

■ NACIONES UNIDAS: UN ABORDAJE DE LOS PRINCIPALES TEMAS DISCUTIDOS EN LA ACTUALIDAD

Mayor Rodrigo Alves dos Santos¹

RESUMEN

Este trabajo analiza los principales temas que discuten el Consejo de Seguridad, Asamblea General y Secretariado de las Naciones Unidas por intermedio de la revisión de resoluciones y artículos de la ONU. Los cambios con la implementación de los mandatos de protección de civiles llevaron a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz a dar una atención especial a aquellos que no están involucrados directamente en el conflicto, comprometiendo a la propia ONU en actuar ofensivamente evitando masacres a civiles. En ese contexto, el tema empleo de la fuerza naturalmente sufriría cambios en la forma de autodefensa, llegando, en los días actuales, a una forma robusta en un sentido de neutralización de amenazas a la paz. En un sentido más sistemático, la velocidad en la implementación de las operaciones de paz es factor primordial para el éxito de la misión. El despliegue rápido comprende métodos que podrían emplearse para que, en un corto período de tiempo, las Operaciones de Paz tengan condiciones de actuar con los peacekeepers doctrinados y entrenados para la misión.

Palabras claves: Protección de civiles, empleo de la fuerza, operaciones de paz, despliegue rápido.

1. INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas, en el año de 2015, completa 70 años de existencia. Se pasaron siete décadas desde que la ONU anima a las naciones a lograr la paz, la cooperación con el desarrollo sostenible, el monitoreo del cumplimiento de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales. A lo largo de ese tiempo, 69 misiones

¹ Oficial de la Fuerza Aérea Brasileña - División de Doctrina del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Brasil. Integrante de la célula de operaciones del 20º Batallón de Infantería de Fuerza de Paz en Haití - 2014

de paz han sido creadas desde el año de 1948 hasta 2013. Actualmente, 16 aún están en curso, siendo gran parte en África y Medio Oriente (UNITED NATIONS, 2015).

En ese período, se generó muchos desafíos a los países que conforman a los Estados Miembros. Decisiones precisaban ser tomadas, recursos de material y personal deberían estar disponibles para el cumplimiento de las misiones y muchos conflictos aún cambiaron de perfil. Como forma de evaluar el escenario mundial y las medidas adoptadas por la ONU, se generan estudios para llamar la atención de temas orientados a las actividades de las Naciones Unidas. Esos estudios generan cambios en la política de mantenimiento de la paz y de la reforma estratégica, además de cambiar pensamientos doctrinarios. En el año de 2000, el informe Brahimi, por ejemplo, observó que, para que sean eficaces las operaciones de paz de la ONU deben tener la dotación de recursos y equipos suficientes, y operar bajo mandatos claros, coherentes y exequibles. En el ámbito doctrinario, el informe de Zeid, aprobado por la Asamblea General en el año de 2005, presentó cambios en la conducta y disciplina, en que impuso la política de tolerancia cero a abusos y exploración sexual adoptado por *peacekeeper*.

Recientemente, en el año de 2014, el Secretario General divulgó el establecimiento de un Panel Independiente de Alto Nivel sobre Operaciones de Paz. En él, nombres reconocidos por la experiencia han traído asuntos de gran relevancia para mantener la paz mundial entre ellos, protección de civiles, empleo de la fuerza y despliegue rápido.

En apoyo a las discusiones de los principales temas de la actualidad, mostraremos el contexto que alcanza cada asunto, así como los desafíos encontrados en los días actuales y algunas posibles recomendaciones de instituciones internacionales.

2. PROTECCIÓN DE CIVILES

Protección de civiles es, sin duda, la mayor prioridad en los mandatos actuales de las misiones de paz de la ONU. Definido por las Naciones Unidas como toda acción necesaria, destinada a impedir o responder a amenazas de violencia física en contra a civiles. La historia nos presenta guerras y conflictos donde la población civil sufrió física y mentalmente los dolores de esa disputa. En un pasado reciente, específicamente en la década de 90, vimos masacres en Ruanda (región central de África) y Srebrenica. Esos eventos llevaron a ONU a realizar cambios en los mandatos de las operaciones de paz corrientes, dando atención especial a las formas de proteger a los civiles de los daños causados por los conflictos internos (UNITED NATIONS UNIVERSITY, 2014). Actualmente son once misiones con los mandatos de protección de civiles. Por ser misiones de operaciones de paz (OMP), el elemento entre las partes en conflicto y la población civil, los *peacekeepers*, (agentes de las OMP) son los elementos que están en línea de frente, protegiendo a los civiles de genocidios. En ese contexto, la ONU busca identificar la mejor forma de preparar a los *peacekeepers* para evitar esas atrocidades en masa. Con la implementación de esos mandatos de protección de civiles en las operaciones de paz, se pueden analizar algunas consideraciones, como por ejemplo, la legalidad de las actividades del *peacekeeper* referidos a los derechos humanos e internacional humanitario, el respaldo en el uso de la fuerza contra probables amenazas contra civiles, así como la orientación al *peacekeeper* en la distinción de combatientes y civiles y en la identificación de las circunstancias en que él puede detener a una persona.

Discutiendo más sobre ese asunto, es importante considerar la elaboración de orientaciones preventivas específicas durante la fase de

preparación para las misiones y orientaciones relativas a las obligaciones de mando y control, haciendo responsables a los países contribuyentes de tropa y policía. En ese sentido, casos relativos a la protección de civiles deberían ser llevados al Cuartel General de la ONU, garantizando entonces que esos casos sean revisados y retomados a los países contribuyentes interesados.

Otra posibilidad es que las órdenes de las misiones con mandato de protección de civiles fortalezcan la capacidad técnica de las instituciones nacionales en la protección de su población, evitando el aplazamiento de la misión. Medidas adoptadas por las partes en conflicto, en el sentido, de seguir orientaciones de la ONU, es un gran paso para la autonomía gubernamental y consecuentemente la paz.

3. EMPLEO DE LA FUERZA

Al mismo tiempo en que la ONU precisa adoptar medidas capaces de proteger a civiles en ambientes de conflictos, la evolución de los conflictos señala una necesidad de adaptación en las operaciones de paz en relación al uso de la fuerza. Los propios eventos mencionados anteriormente en Ruanda y Srebrenica, además de eventos en 1960 en el Congo y en 1993 en Somalia señalan que la deficiencia del uso de la fuerza puede llevar a una consecuencia traumática para la población civil (SHEERAN, 2014).

Principios donde el uso de la fuerza se utiliza solo para la legítima defensa se mostraron ineficaces en algunas situaciones. Nuevos conceptos de empleo de la fuerza precisaban implementarse en las operaciones de paz. Operaciones de paz tradicional basadas en el consentimiento, imparcialidad y uso de la fuerza solamente para la autodefensa, deja de ser la única tipología del uso de la fuerza.

Robustez Táctica fue el cambio adoptado por las Naciones Unidas para conducir conflictos interestados donde solamente la autodefensa no sería capaz de proteger los derechos humanos y garantizar la asistencia humanitaria.

Actualmente, la MONUSCO recibió la tipología más alta del uso de la fuerza con la brigada de intervención. Debido a la inseguridad y a los frecuentes ataques llevados a cabo por los grupos rebeldes del Este del Congo, la brigada, uno de los elementos de maniobra del Componente Militar, bajo el General Brasileño Santos Cruz, posee la responsabilidad de neutralizar a los grupos armados, reduciendo la amenaza a la autoridad del Estado, la República Democrática del Congo (SHEERAN et al, 2014).

Sin embargo, ese asunto es polémico debido al cuestionamiento de cuanto ese nuevo empleo de la fuerza será la solución para los conflictos existentes, o incluso, se convierte en regla y no excepción en la configuración de mandatos más robustos y ofensivos.

4. DESPLIEGUE RÁPIDO

La necesidad de mejorar la capacidad de despliegue rápido es un desafío para las Naciones Unidas, siendo considerado por el Consejo de Seguridad como una cuestión importante. En el año de 2004, el subsecretario general Jean Marie Guéhenno aseguró que recursos, movilización global, despliegue rápido en tiempo hábil, exigen enormes desafíos mundiales. En el ámbito de las zonas de pos conflictos internacionales, implementación rápida es el proceso más complicado y frecuentemente atrasado debido a las exigencias del proceso. Los pre requisitos generalmente incluyen disponibilidad inmediata y alto nivel de entrenamiento, personal bien equipado y logística preparada, de acuerdo

con el Manual de Equipamiento del Contingente (*Contingent Owned Equipment*) (UNITED NATIONS, 2011). Además de esas exigencias, el tiempo es factor preponderante y crítico. La Asamblea General endosó en la 55ta. sesión las recomendaciones del informe de Brahimi con el tiempo respuesta de 30 días para operaciones de paz tradicionales y 90 días para las multidimensionales (UNITED NATIONS, 2000). Para ayudar en la rápida respuesta de las operaciones de paz, fueron creadas algunas iniciativas como:

UNSAS (United Nations Standby Arrangements System o Sistema de Rápida Respuesta de las Naciones Unidas)

Sistema de datos que registra potenciales países que contribuyen con tropas y tengan empeñada capacidad operacional, sin cualquier garantía de compromiso real. Todas las promesas de disponibilidad de tropa para las OMP son condicionales y permanecen en alerta en las bases nacionales. La decisión para realmente implementar los recursos o no, continúa a ser una decisión nacional, cuando requerido por las Naciones Unidas.

FPUS (Formed Police Unit Standby o Unidad de Prontitud de Tropa Policial)

Tropas Policiales capaces de actuar, en un corto espacio de tiempo, en una determinada región, según determinación del Consejo de Seguridad.

SPC (*Standing Police Capacity* o Capacidad Policial Permanente)

Policiales expertos capaces de iniciar las actividades de la ONU en la misión del componente policial y/o proveer consejos al componente policial existente.

Pagos e incentivos financieros

Medidas para incentivar la participación de los Estados Miembros en el sistema de despliegue rápido.

GFSS (*Global Field Support Strategy* o Estrategia Global de Apoyo Logístico)

Sistema creado por el Departamento de Apoyo Logístico de la ONU con el intuito de garantizar la logística necesaria para un despliegue rápido y barato.

ERDC (*Enhanced Rapidly Deployable Capacities* o Aumentada Capacidad de Despliegue Rápido).

Sistema que estudia formas de perfeccionar el despliegue rápido. Sea a través del uso de capacidades regionales, pre negociación de utilización tropas con países contribuyentes o utilización de despliegue rápido de tropas de otra operación de paz más próxima.

EMHQ (*Early Mission Headquarter* o Cuartel General de la ONU con antelación)

Cuartel General (CG) con la experiencia necesaria para cumplir misiones de despliegue rápido.

Despliegue rápido representa distintos desafíos para el alcance de su objetivo. Cada conflicto y cada mandato son únicos. Cada misión posee su especificidad y desafíos. Basado en esos desafíos, Langille, en el año de 2014, publicó en el Instituto Internacional de la Paz, con sede en Nueva York, un artículo con recomendaciones para algunas de esas iniciativas como forma de mejorar la metodología de pronta respuesta.

Recomendaciones:

1) UNSAS – Nombrar de nuevo el nivel de despliegue rápido como “lista de prestadores de servicio en emergencia.” La designación de una “unidad de la ONU para empleo de emergencia” podría crear un nivel mayor de comprometimiento. La participación en este nivel debería ser considerada como un privilegio, llevándose en cuenta mérito,

profesionalismo y servicio. Los prestadores de servicio necesitan tener sus servicios reconocidos;

2) Pagos e incentivos financieros - DPKO y DFS deben continuar explorar las formas de reconocer y retribuir los servicios de unidades de prontitud y de despliegue rápido en caso de emergencia. Reunión de contribuyentes o empleo en determinados momentos con requerimientos de la ONU merecen pagos adicionales;

3) Aumentada capacidad de despliegue rápido - DPKO debe considerar la expansión del concepto regional, con un batallón reserva de la ONU que tenga alta movilidad, y sea capaz de atender a tres operaciones en la misma región. Esto puede generar un multiplicador de fuerza económico y una capacidad robusta de cohibición para cada operación. Una cláusula tendría que ser insertada al MOU para el despliegue rápido, a fin de que el batallón pueda emplearse inmediatamente como prerrogativa de la ONU. Identificar un conjunto de estados miembros con experiencia como reserva estratégica de la ONU podrá ayudar a equilibrar los imprevistos y la probable carrera que acompañan a las múltiples crisis;

4) CG de la ONU con antelación - Un CG de la ONU desplegado en antelación a la misión merece más consideraciones. Un CG reserva e integrado con capacidad de emplear a 60 personas, contando con un listado funcional de expertos disponibles que puedan ser empleados de inmediato podría ser creado para acelerar el rápido despliegue, inicio de la misión y del CG en el área de la misión. Los individuos servirían para complementar a la fuerza tarea de la misión integrada, auxiliar con misiones de evaluación técnica, formar el núcleo de un CG operacional, y garantizar una planificación completa y una organización a través de las fases iniciales y más exigentes de una OMP.

5. CONCLUSIÓN

Llevando en consideración el tiempo de existencia de las Naciones Unidas, los cambios que ocurrieron en ese período en el mundo como un todo y la complejidad involucrada en el mantenimiento de la paz mundial, es perceptible la necesidad de cambios capaces de adaptarse a las variables presentadas en el contexto geopolítico. Dentro de ese contexto, el empleo de la fuerza y la protección de civiles fueron elevados a un nivel mayor de importancia y reformulados de acuerdo con la actualidad. Así como ocurrió con la recomendación de una forma de agilizar la intervención de las Naciones Unidas con medidas capaces de realizar el despliegue rápido en una región de conflicto donde cada día de espera puede representar la vida de inocentes.

REFERENCIAS

- GUÉHENNO, J.M. Remarks Under Secretary General for Peacekeeping Operation to the fourth Committee of the General Assembly. 2004.
- LANGILLE H.P. Improving United Nations Capacity for Rapid Deployment, International Peace Institute. 2014.
- SHEERAN, S.P. The use of force in united nations peacekeeping operations. 2014.
- SHEERAN, S.P. et al. The Intervention Brigade: Legal Issues for the UN in the Democratic Republic of the Congo. International Peace Institute, 2014.
- UNITED NATIONS. Estadísticas de misiones de paz. Disponible en: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml>>. Acceso en el 12 mayo 2015.
- UNITED NATIONS. Report of the Panel on United Nations Peace Operations (Brahimi). 2000.
- UNITED NATIONS. A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations peacekeeping operations (Report Zeid). 2005.
- UNITED NATIONS. Secretary-General's statement on appointment of High-Level Independent Panel on Peace Operations. 2014.
- UNITED NATIONS. Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions. 2011.
- UNITED NATIONS UNIVERSITY. Major Recent Trends in Violent Conflict. 2014.
- BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA:
- CLINGENDAEL INSTITUTE. Typology use of force in UN peace operations. 2015.

HENDRIKS, R.J. Challenges in robust peace operations. Clingendael Institute. 2015.

LANGILLE H.P. Time for a United Nations Emergency Peace Service. World Federalist Movement. 2015.

UNITED NATIONS. Protection of civilians: Implementing Guidelines for Military Components of United Nations Peacekeeping Missions. 2014.