicto, sino que más bien, que se trate de una actividad de algún modo diplomática pero en el campo de acción mismo en que el conflicto se desarrolla.

La herramienta mas útil con que cuenta un integrante de las fuerzas de paz radica en su imparcialidad y rigiéndose por este principio, las operaciones de mantenimiento de la paz han salvado millones de vidas y han servido para crear las condiciones propicias para el arreglo pacífico de controversias y para vigilar y respetar los acuerdos suscritos entre las partes enfrentadas para que una operación de mantenimiento de paz culmine exitosamente, por lo tanto necesita de un mandato claro y factible, de un mandato eficaz en la sede y sobre el terreno, de un permanente apoyo político y financiero por parte de los Estados Miembros, y lo que es más importante, de la continua cooperación de las partes en el conflicto.

La misión de paz debe contar con el consentimiento del gobierno del país en el que se despliega y por ello con el beneplácito de los demás países implicados.

Es por este razon que las fuerzas de paz de la ONU portan sólo armas ligeras, emplean la fuerza limitadamente, exclusivamente orientada, a la legítima defensa o en caso de impedimento del cumplimiento de las órdenes proceder a la .autodefensa.

Reiteramos que las operaciones de mantenimiento de paz no están contempladas en la Carta de las Naciones Unidas y fue una técnica a la cual tuvo que recurrir la Organización para ayudar a paliar los conflictos surgidos

durante la guerra fría y que a partir de allí represento un desafío extraordinario en la labor que realizan en el mantenimiento de la paz.

El número de operaciones de paz se ha ido incrementando agilmente, está por alcanzar una cifra sin precedentes, el despliegue de tropas aumenta muchísimo y la necesidad de un mayor número de especialistas civiles se está haciendo cada día más acusante.

A principios de 2004, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas encaraba la perspectiva de crear o ampliar las operaciones de mantenimiento de la paz en una amplia escala. Para esos tiempos, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas tenía a su cargo la gestión de 15 operaciones sobre el terreno, 14 de las cuales eran operaciones de mantenimiento de la paz y una misión política. A esta lista se añadían posibles operaciones en Burundi, el Sudán, Haití y el Iraq, más la perspectiva de que también se ampliara la misión de las Naciones Unidas en Chipre. Por ello las Naciones Unidas han mejorado constantemente su capacidad para apoyar las operaciones existentes y planificar nuevas operaciones.

Esas grandes demandas ponen a prueba la capacidad de las Naciones Unidas en la esfera del mantenimiento de la paz como nunca antes y exigen cuantiosos recursos adicionales para poderlas satisfacer lo que tiene su correlato directo a la necesidad de cada vez mayor compromiso por parte de los contribuyentes.

El mantenimiento de la paz es una forma de ayudar a los países asolados por los conflictos a crear condiciones favorables para la paz sostenible.

Los integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz, militares, policías y personal civil procedentes de muchos países supervisan y observan los procesos de paz que surgen con posterioridad a las situaciones de conflicto

y prestan asistencia a los excombatientes en la aplicación de los acuerdos de paz que se han firmado.

La Carta de las Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad la atribución y la responsabilidad de adoptar medidas colectivas para mantener la paz y la seguridad internacionales, la comunidad internacional generalmente se dirige al Consejo de Seguridad para que autorice operaciones de mantenimiento de la paz.

La mayoría de esas operaciones se establecen y llevan a cabo por las propias Naciones Unidas con tropas que desempeñan sus funciones bajo el mando operacional de las Naciones Unidas. En otros casos, cuando no se considera apropiada o viable la participación directa de las Naciones Unidas, el Consejo autoriza a organizaciones regionales, como la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN), la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), o a coaliciones de países dispuestos a hacerlo a que lleven a cabo determinadas funciones relacionadas con el mantenimiento de la paz o la imposición de la paz, entonces si prestamos atención a los sucesos y sus desarrollos, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas reportan una progresión ascendente del despliegue de tropas con una gran necesidad de disponer de más especialistas civiles día a día.

Hacia el año 2004, el personal de mantenimiento de la paz podía ser desplegado cuando las principales potencias internacionales encomendaban a las Naciones Unidas la tarea de poner fin a conflictos que amenazaban la estabilidad regional y la paz y la seguridad internacionales, incluidas algunas de las denominadas "guerras por poder" en que se enfrentaban Estados clientes de las superpotencias. No se esperaba que las fuerzas de mantenimiento de la paz respondieran al fuego con fuego. Como regla general, eran desplegadas cuando se había implantado la cesación del fuego y las partes en el conflicto habían dado su consentimiento. Las tropas de las Naciones Unidas observaban

la situación sobre el terreno e informaban imparcialmente sobre el respeto de la cesación del fuego, el retiro de las tropas u otros elementos del acuerdo de paz. Por lo tanto se daba el tiempo y el espacio necesarios para los esfuerzos diplomáticos encaminados a abordar las causas básicas del conflicto.

El fin de la guerra fría provocó un cambio en la labor de mantenimiento de la paz que realizan las Naciones Unidas y las coaliciones multilaterales. En un nuevo espíritu de cooperación, el Consejo de Seguridad estableció misiones de mantenimiento de la paz más grandes y complejas, a menudo para ayudar a hacer cumplir acuerdos de paz generales entre protagonistas en conflictos en el interior de los Estados. Por lo tanto el mantenimiento de la paz llegó a incluir cada vez más elementos no militares para asegurar la sostenibilidad.

El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas fue creado en 1992 para apoyar esta demanda creciente de operaciones de mantenimiento de la paz complejas. En sentido general, las nuevas operaciones fueron fructíferas. Entonces en El Salvador y Mozambique, por ejemplo, las operaciones de mantenimiento de la paz proporcionaron formas de lograr la paz autosostenida, aunque algunos esfuerzos fracasaron, tal vez como resultado de una evaluación excesivamente optimista de lo que podría lograr el mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas.

Al tiempo que se llevaban a cabo complejas misiones en Camboya y Mozambique, el Consejo de Seguridad despachó fuerzas de mantenimiento de la paz a zonas de conflictos como Somalia, donde no se había logrado la cesación del fuego ni el consentimiento de todas las partes en el conflicto. Esas operaciones no tenían el potencial humano necesario ni estaban apoyadas por la voluntad política necesaria para cumplir sus mandatos. Los fracasos - en particular la matanza de Srebrenica (Bosnia y Herzegovina) en 1995 y el genocidio de Ruanda en 1994 - condujeron a un período de reducción de las

operaciones y de auto examen en relación con las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, entonces para el mantenimiento de paz el personal militar acuden a ellas como observadores o portando armas ligeras para su legítima defensa y sus principales cometidos consisten básicamente en: supervisar la retirada de tropas, observar el cumplimiento de acuerdos y evitar las violaciones de cese al fuego, patrullar zonas desmilitarizadas, establecer zonas de amortiguación entre fuerzas rivales, vigilar el mantenimiento del orden y la ley , prestar servicios médicos de emergencia, hacer cumplir embargos, investigar incidentes, ayudar a reasentar a los refugiados, apoyar el restablecimiento de actividades civiles normales en zonas asoladas por conflictos, limpiar los campos minados, desarmar las facciones en pugna, observar y supervisar el buen desarrollo de elecciones, verificar el respeto a los derechos humanos, proporcionar socorro humanitario, controlar físicamente las zonas de seguridad fijadas en las operaciones de paz, controlar los movimientos de armamento y personal armado en zonas de conflicto cometidos del personal civil.

Cabe destacar que actualmente, las operaciones de paz de Naciones Unidas conllevan una participación multidisciplinar, no sólo de personal militar como era tradicional, sino también, de personal civil, que permite consolidar la paz en todos los niveles.

En este sentido podemos citar la participación de personal policial, observadores electorales, personal local contratado, así como expertos de la ONU en distintas especialidades (voluntariado, Alto Comisionado para los Refugiados y para los Derechos Humanos, al Programa Mundial de la Alimentación, a la Organización Mundial de la Salud, al Fondo de Naciones Unidas para la Infancia), y demás personal de la Secretaría General.

El personal civil cumple ciertas funciones entre las que cabe destacar ; actuar de mediador y negociador ante las partes implicadas para la consecución de complicados acuerdos de paz, ayudar a los refugiados a

regresar a sus hogares, vigilar el respeto de los derechos humanos, por parte de expertos en la materia, supervisar la legalidad de los procesos electorales, capacitar a los funcionarios encargados del sistema electoral, apoyar en las tareas de reconstrucción y desarrollo económico, reinsertar y capacitar a guerrilleros para su incorporación a la vida civil, y eventualmente, asignarles tierras a los ex combatientes, capacitar a los funcionarios encargados de la supervisión de la administración transitoria del territorio en conflicto, especialmente a los cuerpos de orden público y judicial, administrar las cárceles y sistema penitenciario, reconstruir y crear hospitales y escuelas, capacitar a la nueva policía civil, reducir y reasignar a las fuerzas del ejército nacional, requisitos para constituir una operación de paz, por lo tanto para que se forme una operación de paz puede darse a solicitud de un Estado, un grupo de Estados Miembros, o a propuesta del Secretario General o el Consejo de Seguridad.

Para que esa operación de paz se lleve a cabo, debe reunir una serie de requisitos básicos, como ser: el Secretario General asigna un grupo de "casco azul", la propuesta debe de contar con el explícito consentimiento del país o países interesados y debe ser ampliamente respaldada por la comunidad internacional (tiene que tener como mínimo 9 votos afirmativos de los miembros del Consejo de Seguridad y ningún voto negativo de los 5 miembros permanentes del citado Consejo (China, Francia, Rusia, Inglaterra y Estados Unidos) y que algún o algunos Estados Miembros estén dispuestos a contribuir con tropas, fondos y equipos necesarios. Entonces también deben contar con plazos y procedimientos para el establecimiento de una operación de paz.

Actualmente el Secretario General y la propia Asamblea General, están tratando de estudiar fórmulas novedosas para agilizar los procedimientos y reducir el tiempo de despliegue. El plazo de puesta en marcha de una operación varía sustancialmente en cada caso, y depende de factores tales como, la voluntad de los Estados Miembros por apoyar una determinada

operación, de la complejidad del mandato asignado a cada misión por el Consejo de Seguridad, de los fondos dispuestos y del grado de dificultad logística. Entonces con relación al procedimiento, el Secretario General informa al Consejo de Seguridad acerca de cómo puede iniciarse o ejecutarse una operación.

El presente trabajo ha tratado de ilustrar la complejidad y el desafío que presenta a la actualidad, la cooperación hemisférica en cuanto al fortalecimiento de las capacidades Latinoamérica para las operaciones de paz. Desde el punto de vista estratégico, es necesario contribuir a las operaciones de paz con elementos sistémicos y autosostenibles. Por ello, se comparte la idea esbozada sobre la propuesta de creación de fuerzas multinacionales, haciéndose hincapié en la factibilidad de formación y consolidación con base regional.

Desde el punto de vista operativo, las fuerzas de base regionales son mas fáciles de establecer, implican menores costos y facilitan la interoperabilidad y convergencia de estándares de entrenamiento y equipo.

El apoyo y la consolidación de distintos mecanismos de respuesta con base regional significarían un compromiso aun mayor por parte de los estados latinoamericanos en pos a una defensa común y a una respuesta efectiva a los desafíos regionales planteados. Por ello, el éxito de la misión de MINUSTAH radica en dar solución efectiva al problema Haitiano y fortalecer la capacidad de la acción regional en lo que a misiones de paz respecta.

#### **4. Bibliografía**

Alexander Woodcock and David Davis (2000) “The Cornwallis Group III: Analysis for Peace Operations”.

Major General Indar Rikhye (2000) "The politics and Practice of United Nations

Peacekeeping: Past, Present and Future."

Elizabeth M. Cousens and Chetan Kumar (2001) "Peacebuilding as politics.

Abellán, V. (1993), "La implicación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: fundamento jurídico y discrecionalidad política", en AA.VV., Hacia un nuevo orden internacional y europeo, Tecnos, Madrid.

Fernández, P. A. (1998), Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva y Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid, vol. I y II.

Ghali, Boutros B. (1992), Un Programa de Paz, Documento de Naciones Unidas A/47/277.

Ghali, Boutros B. (1993), "La nueva etapa para Naciones Unidas", Política Exterior, nº 31-32, pp. 32-48.

Ghali, Boutros B. (1995), Suplemento del Programa de Paz: Documento del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas, A/50/60, 3 de enero.

Kouassi, E. K. (1993), "Rôles respectifs du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée Générale dans le traitement des opérations de maintien de la paix. Approche juridique et historique", en Dupuy, R. J., Le développement du rôle du Conseil de Sécurité, Peace Keeping and Peace Building, Nijhoff, La Haya.

García, C (2013), "El orden mundial y Las Naciones Unidas.